

Primenjivost evropskih principa dobre javne uprave u Republici Srbiji



Evropski pokret
Srbija

Beograd, februar 2016.



SADRŽAJ:

Sažetak	5
1. Uvod	7
2. Teorijski i metodološki okvir istraživačkog rada	8
2.1. Socijalni konstruktivizam	9
2.2. Praćenje procesa i analiza političkog diskursa	10
3. Preduslovi i uslovi za sprovođenje evropskih principa dobre javne uprave.	11
3.1. Pojam i odnos preduslovi i uslova	11
3.2. Pojam „dobre“ javne uprave	12
3.3. Praćenje i merenje „dobre“ javne uprave u Republici Srbiji	13
4. Presek aktuelnog stanja u javnoj upravi Republike Srbije.	14
4.1. Sistem i struktura javne uprave Republike Srbije	14
4.2. Spoj i spor administrativne i političke elite	16
4.3. Obrazovanje kao ključni preduslov za uspostavljanje dobre javne uprave	16
5. Uslovi za sprovođenje evropskih principa dobre javne uprave u Republici Srbiji	17
5.1. Korupcija	18
5.2. Otvorenost i transparentnost.	19
5.3. Odgovornost	20
5.4. Pouzdanost	21
5.5. Efikasnost i efektivnost	21
5.6. Učešće	22
5.7. Koherentnost	22
6. Zaključak i preporuke	23
Bibliografske napomene	24
Aneks I.	27

Primenjivost evropskih principa dobre javne uprave u Republici Srbiji

Sažetak

Pripreme za ulazak Republike Srbije u Evropsku uniju, u najširem smislu, znače *promenu* društvenog, političkog, ekonomskog, kulturnog i socijalnog sistema u kojem su pojedine *strukture* do sada funkcionisale. Promena je *proces* dalekosežnog karaktera kojim se nastoje izmeniti i/ili prilagoditi postojeće karakteristike struktura kako bi se postigli određeni *standardi* kojima se teži. *Strukture* su kognitivnog karaktera i upravljaju tokom procesa promena, dok *standardi* predstavljaju postojeći i/ili očekivani nivo razvijenosti tih istih struktura. *Promena, proces* i *standardi* su društvene kategorije složenog karaktera koje, radi razumevanja svoje svrsishodnosti, zahtevaju odgovarajući jezički i metodološki aparat.

Svaka promena u svojoj početnoj fazi realizacije podrazumeva *procenu* stanja struktura unutar jednog sistema koje je potrebno menjati. Procena se sastoji od pregleda činjeničnog stanja i preporuka za sprovođenje aktivnosti koje vode ka određenom cilju. Realno, precizno i objektivno sagledavanje ovog stanja su preduslov za vršenje kvalitetne i pravovremene procene. U osnovi, procena činjeničnog stanja služi za odgovor na pitanje da li je moguće zacrtanu promenu izvršiti na predviđeni način u određenom roku radi ostvarivanja datog cilja.

Pred čitaocem su rezultati naučno-istraživačkog projekta koji je ispitivao primenjivost evropskih principa dobre javne uprave u Republici Srbiji¹. Ovaj projekat je istraživao preduslove i uslove u kojima se priprema promena sistema javne uprave Republike Srbije, imajući u vidu pre svega problem zakonodavnog određenja pojmova javne i državne uprave u Republici Srbiji. Izvršen je presek celokupnog stanja u sistemu javne uprave, analizirane su pojedinačne pripreme npr. zakonodavne aktivnosti usmerene ka sprovođenju opšte promene, kao i rezultati određenih koraka koji su već učinjeni u pravcu dostizanja ciljanog nivoa efikasnosti javne uprave. Studija je bila usmerena ka utvrđivanju nivoa spremnosti struktura javne uprave da se identifikuju i prihvate evropski principi dobre javne uprave, da se njima rukovode u daljem poslovanju, kao i da učenjem i dobrom praksom dalje razvijaju postojeće evropske modele uprave prilagođavajući ih sopstvenim potrebama u evropskim okvirima.

* Autorka je saradnica Evropskog pokreta u Srbiji.

U definisanju problema i predmeta istraživanja, autor rada kretao se u teorijskim okvirima socijalnog konstruktivizma i socijalne i političke psihologije uz podupiruće teorijske koncepte o vrednostima, eliti i socijalizaciji. Prilikom izrade istraživačkog dizajna, autor je kombinovao induktivni i deduktivni metodološki pristup i koristio se metodama praćenja procesa i analize diskursa.

Studija sadrži ukupno pet poglavlja od kojih su tri poglavlja telo studije dok uvod i zaključak rezimiraju predumišljaj i rezultate sprovođenja analize. Prvo poglavlje odgovara na pitanja šta je predmet istraživanja i zašto je potreban ovaj projekat, dok je detaljniji prikaz teoretskog opredeljenja i metodoloških rešenja dat u drugom poglavlju. Treće poglavlje predstavlja ulogu i značaj principa dobre javne uprave i Evropskog administrativnog prostora u kontekstu evropskih integracija Republike Srbije. Četvrto poglavlje se bavi presekom aktuelnog stanja javne uprave u Republici Srbiji, a peto poglavlje upoređuje stanje i promene koje treba obaviti u sistemu javne uprave i prikazuje procenu efekata primenjivosti evropskih principa dobre javne uprave u svetlu aktuelnih dostignuća evropskih integracija u Republici Srbiji. Uz tekstualni deo priložene su i određene ilustracije istraživane materije u vidu tabela i dijagrama. Izvršni sažetak, kao izdvojeni deo studije, u kratkim crtama obrazlaže potrebe vršenja istraživanja, tok istraživačkog procesa, kao i zaključke istraživanja na kojima temelji i završne preporuke donosiocima odluka za nastavak reformisanja javne uprave u Republici Srbiji.

UVOD

Zašto su efekti primenjivosti dobre javne uprave u Republici Srbiji tema ovog istraživačkog rada?

Pregledavanje postojeće literature, kako domaće tako i inostrane, uputilo je na zaključak da je ova tema nedovoljno istražena. Pitanje primenjivosti skoro se ni u jednom dostupnom naučno-istraživačkom radu ne postavlja kao problem teorijskog ali ni praktičnog karaktera. Većina istraživanja kretala se u pravcu upoznavanja sa ulogom i značenjem principa dobre javne uprave, ali ne i (pred)uslova u kojima se nastoji postići njihova efektivnost. Tek je sa uvođenjem novog strateškog pristupa Evropske komisije politici proširenja 2014. fokus usmeren ka značaju dobre javne uprave.

Stoga ovo istraživanje polazi, pre svega, od zaključaka i preporuka koji su sadržani u najnovijim dokumentima Evropske unije (EU) i njenih partnerskih organizacija, poput godišnjih izveštaja o napretku, Strategije proširenja, Evropskih principa za reformu javne uprave, izveštaja sa skrininga za pregovaračka poglavlja br. 5, 23, 24, 26 i 32, Uredbe za sprovođenje IPA II, kao i nacionalnih dokumenata poput Strategije reformi javne uprave, Akcionog plana, Zakona o državnoj upravi, Zakona o ministarstvima, Zakona o državnim službenicima i dr. Pored toga, uvažavaju se istraživanja relevantnih nevladinih organizacija, *tink tankova* i fondacija specijalizovanih za pitanje dobre javne uprave, poput Centra za evropske politike u Beogradu i Evropskog instituta za javnu upravu u Matrihtu, a koji zajedno doprinose sveobuhvatnijem sagledavanju problematike reforme javne uprave u Republici Srbiji. Takođe, uzimaju se u obzir i rezultati rada pojedinih nezavisnih tela poput Zaštitnika građana Republike Srbije (Ombudsmana), Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka ličnosti, Agencije za borbu protiv korupcije i Radne grupe Republike Srbije i EU za praćenje reformi javne uprave kao alternativa za nepostojanje pregovaračkog poglavlja o ovom pitanju.

Na prvom mestu neophodno je razjasniti kontekst u kojem se vrši ispitivanje primenjivosti evropskih principa dobre javne uprave u Republici Srbiji. Preporuke Evropske komisije sadržane u Izveštaju o napretku Republike Srbije u 2014. iznose utisak neusaglašenosti i protivrečnosti politike reformi sa praktičnim koracima i rezultatima reformi javne uprave u Republici Srbiji. Na nivou odnosa zemlje kandidata i EU u procesu pristupnih pregovora, transponovanje evropskih tekovina u nacionalno zakonodavstvo zemlje kandidata za članstvo u EU odlikuje „labava“ struktura odnosa dva institucionalna sistema. U osnovi je pitanje javne uprave pokriveno političkim kriterijumima iz Kopenhagena, pre svega, vladavinom prava i poštovanjem ljudskih prava, dok evropske tekovine (*Acquis communautaire*) ne poseduju posebno poglavlje koje se bavi pitanjem javne uprave. U procesu pristupnih pregovora ova problematika je delimično obuhvaćena poglavlja br. 23 i 24, dok je na međuvladinom nivou u okvirima EU, sadržina ove problematike tek odskora počela zauzimati ozbiljnije mesto u evropeizaciji standarda dobre javne uprave. Formulisanjem principa Evropskog administrativnog prostora (EAS) postavljene su temelji inovativnog koncepta konvergencije nacionalnih administrativnih sistema država članica i država kandidata za članstvo sa administrativnom praksom na nivou EU.² Prenošenje iskustava o dobroj javnoj upravi vrši se na bilateralnom nivou, najčešće kroz individualno formalizovanu saradnju država članica EU i zemlje kandidata za članstvo koja je obuhvaćena Memorandumom o saradnji (ili razumevanju) o saradnji dve strane u oblasti evropskih integracija.³ U tom smislu, država kandidat za članstvo je slobodna u proceni koji bi sistem(i) ili deo sistema različitih evropskih modela javne uprave najviše pomogao osavremenjivanju postojeće nacionalne institucionalne strukture, a da je u skladu sa potrebama i obavezama koje proizilaze iz priprema za članstvo i ulazak u EU.

Izveštaj Evropske komisije o napretku evropskih integracija Republike Srbije za 2014. izdvaja reformu javne uprave u narednom periodu kao treći ključni stub tranzicije ka evropeiziranom društvu koje teži članstvu u EU. Tokom proteklih godina konstatovan je niz problema sa kojima se suočavaju nastojanja vlasti Republike Srbije da osavremene strukturu i metodologiju rada svoje javne uprave u kontekstu procesa pristupanja EU. Reforma javne uprave, u sprezi sa dostizanjem evropskog standarda u vladavini prava i demokratske vladavine, prevashodno preispituje nivo „socijalizacije“ političke i administrativne elite, kao i podobnost budućeg tehničko-tehnološkog okvira za sprovodivost evropskih principa na kojima dobra javna uprava u Republici Srbiji treba da se temelji. Pomenuti dokumenti sugerišu da su aktuelna faza procesa evropskih integracija i potrebe koje iz njega proizilaze za dalji napredak prevazišle trenutni nivo razvijenosti javne uprave Republike Srbije.

Sa druge strane, istraživanje polazi i od konstatacija sadržanih u nacionalnim dokumentima poput Strategije za reformu javne uprave u Republici Srbiji i Akcionog plana za sprovođenje pomenute strategije. Uvidom u pomenute dokumente zaključuje se da im nedostaju suštinski elementi poput jasnog određenja vrste sistema javne uprave koji se nastoji reformisati, kao i pravac odnosno mera u kojoj su reformski naponi usmereni radi uvođenja promena. Uočen je nedostatak sprovedene analize koja se ogleda u nejasnom razlikovanju pojmova „državna uprava“, „javna uprava“, „javna služba“ i sl., prikazu ukupnog broja službenika i javnih institucija, nejasne razgraničenosti nadležnosti institucija, nedorečene politike poslovanja, podele odgovornosti političke i administrativne elite i dr. Proučavanje Strategije i Akcionog plana iznedrilo je i druge nedovoljno obrađene aspekte poput temporalne dimenzije sprovodivosti strategije, javne debate o prednostima i nedostacima predložene metodologije reformisanja javne uprave, povezanosti i konzistentnosti zakonske regulative o javnoj upravi, odsustva komunikacione strategije unutar celokupnog aparata javne službe, zakonskih mehanizama koji obezbeđuju sprovodivost Strategije i Akcionog plana, model(a) javne uprave koji je poslužio ili koji su poslužili kao primer najbolje prakse i pravac kretanja predloženog reformskog procesa u Republici Srbiji i dr. Ovi i drugi nedovoljno obrađeni aspekti reformisanja javne uprave Republike Srbije, a na koje se istraživanje posebno osvrnulo u nastavku teksta, upućuju na primedbu da se ne može sa pouzdanošću govoriti o realnom snimku stanja u kojem se trenutno nalazi javna uprava Republike Srbije.

Uzimajući u obzir prethodno napisano, ovaj istraživački rad nastoji da, uporednom analizom aktuelnog stanja u javnoj upravi Republike Srbije i realnih mogućnosti njene kvalitetne adaptacije novim uslovima funkcionisanja u skladu sa preporukama Evropske komisije, izdvoji elemente koji govore u prilog efektivnoj primenjivosti evropskih principa za reformisanje i pravilno funkcionisanje javne uprave u Republici Srbiji.

2. Teorijski i metodološki okvir istraživačkog rada

Izučavanje primenjivosti evropskih principa dobre javne uprave u Republici Srbiji kreće se u okvirima metateorije socijalnog konstruktivizma koja hipotetiše da je celokupna društvena stvarnost proizvod ljudske delatnosti odnosno „konstrukcija“ sazdana od subjektivnih interpretacija ljudi. Imajući u vidu da se način i razlozi konstruisanja ljudske subjektivne stvarnosti mogu različito interpretirati, ova metateorija razlikuje i nekoliko užih pravaca. Predmet ovog istraživanja posmatra se kroz vizuru teoretske škole interpretativnog odnosno socijalnog konstruktivizma, i to naučnih radova autora poput Čekela, Šimelfeniga, Manersa, Sjursen, Subotić, Nučeva i drugih. Za potrebe ovog istraživačkog projekta, socijalni konstruktivizam je uparen sa socijalnom i političkom psihologijom kao dopunskim vidom „interpretativnog“ teoretskog pravca koji posmatra predmet istraživanja sa aspekta vrednosnih opredeljenosti glavnih protagonista procesa promena odnosno političke i administrativne elite. Stoga se posebna pažnja pridaje teoretskim konceptima o vrednostima i vrednosnim sistemima, stavovima, ponašanju i socijali-

zaciji (socijalnom učenju) ovih elita. S obzirom da priroda predmeta istraživanja traži primenu induktivne metodologije i kvalitativnih metoda, prilikom izrade istraživačkog dizajna, autor je koristio metode praćenja procesa i kombinovanog pristupa analizi diskursa.

2.1. Socijalni konstruktivizam

Problem istraživanja smešten je u polje evropskih studija ili evropeizacije jer sagledava spoljne efekte promena koje nameće proces evropskih integracija zemalja sa evropskom perspektivom. Predmet istraživanja odnosi se na evropske principe dobre javne uprave i postavlja pitanje da li postoje pogodni uslovi za primenjivost evropskih principa dobre javne uprave. Odgovor na ovo pitanje hipotetiše odsustvo pogodnih uslova za primenjivost ovih principa u smislu pozitivnih rezultata procesa evropeizacije. Pod pozitivnim rezultatima podrazumeva se, pre svega, razumevanje, usvajanje (internalizacija), unapređenje, zaštita i promovisanje evropskih vrednosti na kojima se temelji javna uprava zajedno sa adekvatnim prevođenjem vrednosti u evropska pravila ponašanja. U korpusu akademskih radova o evropskim normama odnosno vrednostima prevladava nejasnoća da li „dobra“ javna uprava predstavlja normu, vrednost, pravilo ili pak predstavlja „efekat“ sprovođenja neke evropske vrednosti, na primer vladavine prava. Iako se ova nesuglasica pronalazi i u pojedinim dokumentima EU, Ugovor o EU ipak najbolje definiše evropske vrednosti kao „vrednosti poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući pravo pripadnika manjina. Ove vrednosti su zajedničke svim državama članicama u društvu u kojem pluralizam, odsustvo diskriminacije, tolerancija, pravda, solidarnost i princip jednakosti žena i muškaraca prevladava.“⁴ Kod nekih autora oba pojma odnose se na istu stvar i upotrebljavaju se naizmenično dok je kod drugih primetno stanovište da se u teorijskom promišljanju „vrednosti“ moraju, zbog svoje apstraktne prirode, zameniti sa pojmom opipljivije sadržine, te se u diskursu umesto njih upotrebljava termin „norme“. Stoga se istraživanje kretalo u pravcu dekonstruisanja „dobre“ javne uprave kao sintetizovanog odnosa vrednosti i pravila, i njeno prikazivanje kao posledice pozitivnog sprovođenja nekoliko evropskih vrednosti koje se opažaju kao „podsticaj“ ali i „uslov“ reformskog procesa.

Za potrebe ovog istraživanja vrednosti se definišu kao esencijalni sastojak ponašanja, dok se „norme“ definišu kao neformalno razumevanje koje upravlja ponašanjem pojedinca/grupe u društvu. Vrednosti bitno utiču na formiranje i promenu normi dok same norme ne deluju po istom principu. S obzirom da su vrednosti po karakteru promenljive kategorije, kao i da vrednost u određenom periodu razvoja jednog društva ne mora nužno biti okvalifikovana i kao vrednost u nekom drugom društvu, ovo istraživanje se interesuje za okidače promena vrednosnih sistema i načine na koje se te promene dešavaju u kontekstu evropskih integracija. Imajući u vidu da se istražuje promena stavova i ponašanja pripadnika političke elite i njihova primena unutar i van ove društvene grupe, istraživački naponi su prvenstveno usmereni ka izučavanju socijalnog fenomena „politicizacije“ evropskih vrednosti od strane političke elite odnosno ishoda interakcije nacionalnih i evropskih vrednosnih sistema.

Interakcija ovih vrednosnih sistema odvija se kroz ukrštanje stavova i upoređivanjem ponašanja političkih elita koji iz njih proizilaze. Preciznijem razumevanju kauzaliteta ovog procesa doprinose teze socijalnih psihologa, pre svega, biheviorističke teorije o promeni (formiranju) stavova i teorijski koncept kognitivne disonance.⁵ Jedan od načina da se stav promeni je putem *internalizacije* koja nastaje kada „pojedinaac prihvati uticaj jer je izazvano ponašanje u skladu sa njegovim vrednosnim sistemom“.⁶ Drugim rečima, subjekat prihvata određene stavove jer ih smatra korisnim za maksimiziranje sopstvenih vrednosti. Međutim, sama promena stava nije lak ni brz proces i često je opterećena unutrašnjom potrebom pojedinca da postigne kompromis između kognitivnih aspekata ponašanja (vrednosti, stavovi) i rezultata njihove usaglašenosti koji se manifestuju kroz praktično delovanje (obrazac ponašanja).

Začetnik teorijskog koncepta kognitivne disonance, Festinger, polazi od pretpostavke da ljudi poseduju unutrašnji poriv da zadrže harmoničan odnos postojećih stavova i verovanja i time iz-

begnu disharmoniju odnosno disonancu. Stavovi se mogu menjati iz različitih razloga, ali najčešće unutrašnje preispitivanje pojedinaca ih izlaže uticaju promena dubinskog karaktera. Stoga je od velikog značaja princip kognitivne (spoznajne, saznavne) konzistentnosti kojim pojedinac pokušava očuvati uspostavljenu harmoniju verovanja i stavova u situacijama kada dve spoznaje nisu konzistentne. Oprečnost leži između stava „nema volje za činjenjem“ i činjeničnog stanja „učinjeno je“ odnosno obrazloženje „morao sam, a nisam hteo“, kojem najčešće pribegavaju političke i administrativne elite, kako bi se umanjio značaj samog ponašanja i istakla pozitivna sadržina saznanja. Tačnije, minimizira se najčešće negativan efekat promene pred kojom je elita poklekla, a koju evropeizacija nameće putem isticanja pozitivne prirode promene u korist dobrobiti celog društva.

Političke elite su inženjeri promena koje sa sobom uvodi reformski proces i imaju najveću odgovornost ne samo u obezbeđivanju uslova za njegovo sprovođenje već i u osmišljavanju mehanizama koji će osigurati i dalje unapređivati reformska rešenja. U tom smislu oni su uzor ponašanja širem sloju stanovništva koje konstantno moraju da animiraju kako bi imali neizostavnu podršku za sve nameravane reformske korake. U realizaciji tih koraka većina teoretičara se slaže da se političke elite rukovode logikom racionalnog razmišljanja koja se svodi na neprestanu analizu troškova i dobiti ne bi li se podrška biračkog tela održala u ravni sa ispunjenošću interesa elite. Pretpostavlja se da se elite u donošenju odluka rukovode jednom od dve logike ponašanja: 1) logikom prikladnosti (*logic of appropriateness*) ili 2) logikom posledičnosti (*logic of consequentiality*). Ove dve logike se mogu posmatrati kao suprotni polovi jednog kontinuuma i imaju različite političke implikacije. Prva logika pretpostavlja da članovi političke zajednice prate pravila jer su viđena kao prirodna, validna i legitimna. Druga logika ističe individualne interese i vidi politički poredak kao agregat preferencija racionalnih aktera koji se formira kroz procese pregovaranja, cenkanja i koalicije.

Imajući prethodno u vidu, nastoji se dokazati da je postojeći obrazac ponašanja političke i administrativne elite prevazišao klasičnu poddelu po linijama razdvajanja ovih logika ponašanja i da predstavlja prvi pravi primer ponašanja zasnovanog na simbiotičkoj upotrebi logika ponašanja. Najbolji pokazatelj ove spone ogleđa se u samom karakteru procesa donošenja odluka, kao i ključnog značaja elementa politike volje za sam ishod ovog procesa. U tom smeru prate se teoretska obrazloženja pravca „mekog racionalizma“ koja smatra da je moguće spojiti i obrazložiti različite logike ponašanja, i da se tačka spajanja ogleđa u različitoj ulozi koje evropske vrednosti imaju u procesu evropeizacije.⁷ Naime, evropske vrednosti se tretiraju istovremeno i kao „uslovi“ i kao „podsticaji“ reformskog procesa, što čini poziciju o „jednologičnosti“ ovog procesa teško održivom.

2.2. Praćenje procesa i analiza političkog diskursa

Upotreba metode praćenja procesa ima za cilj, pre svega, da evaluira opravdanost kauzalne tvrdnje na kojoj istraživač zasniva svoj istraživački dizajn.

Istraživački projekat izučava uslove u kojima se nastoji sprovesti reforma javne uprave, kao i karakteristike iniciranog reformskog procesa, rukovodeći se kauzalnom tvrdnjom da nedostatak adekvatne socijalizacije političke i administrativne elite utiče na uspeh u ostvarivanju zadatog cilja. Istraživanje se zasniva na hipotezi da stepen socijalizacije političkih i administrativnih elita kroz internalizaciju evropskih vrednosti (dobre javne uprave) uzrokuje stepen reformisanosti javne uprave. Veći stepen internalizacije/socijalizacije podupire tvrdnju uspešnih reformskih radnji, a niži stepen govori o nedovoljnoj ili neuspešnoj reformi, dok odsustvo reformskih napora govori o nepostojećem usvajanju evropskih vrednosti. Većina teoretskih kontraverzi u oblasti studija o evropskim integracijama tiče se pitanja motivacije i procesa, te se ovaj rad bavi motivima koji vode ili ne dovode do usvajanja evropskih vrednosti i načinom na koji se odvija taj proces evropeizacije (videti Dijagram 1).

Teoretski model je pomogao u identifikaciji i definisanju različitih stepena evropeizacije javne uprave i grafički ilustrovao kauzalnu vezu između socijalizacije političkih i administrativnih eli-

ta kroz internalizaciju evropskih vrednosti i napretka evropeizacije politike javne uprave (videti Tabelu 1). Testiranje ovog modela doprinelo je otkrivanju podsticaja koji dovode do sprečavanja socijalizacije/internalizacije elita ili je sprečavaju, procesa odlučivanja koji opredeljuje elite za te podsticaje, obrasca ponašanja elita kao posledice prihvatanja podsticaja, kao i uticaja obrasca ponašanja na institucionalne aranžmane u javnoj upravi. Ovim putem nastoji se saznati i razumeti preferencija elita kao političkih aktera, njihovo opažanje, evaluacija alternativa, informacija koje poseduju, formiranje očekivanja, usvajanje strategija i ograničenja koja limitiraju njihove aktivnosti.

Vremenski okvir istraživanja obuhvata period od oktobra 2012. do oktobra 2014. Prateći trajektoriju najavljene reforme javne uprave u Republici Srbiji, istraživanje je usmereno na praćenje razvijanja određenih situacija odnosno događaja koji su u sprezi sa reformskim koracima vlasti u politici javne uprave. Polaznu osnovu čine izveštaji Evropske komisije o napretku evropskih integracija Republike Srbije za 2012, 2013 i 2014.⁸, izveštaji Evropske komisije o *skringingu* za određena pregovaračka poglavlja, Strategija proširenja EU za 2014.⁹, kao i Principi dobre javne uprave iz 2014.¹⁰. Kao prateći dokumenti korišćeni su Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji i Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji 2015–2016.

Metod političkog diskursa polazi od osnovne pretpostavke da se pod „diskursom“ podrazumeva forma upotrebe kako govornog tako i pisanog jezika.¹¹ Diskurs je jedan vid socijalne interakcije administrativnih i političkih elita o svim elementima koji konstituišu reformu javne uprave u Republici Srbiji. Velika pažnja se posvećuje analiziranju verbalnih iskaza kao dinamičnih formi radnji kojima se formira okvir diskursa i s tim u vezi uloga, funkcija, efekata i uslova diskursa u procesu razumevanja, procesuiranju informacija i komunikaciji o evropskim vrednostima kojima se nastoji evropeizirati politika javne uprave u Republici Srbiji. Od posebnog značaja je specifičnost tzv. „EU žargona“ koji ne predstavlja samo jezik evropske birokratije, već je i glavni poligon za proizvodnju, prenošenje i recikliranje političkih poruka osmišljenih da upravljaju dinamikom procesa evropskih integracija.¹² Stoga, jezički aparat kojim se stvaraju i izražavaju stavovi političkih i administrativnih elita jeste glavni diskurzivni objekat koji ispituje metoda političkog diskursa.¹³ Sa socijalno-psihološkog aspekta značajno je selektivno posmatranje ponašanja predstavnika elita u trenutku uključivanja ili već aktivnog učešća u diskursu o reformi javne uprave.

3. Preduslovi i uslovi za sprovođenje evropskih principa dobre javne uprave

Istraživački rad se bavi ispitivanjem *uslova* u kojima evropski principi dobre uprave treba da se sprovedu odnosno *preduslova* koji određuju stepen primenjivosti evropskih principa javne uprave. Sama primenjivost evropskih principa nije sporna, već okruženje koje određuje stepen njihovog „ukorenjivanja“ u postojeće strukture i sisteme poslovanja javne uprave. Preduslovi se pojmovno i terminološki ne razlikuju od vrednosti i principa koji su ugrađeni u pojam „dobra uprava“ kao i od „evropskih principa“ koji su u osnovi „dobre javne uprave“. Osnovna linija njihovog razdvajanja je funkcionalnog karaktera.

3.1. Pojam i odnos preduslovi i uslova

„Preduslovi“ se definišu kao uslovi opšteg karaktera koji prethode i omogućavaju zadovoljenje uslova posebnog karaktera radi ostvarivanja određenog stanja ili poretka stvari. Preduslovi predstavljaju trenutno, zatečeno stanje u trenutku kada su identifikovani i pozicionirani svi

neophodni elementi za realizaciju reformskih koraka. Preduslovi sadrže konkretan i precizan odnos elemenata koji idu u korist i onih koji sputavaju nesmetanu i funkcionalnu modifikaciju javne uprave potrebama procesa evropeizacije. Sa druge strane, karakter i postojanost uslova određeni su spregom pozitivnih i negativnih elemenata utkanih u milje preduslova za reformisanje javne uprave.

Preduslovi i uslovi se nalaze u uzročno-posledičnom odnosu jer prisustvo/odsustvo jednih utiče na prisustvo/odsustvo drugih, kao i što karakter, jačina i intenzitet jednih utvrđuje iste ove osobine kod drugih. Sadejstvo preduslova i uslova je od ključnog značaja za identifikovanje i razumevanje kauzalnog mehanizma koji vodi ka uspostavljanju određenog stanja ili poretka stvari. Istraživanje polazi od obrazovanja sveukupnog društva kao *ključnog preduslova* i to pre svega, političke i administrativne elite koje rukovode sveobuhvatnim procesom evropeizacije institucionalnog sistema države. Stoga se pod glavnim i osnovnim preduslovom podrazumeva stepen, vrsta i način obrazovanja administrativne i političke elite u kontekstu nadležnosti i ovlašćenja koja su im dodeljena zakonskom regulativom. Uslovi za uspostavljanje „dobre javne uprave“, u funkcionalnom smislu, predstavljaju vrednosti opšteg karaktera i ogledaju se u 1) nivou efikasnosti, 2) stepenu korupcije i 3) vrsti odgovornosti. Glavni cilj njihove zastupljenosti leži u stvaranju mogućnosti da se vrednosti posebnog karaktera koje prozilaze iz njih, poput ljudskih prava, transparentnosti, pouzdanosti, rodne ravnopravnosti i dr., zadovolje na adekvatan način.

3.2. Pojam „dobre“ javne uprave

Šta predstavlja „javna uprava“, a šta se podrazumeva pod „dobrom javnom upravom“?

Nepostojanje jedinstvene i usaglašene definicije javne uprave nameće potrebu za objedinjenim sagledavanjem pojma, kako sa funkcionalnog, tako i sa organizacionog aspekta, koje je određeno stepenom razvoja pravne države. Stoga je od ključnog značaja određivanje koncepta uprave kao vlasti, uprave kao službe i uprave kao sistema regulacije društvenih procesa¹⁴. Polaznu osnovu principa dobre javne uprave čini pravna država, a poštovanje prava je pretpostavka svakog kvalitetnog upravnog delovanja. Kvalitetna ili dobra javna uprava podrazumeva takvu javnu upravu koja poštuje određene standarde i načela upravnog delovanja. Istraživanje polazi od definicije koju je artikulisao izveštaj Svetske banke iz 1989. u kojem se navodi da „dobru javnu upravu čine efikasna javna služba, pouzdan pravosudni sistem i odgovoran administrativni aparat“.¹⁵ Ova definicija je bila polazna tačka za kasnije artikulacije javne uprave koje su usledile sa određivanjem „funkcije“, „atributa“ i „principa“ javne uprave. U funkcionalnom smislu, zadatak javne uprave je da osigura nesmetanu konkretizaciju procesa identifikacije i isporučivanja javnog dobra u vidu odgovornosti prema javnim potrebama, transparentnosti u alociranju resursa i jednakosti u distribuciji sredstava svim članovima društva. Sama funkcija dalje određuje attribute javne uprave koje je Rezolucija Komisije UN za ljudska prava označila kao 1) transparentnost 2) odgovornost 3) pouzdanost 4) učešće i 5) odaziv potrebama ljudi.¹⁶ Ovi atributi prepoznati su kao ključni elementi u osnovi poimanja i razumevanja uloge dobre javne uprave i kao takvi još više su precizirani artikulacijom principa dobre javne uprave kroz praksu određenih institucija EU, kao što su Evropski sud pravde i Ombudsman EU. Takođe, pravo građana na kvalitetnu odnosno dobru upravu potvrđivano je mnogobrojnim dokumentima, uključujući Povelju o osnovnim pravima EU i Zaključke sa Samita EU u Nici 2001.¹⁷

Imajući u vidu da principi dobre javne uprave odražavaju vrednosti koje treba internalizovati, a koje opravdavaju tok i okvir upravljanja, kao i pojmovno preplitanje termina „funkcije“, „atributa“ i „principa“ javne uprave, istraživanje dalje izučava sedam uslova koji prozilaze iz obrazovanja kao ključnog preduslova i to: 1) korupcija 2) otvorenost 3) efikasnost 4) učešće 5) koherentnost 6) odgovornost i 7) pouzdanost.

Stoga je zadatak ovog istraživanja da ispita merljivost preduslova, i ako je to moguće, dalje ispitivanje u kojoj meri su prisutni (pred)uslovi. Istovremeno, nastoji se odgovoriti na pitanje neophodnosti primenjivosti evropskih principa javne uprave radi uspostavljanja dobre javne uprave u Republici Srbiji.

3.3. Praćenje i merenje „dobre“ javne uprave u Republici Srbiji

U kontekstu evropskih integracija, dobra (javna) uprava je jedan od ključnih uslova na kojima se temelji proces evropskih integracija Republike Srbije. Iz ugla EU, napredak u internalizaciji evropskih vrednosti i principa, i usaglašavanje sa evropskim standardima u oblasti javne uprave redovno se nadgleda i evaluira kroz godišnje izveštaje Evropske komisije o napretku evropskih integracija. Tim povodom razvijen je poseban metodološki pristup ocenjivanja koji raspoznaje u opštem smislu šest nivoa ili kategorija napretka u oblastima pokrivenih pregovaračkim poglavljima, kao i sveukupnog napretka evropskih integracija zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU.¹⁸

Evropska komisija je sa novim pristupom procesu proširenja koji je iznet u Strategiji proširenja za 2014–2015. istakla da će fokus nadgledanja i ocenjivanja napretka evropskih integracija biti usmeren na tri stuba i to vladavinu prava, reformu javne službe i ekonomsko upravljanje.¹⁹ Upravo su reforma javne službe i ekonomsko upravljanje sastavni deo oblasti javne uprave, a njihovo razdvajanje u dva posebna dela, iako pripadaju istoj celini, govori o značaju koji imaju za uspešnu realizaciju usklađivanja sa evropskim standardima upravljanja.

Izveštaji Evropske komisije o napretku evropskih integracija Republike Srbije za period od 2008. do 2014. davali su sve opsežniji prikaz poteškoća sa kojima su se napori srpske vlasti susretali na reformskom putu.

Prvi pokušaji koncipiranja, formulisanja i sprovođenja sveobuhvatne reforme javne uprave datiraju zapravo od 2004, dok je sa kasnije usvojenim Akcionim planom za realizaciju te Strategije pokriven bio period od 2009. do 2012. Tada je cilj oba dokumenta bio usmeren ka stvaranju javne uprave orijentisane ka građanima i zasnovane na principima depolitizacije, profesionalizacije, racionalizacije, modernizacije i decentralizacije.²⁰ Međutim, prvi konkretniji koraci registrovani su tek 2008. kada su započete pripreme za izradu nove strateške orijentacije u izgradnji javne uprave modernog evropskog tipa. Početni koraci na tom planu ogolili su sudar dva dijagonalno suprotna činioca neophodnih za uspešno iniciranje i finalizaciju reformskog procesa: postojanost političke volje i tehničko-tehnološku spremnost administrativnog aparata. Napori da se usvoji kvalitetan zakonski okvir kojim bi se regulisala misija javne uprave, prava i obaveze, kao i dužnosti i ovlašćenja državnih službenika, zatim mehanizmi zaštite zakona i njihove sprovedivosti kroz nezavisni pravosudni sistem, obrazovanost i tehnička osposobljenost kadrova, sukobili su se sa nepodobnim vrednosnim orijentacijama širih slojeva društva i vlasti. U osnovi tog sukoba izdvojena je duboka ukorenjenost korupcije, odsustvo transparentnosti javnog poslovanja i nepostojanje moralnog načela individualne profesionalne odgovornosti koju nosi sa sobom funkcija državnog službenika. Pojedini koraci koji su preduzeti sa ciljem da se pripremi teren za reformske aktivnosti donekle su prepoznati, ali njihova nekonzistentnost i nesistematičnost nisu mogli obezbediti ozbiljnije rezultate koji bi utvrdili temelje za dalekosežnije promene koje su tek trebalo da nastupe. Vrlo jasna i precizna identifikacija korupcije, efikasnosti i odgovornosti, kao tri ključna preduslova za uspešnu reformu i buduće efikasno poslovanje javne uprave zasnovano na evropskim principima, svedoči o „šupljoj“ internalizaciji evropskih vrednosti.²¹ Istovremeno, izveštaji Evropske komisije su, u pokušaju objektivnog prikazivanja stanja u javnoj upravi, odražavali samo površinski deo višeslojnog problema. Tako su efikasnost, korupcija i odgovornost isprva vezivani isključivo za zloupotrebu javnih sredstava, da bi se kasnije, nakon sagledavanja dubine odsustva ovih faktora, pod njima obuhvatio i nepodoban način funkcionisanja javne uprave.

Poslednji izveštaj Evropske komisije o napretku evropskih integracija Republike Srbije za 2014–2015. samo potvrđuje prethodne nalaze, a to je da se radi o generalno fragmentisanom i dezorijentisanom sistemu kojeg odlikuju nedovoljni institucionalni i administrativni kapaciteti za planiranje politike i koordinaciju; nepotpuna usaglašenost postojećih tzv. „evropskih“ zakona sa evropskim standardima (posebno o administrativnom postupku i Sudu)²²; odsustvo meritokratije u regrutovanju, zapošljavanju, napredovanju i usavršavanju državnih službenika²³; neadekvatno i neblagovremeno prilagođavanje institucionalne strukture zahtevima procesa evropeizacije (među kojima je i potreba kontinuirane racionalizacije

administrativnog aparata u rasponu od 5% do 15%)²⁴; nejasan odnos centralnih i lokalnih organa vlasti. *Suma summarum*, ocena do danas preduzetih mera na planu reforme javne uprave na osnovu metodologije Evropske komisije ukazuje da je, uopšte uzev, napredak „ograničenog“ karaktera.

Iz ugla Srbije, a u kontekstu Akcionog plana za sprovođenje reforme javne uprave u Republici Srbiji, predviđena je evaluacija samog plana tokom 2018, ali se ne navode konkretni kriterijumi za ocenu uspešnosti sprovođenja reformskih napora. Kao eventualni kriterijumi naziru se zacrtani vremenski okvir za realizaciju određenih aktivnosti i procenat usvojenih preporuka iz izveštaja Evropske komisije, kao i same Strategije za reformu javne uprave. Kriterijumi za ocenu efektivne reforme javne uprave trebalo bi da pretpostave i donju granicu, dakle koji je to minimum napora koje je neophodno uložiti da bi se moglo govoriti o pomaku u evropeizaciji sistema i struktura javne uprave. Ispunjenost kriterijuma bi trebalo da govori i u prilog stepenu internalizacije evropskih vrednosti, odnosno usklađenosti sa evropskim standardima i pravilima ponašanja u oblasti javne uprave, što takođe nije precizno navedeno. Potrebno je konstatovati da na nivou civilnog društva u Srbiji postoji svest o neophodnosti merenja i praćenja reformskih koraka u cilju evropeizacije javne uprave, ali je ona za sada orijentisana ka evaluaciji javnih politika.²⁵ Stoga je neophodno da se prilikom izrade kriterijuma kojima bi se merio i ocenio ostvareni napredak uzmu u obzir metodologija Evropske komisije, kao i predloženi pristup pojedinih nezavisnih stručnih tela u ovoj oblasti.

4. Presek aktuelnog stanja u javnoj upravi Republike Srbije

U pozadini aktuelnog strateškog pristupa reformisanju javne uprave Republike Srbije jeste izgradnja decentralizovane, racionalne, moderne, profesionalne, depolitizovane javne uprave čiji će se rad zasnivati na iskoordinisanim javnim politikama i kontrolisati kroz određene mehanizme. Ovaj pristup treba da zadovolji sveopšti cilj obezbeđivanja visokog kvaliteta usluge građanima i privrednim subjektima, kao i stvaranje takve javne uprave u Republici Srbiji, koja će značajno doprineti ekonomskoj stabilnosti i povećanju životnog standarda građana.²⁶ Ključno je pitanje koliko su svi segmenti javne uprave svesni veličine svog zadatka, količine odgovornosti i značaja reforme koja se sprovodi u kontekstu procesa evropskih integracija. Podaci pojedinih nacionalnih institucija svedoče o postojanosti otpora procesu reformi, što je očekivana reakcija u skladu sa tumačenjima bihevorista²⁷. Međutim, ovaj otpor je specifičnog karaktera jer nije samo reakcija na nepoznato već je i podsticaj porastu samoizolacije pojedinih segmenata javne uprave koji i dalje doživljavaju Evropsku uniju odnosno evropeizaciju kao „strano telo“, a ne sastavni element tkiva reformi. U tom smislu, potrebno je preispitati definiciju i orijentaciju procesa evropskih integracija kao isključivo spoljnopolitički prioritet i, s obzirom na to da je sam proces odmakao, sagledati ga kao unutrašnjepolitičko pitanje koje poseduje i spoljnopolitičku dimenziju.

4.1. Sistem i struktura javne uprave Republike Srbije

U pozitivnom pravu Republike Srbije ne postoji jasno definisan pojam „javna uprava“, što dobrim delom odražava ranije pomenuti problem određenja ovog problema, kako u teoriji tako i u praksi. U izvornim aktima poput Ustava Republike Srbije i Zakona o državnoj upravi naizmenično se koriste pojmovi „uprava“, „državna uprava“ i „javna uprava“ bez preciznijeg određenja šta se pod ovim pojmovima tačno podrazumeva.

Članom 4 Ustava Republike Srbije utvrđuje se jasno razgraničenje vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, dok se njihov odnos zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli.²⁸ Ustav

utvrđuje da je *državna uprava* odgovorna za obavljanje državnih poslova i da je u tom smislu samostalna, ali vezana ustavom i zakonom za šta odgovara Vladi, dok poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom.²⁹ Dalje se Ustavom propisuje da se pojedina javna ovlašćenja mogu zakonom poveriti autonomnoj pokrajini, jedinici lokalne samouprave, preduzeću, ustanovi, organizacijama i pojedincima. Takođe, Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu osnovati javne službe, dok se delatnosti, i uređenje javnih službi propisuje zakonom.³⁰

Nadležnosti državne uprave se bliže određuju čl. 1 Zakona o državnoj upravi koji propisuje da je državna uprava deo izvršne vlasti Republike Srbije, koja vrši upravne poslove u okviru prava i dužnosti Republike Srbije, a čine je ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije.³¹ Dalje se istim Zakonom uređuje samostalnost i zakonitost; stručnost, nepristrasnost i politička neutralnost; delotvornost u ostvarivanju prava stranaka; srazmernost i poštovanje stranaka.³² Sa druge strane, Zakonom o javnim službama se određuje tip upravne organizacije (ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom), vrste poslova koje vrše (ostvarivanje prava građana), kao i oblasti u kojima deluju (obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o deci, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, informisanja, PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga).³³

Pored Zakona o državnoj upravi, a u kontekstu organizacije uprave, sa aspektom javne uprave značajni su i Zakon o ministarstvima, Zakon o državnim službenicima, Zakon o Vladi, Zakon o javnim agencijama, Zakon o lokalnoj samoupravi i dr. Takođe, sa aspekta javne uprave a u kontekstu delatnosti uprave, između ostalih, značajni su Zakon o državnoj upravi, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o Zaštitniku građana, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

U Strategiji reforme javne uprave se navodi da je odnos „državne“ i „javne uprave“ hijerarhijskog karaktera i da zajedno čine sistem pod nazivom „uprava“. Međutim, iako se generalno određuje koji su segmenti državne uprave, ostaje neodređeno koje upravne organizacije izričito potpadaju pod sistem javne uprave. Takođe, odnos „javne uprave“ i „javne službe“ nije u potpunosti određen. Stoga je Akcionim planom za sprovođenje Strategije za reformu javne uprave predviđeno, između ostalog, i definisanje tipologija organa i organizacija javne uprave, osnovnih pojmova (uključujući pojam javna uprava), kao i kriterijuma za osnivanje i izbor organizacione forme.

S obzirom na rezultate dosadašnjih pokušaja strateškog osmišljavanja reformskog procesa kao i odlike trenutnog sistema i strukture javne uprave u Republici Srbiji, istraživanje naginje ka zaključku Rigsa koji tvrdi da većinu zemalja u tranziciji karakteriše „tranzicioni“ odnosno „prizmatičan“ model javne uprave.³⁴ Model je koncentrisan na karakter odnosa sistema javne uprave i njegovog okruženja te tačnije prikazuje interakciju državnog službenika, kao predstavnika sistema, i građanina, kao predstavnika okruženja, i rezultate te interakcije. U osnovi ovog modela su tri odlike: heterogenost, formalizam i preklapanje. Heterogenost podrazumeva postojanje više različitih podsistema unutar zvaničnog sistema javne uprave koji se najčešće razdvajaju po linijama nepotizma, lokalnog/nacionalnog porekla i funkcionalnih privilegija. Formalizam podrazumeva postojanost jaza između formalno/zvaničnih proklamovanih pravila i u stvarnosti praktikovanih normi. Takođe, obuhvata visok stepen slabosti društvenih grupa da utiču na performanse birokratije i nedostatak pritiska na vladu da realizuje programске ciljeve. Preklapanje novih i modernih struktura sa tradicionalnim društvenim strukturama otežava razlučivanje granica njihovog efektivnog delovanja odnosno liniju razdvajanja formalnih i neformalnih vidova ponašanja. Time se obuhvata uloga i funkcija različitih vidova elita, a u slučaju izučavanja sistema i struktura javne uprave, to su administrativna i politička elita.

Glavna funkcija prizmatičnog modela je održavanje reda odnosno tradicionalno utvrđenog poretka sa visoko prisutnim otporom ka uvođenju promena, a naročito onih koje vode ka modernizaciji. Za prizmatična društva glavna karakteristika leži u prikazivanju i upotrebljavanju javne uprave kao jednog od glavnih uporišta društvene i političke moći usmerene ka očuvanju postojećeg stanja i onemogućavanju ili pak otežavanju napretka.

4.2. Spoj i spor administrativne i političke elite

Zakonom o državnim službenicima upravi Republike Srbije propisuje se u vrlo opštim crtama razgraničenje predstavnika administrativne i političke elite, i to odredbom kojom se zabranjuje povlašćivanje ili uskraćivanje državnog službenika u njegovim pravima ili dužnostima, posebno zbog rasne, verske, polne, nacionalne ili političke pripadnosti ili zbog nekog drugog ličnog svojstva.³⁵ Državni službenik na radu ne sme da izražava svoja politička uverenja te je dužan da postupa nepristrasno i politički neutralno, kao i da niko ne sme uticati na državnog službenika da čini ili ne čini nešto suprotno propisima.³⁶

Rukovodeći se prethodnim zaključkom da jedan od glavnih izvorišta moći u prizmatično-tranzicionom društvu leži u sistemu javne uprave, sledi da je logična potreba političke elite da kontroliše i upravlja administrativnom elitom. Iako se prethodno pomenutim odredbama široko i neodređeno utvrđuje razlika između predstavnika političke i administrativne elite, u strukturnom smislu, tačke preklapanja i razdvajanja njihovog odnosa su nepoznanica za većinu autora. Pojedine zakonske odredbe prave razliku između karijernog državnog službenika i nameštenika, ali sve češći slučajevi postavljanja pripadnika političke elite na hijerarhijski niža administrativna mesta ukazuju na dubinsko podrivanje proklamovanog pravila funkcionalnog razdvajanja. Potreba za rigoroznijom kontrolom, ali i usmeravanjem poslovanja administrativne elite utiče značajno vertikalno na tehnologiju rada i horizontalno na strateško promišljanje javnih politika. Tim putem političke elite teže da pored donošenja političkih odluka preuzmu i domen pripreme sredstava i okolnosti za njihovo donošenje dok se sprovođenje ostavlja daljoj nadležnosti administrativne elite. Na ovaj način, kako Rigs zaključuje, uspostavlja se formalizam koji uvodi preklapanje nadležnosti i utiče na prekomerno širenje birokratskog okvira. Da bi se uspostavila granica nadležnosti administrativne i političke elite neophodno je reformisati sistem i politiku planiranja zapošljavanja državnih službenika sa naglaskom na jasnu identifikaciju i razdvojenost prava i ovlašćenja predstavnika ovih elita i mehanizme predupređivanja odnosno sankcionisanja³⁷.

Pored toga, jedan od načina da se na prvom mestu podvuče granica između ovlašćenja administrativne i političke elite, a potom etičnost, stručnost, profesionalnost, pouzdanost i transparentnost u radu jeste i donošenje tzv. Kodeksa dobre uprave. Na nivou EU, Evropski parlament je još 2001. usvojio Kodeks EU o ponašanju dobre uprave koji je potom usvojio i Zaštitnik građana Republike Srbije juna 2010.³⁸ Kodeks, kako se to u tekstu navodi, „je opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima“. Međutim, ne raspolaže se sa informacijama o rezultatima primene ovog Kodeksa da bi se moglo govoriti njegovoj uspešnoj primeni u praksi javne uprave Republike Srbije.

Prema Izveštaju o radu Zaštitnika građana republike Srbije za 2014, konstatuje se da je i u prethodnom periodu najveći izazov bio uložiti adekvatne napore u reformu javne uprave, koja se prvenstveno zasniva na obezbeđivanju tesne koordinacije nosilaca aktivnosti, kao i praćenje i ocena rezultata realizovanih mera. Stoga je zaključeno da nije ostvaren napredak u sprovođenju proklamovanih principa reforme javne uprave (profesionalizacija, depolitizacija, racionalizacija)³⁹.

4.3. Obrazovanje kao ključni preduslov za uspostavljanje dobre javne uprave

Istorija nas uči da temeljni preobražaj društva kreće od reforme sistema obrazovanja. Još su antički sofisti tvrdili da bez obrazovanja građana nema prosperiteta za državu i da se građani jedino pomoću obrazovanja mogu disciplinovati. Dobra javna uprava treba da se temelji na jasnoj viziji cilja obrazovanja odraslih, pre svega visokog i strukovnog obrazovanja za potrebe

rada, kao i na kompatibilnosti strategije obrazovanja sa strategijom sektorskih politika, a u skladu sa potrebama tržišta rada. Imajući u vidu trenutno stanje u sektoru obrazovanja, za Republiku Srbiju se može reći da levitira između dva dominantna sistema obrazovanja: američkog i evropskog. Za razliku od američkog, koji je orijentisan ka praktičnom obrazovanju diktiranom prvenstveno potrebama tržišta, evropski sistem je usmeren ka teorijskom znanju radi ličnog unapređenja. U Evropskoj uniji obrazovanje se smatra osnovnim elementom socijalne mobilnosti i uključenosti i ovom oblašću upravlja se primenom principa subsidijarnosti. Iako je politika obrazovanja isključivo u nadležnosti država članica, od njih se očekuje da razvijaju ovu politiku u skladu sa komunitarnim pravom kao što je, na primer, jednak tretman na nacionalnoj osnovi.

Strategija obrazovanja bi trebalo paralelno da se primenjuje sa Strategijom reforme javne uprave, jer se svi reformski koraci temelje na pretpostavci da postoje određeni obrazovni kapaciteti koji treba da iznesu zacrtane promene. Iako je potonjim dokumentom predviđeno osnivanje posebne državne institucije za obrazovanje kadrova, ova institucija bi trebalo već da bude u fazi uspostavljanja kako bi se moglo blagovremeno početi sa pripremanjem kadrova za novi vid poslovanja u javnoj upravi. To bi istovremeno mogla biti prilika da se državi vrati primat na tržištu obrazovanja koje je već duže vreme polarizovano između državnih obrazovnih institucija i privatnih inicijativa za pružanje obrazovanja odraslima. U tom smislu, treba ispitati sve prednosti koji nude Bolonjski proces, koji kao međuvladina inicijativa teži unapređenju komparativnosti, uzajamnoj kontroli i priznavanju diploma i akademskih kvalifikacija zemalja učesnica. Novi sistem obrazovanja bi trebalo da na adekvatniji način uključi i umreži pojedine obrazovne strukovne institucije za pružanje specifičnog vida obrazovanja poput Diplomatske akademije, Policijske akademije, Pravosudne akademije, Vojne akademije i dr. U međuvremenu, mogle bi se iskoristiti mogućnosti koje pruža Regionalna škola za javnu administraciju (ReSPA) kako bi se novi sistem školovanja kadrova za javnu upravu postavio na pravu i zdravu osnovu i održao tok sa savremenim trendom obrazovanja administrativnih kadrova javne uprave.

S obzirom da je Strategijom razvoja obrazovanja do 2020. Republika Srbija opredeljena da se usklađuje sa principima Evropskog prostora visokog obrazovanja, neophodno je utvrditi na koji način će sektor obrazovanja, javne uprave i privrede sarađivati kako bi se maksimalno iskoristio potencijal novog strateškog okvira. Svojevremeno je ministar Verbić najavio da se radi na razvoju dualnog sistema obrazovanja kako bi škole prilagodile svoju ponudu potrebama na tržištu, iako ovaj korak nije bio predviđen Strategijom.⁴⁰ U istom pravcu bi trebalo da se kreću analize predviđanja potreba tržišta rada u vidu potreba za određenim strukama, prilagođavanje programa i plana obrazovanja za te profesije, umrežavanje sa privatnim preduzećima radi upošljavanja obrazovanih kadrova i dr.

5. Uslovi za sprovođenje evropskih principa dobre javne uprave u Republici Srbiji

Ovaj rad polazi od osnovne pretpostavke da, ukoliko je glavni preduslov dobre javne uprave zadovoljen, onda se može govoriti o postojanosti uslova za sprovođenje evropskih principa dobre javne uprave. U slučaju Republike Srbije, glavni preduslov je stručno obrazovanje administrativne ali i političke elite. Prepoznavanje i prihvatanje granica nadležnosti elita, koje sežu u oblast javne uprave, ključno je za kontinuirano uspešno primenjivanje evropskih principa i njihovo dosledno sprovođenje. Imajući u vidu nepotpune podatke i trenutnu nezadovoljavajuću situaciju u obrazovnom sistemu po formiranje sposobne elite da rukovodi i učestvuje u procesu evropeizacije sistema i strukture javne uprave, ne može se precizno govoriti o ispunjenosti uslova za sprovođenje evropskih principa. Aktuelni podaci jedino govore u prilog pitanja na koje istraživanja još nisu dala odgovore.

5.1. Korupcija

Korupcija je društveni fenomen koji je nastao, rastao i razvijao se uporedo sa evolucijom države. Nijedno društvo niti država nisu imuni na korupciju ali se bitno razlikuju po stepenu prisutnosti odnosno ukorenjenosti i oblicima manifestovanja koji dozvoljavaju prepoznavanje korupcije kao vladajućeg oblika ponašanja i kao izvor moći. Tačnije, u strukturnom smislu diskutujemo o „korumpiranom“ državnom službeniku, dok se u sistemskom smislu razgovara o korupciji u društvu.

Korupcija nikada nije jednoznačna, već se realizuje učešćem najmanje dva činioca, te je u pitanju sprega podsticaja i povinovanja određenom obrascu ponašanja. Korumpirani službenik ne postoji sam za sebe, već je prisutan i građanin koji ga korumpira.⁴¹ Ukoliko širi društveni slojevi svesno prilaze korupciji i prepoznaju je kao jedini efikasan način za realizaciju određenog cilja, onda je reč o vladajućem obliku ponašanja. Poznati vidovi korupcije tretiraju se kao „način života“ koji biva uređen novim oblikom neformalnih pravila ponašanja, pa samim tim pretpostavlja prisustvo novih ili pak odsustvo onih vrednosti koje se smatraju vrlinama jednog društva (korupcija – vrednosni antipod, vladavina prava – evropska vrednost). Takođe, ako je korupcija kao neformalan oblik ponašanja do te mere ukorenjena u društvu i državnim institucijama da predstavlja nezaobilazan način praktikovanja vlasti, onda je reč o korupciji kao strukturnom izvoru moći. Upravljanje i kontrolisanje korupcije podrazumeva i upravljanje odnosno kontrolisanje internalizacije evropskih vrednosti, čime se određuje i stepen primenjivosti evropskih principa u osnovi dobre javne uprave. Snaga društva leži u određivanju konsenzusa oko metoda demokratskog kontrolisanja i upravljanja korupcijom. Najosnovniji vid kontrole i upravljanja je obrazovanje društva prilagođeno izazovima savremenog globalizovanog habitata. Imajući u vidu dvosmernost korupcije, postavlja se pitanje u kojoj meri su državni službenici ali i građani upoznati sa državnim zakonima, njihovim delovanjem i obavezom poštovanja kako ne bi došli u nepotrebni sukob sa istim. Korupciju nije moguće nikada u potpunosti eliminisati, jer je ljudska priroda u osnovi koruptivnog karaktera. Međutim, korupcija može biti smanjena na nivo koji je prihvatljiv za dalji nesmetani razvoj društva i koji neće ugrožavati proces usklađivanja sa evropskim pravnim tekovinama i standardima poslovanja. Potrebno je utvrditi koji je to nivo koji će omogućiti Srbiji da ovo pitanje u kontinuitetu sistematski i strukturno rešava, i tretira kao hroničnu društvenu bolest čiji su i uzroci i posledice poznate.

Izveštajima Evropske komisije o napretku evropske integracije Republike Srbije konstatuje se već godinama unazad da korupcija predstavlja sistemski i strukturni problem. Ujedno to predstavlja jedan od ključnih izazova u uspostavljanju dobre javne uprave, što je potvrđeno i zajedničkim dokumentom EU, SIGMA i OECD o principima dobre uprave.⁴²

Republika Srbija je znatno ojačala institucionalni okvir kojim se nastoji suzbiti korupcija, a određeni pomaci konstatovani su i na zakonodavnom planu, među kojima jedno od najznačajnijih dostignuća predstavlja i usvajanje Zakona o zaštiti uzbunjivača⁴³. Takođe, uočeni su i koraci u dodatnom obrazovanju zaposlenih u javnoj upravi da se bolje upoznaju i nose sa problemom korupcije. Međutim, time je samo jednostrano obuhvaćena ideja o rešavanju ovog problema, jer sa druge strane ne postoji reciprocitet u edukaciji širih slojeva građanstva o korupciji, kao ni informacija na koje druge načine javna uprava i građanstvo zajednički mogu da se suprotstave ovom problemu. Takođe, primetno je razilaženje u pristupu i koordinaciji aktivnosti i nedostatak spremnosti da se različiti politički i društveni akteri udruženim snagama suprotstave korupciji.⁴⁴

Različiti aspekti korupcije se različito mere te je jedan od uspešnijih pokušaja na tom planu i godišnji prikaz Indeksa percepcije korupcije (CPI) u izradi nevladine organizacije *Transparency International*. U pitanju je vansistemsko merenje korupcije kroz opažanje građana, a najnoviji rezultati pokazuju da se Srbija trenutno nalazi na 78 mestu u tabeli sa 175 država i nezavisnih teritorija, te je okvalifikovana kao zemlja sa veoma rasprostranjenom korupcijom. Međutim, reč je samo o utiscima građana o prisutnosti određenog obrasca ponašanja, što ne znači da su i sami lično učestvovali u tome pa su rezultati samo odraz utiska, ali ne i spremnosti preduzimanja koraka u zakonski dozvoljenim okvirima. Takođe, izveštaj se ograničava na rezultate koji daju opšti prikaz stanja u veoma malom

segmentu javne uprave koji obuhvata pravosuđe i policiju, a ne uzima u obzir zdravstvo, školstvo, i dr. Isto tako, kada je reč o npr. sudskim organima, nisu poznati indikatori koji razlikuju vrstu i stepen korupcijskog ponašanja, način sprovođenja korupcijskih aktivnosti, zakonskih i drugih mera za suzbijanje korupcije, informisanje šire javnosti ali i javnih službenika o njihovim pravima i obavezama u slučaju učešća, registrovanja, svedočenja nekog vida korupcijskog ponašanja i slično.

Istraživanja GALLUP Balkan Monitor i Kancelarije Vlade Republike Srbije za evropske integracije tokom 2008, 2009 i 2010. govore u prilog određene svesnosti o problemu korupcije i njegovim posledicama, ali i o nerazumevanju njegovih uzročnika. Opšti je zaključak da korupcija preovladava u društvu i da većina građana ima negativan odnos prema načinu na koji se sprovodi javna uprava, odnosno ne prihvata korupciju.⁴⁵ Međutim, nespojivi su pokazatelji da 31% građana nije spremno da promeni radne navike, odnosno da 30% nije spremno da menja životne navike, da 44% nije spremno da se dodatno obrazuje, sa pokazateljima da 9% građana smatra da naš mentalitet i nevoljnost za promenom usporava napredak Srbije, da je samo 4% građana identifikovalo korupciju kao jedan od veoma bitnih uslova da Srbija postane kandidat za članstvo, kao i da je 87% ispitanika identifikovalo suzbijanje korupcije kao najznačajnije reforme dok samo 29% smatra da je to obrazovanje.⁴⁶

Postoje pokušaji da se najčešće pasivni posmatrači i svedoci zainteresuju da prijave korupciju ali bez velikog uspeha. Inicijativa organizacije Transparentnost Srbija svedoči o nedovoljnoj motivaciji, odsustvu informisanosti i strahu od represije da se građani direktno uključe u rešavanje problema koje ih sve podjednako tišti. Pokretanje internet stranice „Transparentno do posla“ nastojalo je animirati širi sloj društva da preduzme određene korake u suzbijanju korupcije prijavljivanjem određenih slučajeva uz opis o kakvom vidu korupcije je reč. Zaključno sa 14. aprilom 2015. internet stranica je registrovala ukupno osam prijava od kojih se najveći deo odnosio na slučajeve korupcije u Šapcu, Srbobranu i Beogradu. U vrsti institucije gde je notiran slučaj korupcije izdvajaju se prosvetne, zatim zdravstvene i potom državne institucije. Konačno, sam opis korumpiranog ponašanja ne otkriva mnogo s obzirom da je reč o samo dva oblika koji su vezani za konkurisanje na radno mesto i to da je konkurs bio unapred pripremljen za drugoga ili da je dato mito.⁴⁷

5.2. Otvorenost i transparentnost

Otvorena javna uprava u Evropi je koncept na kojem se ubrzano počelo raditi nakon uvođenja i priznavanja značaja interneta kao savremenog i modernog vida komunikacije. Internet je ključan doprinos ostvario globalizovanjem javne uprave čime ju je učinio vidljivijim, pa samim tim i podložnijom javnoj kontroli. Istovremeno je to bio jedan od koncepata koji je naišao na veliki otpor sistema javne uprave kontinentalne Evrope, čijoj se kodifikaciji pristupilo tek sa otvaranjem mogućnosti potpisivanja Konvencije Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima.⁴⁸ Iako je Republika Srbija jedna od prvih zemalja koja je potpisala ovu Konvenciju, ona takođe pripada grupi zemalja koja ima poteškoća u razlikovanju i primeni dva postojeća pravna režima kojima je afirmisano načelo administrativne transparentnosti: 1) pravo pristupa dokumentima u administrativnom postupku 2) pravo javnosti na pristup službenim dokumentima kao deo slobode informisanja građana. Ova dva režima se razlikuju u funkcionalnom smislu, i dok prvi režim garantuje odgovarajući proces u konkretnom administrativnom predmetu, svrha drugog režima je da promoviše učestvovanje javnosti u upravljanju i jačanju demokratskog karaktera institucija. Samim tim, princip otvorenosti karakterišu dve dimenzije i to: pravo na pristup dokumentima javne uprave što se često opisuje kao princip transparentnosti i učešće javnosti u procesu odlučivanja javne uprave.

Prof. Savino ističe da, u zapadnoevropskim liberalnim demokratijama pravo na pristup informacijama ima tri glavne svrhe: 1) omogućava građanima da se bliže uključe u javne procese donošenja odluka, 2) jača kontrolu građana nad vladom i stoga pomaže sprečavanju korupcije i drugih vidova zloupotreba javne administracije, 3) garantuje da će administracija uživati veću

legitimnost, kako postaje transparentnija i odgovornija, tj. bliža idealu „staklene kuće“.⁴⁹ U većini evropskih pravnih poredaka, postoje odredbe o transparentnosti koje nameću administraciji obavezu objavljivanja informacija od javnog značaja iako se, u nekim slučajevima, ovo ne smatra opštom već pre selektivnom obavezom. Zahvaljujući internetu, većina informacija ali i dokumenta se može objaviti, što ne povlači za sobom automatski slobodan pristup tim predmetima. Slobodan pristup podjednako podrazumeva posedovanja aparature i znanja za potražnjom, pribavljanjem i uvidom u informacije i dokumente od pojedinačnog interesovanja. Takođe, time se obuhvata registar koji se redovno ažurira i prilagođava potrebama krajnjeg korisnika, a sadržaj čini sve lakše dostupnim i bolje razumljivim. U tom smislu, pored katalogizacije informacija i dokumenata, pomenuti registar mora da sadrži i pravila pristupa odnosno korišćenja informacija i dokumenata.⁵⁰

Zakon o državnoj upravi Republike Srbije propisuje javni rad organa državne uprave kao i njihovu dužnost da omoguće uvid javnosti u svoj rad prema zakonu kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja.⁵¹ U izveštajima Evropske komisije i pojedinih međunarodnih organizacija pozitivno je ocenjeno usvajanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakona o zaštiti podataka ličnosti, kao i obrazovanje nezavisnog kontrolnog organa odnosno Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.⁵²

I pored toga, dosadašnji izveštaji Evropske komisije ali i pojedinih nevladinih organizacija, ukazuju na nizak stepen transparentnosti poslovanja javne uprave u Republici Srbiji, koju odlikuje selektivnost plasiranih informacija i dokumenata, odsustvo zakonskog okvira za lobiranje i sprovođenje javnih rasprava, neredovno informisanje javnosti i dr. Opšti je zaključak da se na informacije u posedu javnih institucija ne gleda kao na „stvarno“ vlasništvo građana pa se samim tim ne može govoriti o usvojenosti takve politike poslovanja u javnoj upravi koja predstavlja jasan raskid sa prošlom netransparentnom administrativnom kulturom.

Sa izuzetkom delovanja Državne revizorske institucije, iako je praksa pokazala ograničenost njenog autoriteta, trenutno ne raspolažemo sa matricama za merenje transparentnosti kako individualnog, tako i institucionalnog učinka, odnosno pravilnosti i svrsishodnosti poslovanja korisnika javnih sredstava.

Merenje stepena otvorenosti i transparentnosti javne uprave može se donekle sagledati kroz godišnje izveštaje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, ali svakako ne bi trebalo da bude jedini izvor informacija na osnovu kojeg bi se zaključilo u kojoj meri su ovi principi primenjivi u Republici Srbiji.

5.3. Odgovornost

Odgovornost je u pojedinim sistema javne uprave kategorija koja se ne može meriti sa velikom egzaktnošću i najčešće je uparena sa drugim karakteristikama pojedinca što zajedno daju sliku koja se donekle uklapa ili u potpunosti odstupa od postojećeg obrasca ponašanja. O pojedincu se govori da je „odgovoran“ tek ukoliko se stekne prilika za saradnjom i nakon određenog vremena koje bi omogućilo demonstraciju postojanosti ove osobine. Odgovornost je moralna osobina, nešto što se stiče obrazovanjem i iskustvom, a zahteva visoku svest o tome kada nešto treba činiti. Postoji više vrsta odgovornosti od kojih su za javnu upravu značajna individualna odgovornost odnosno odgovornost „samom prema sebi“, odgovornost prema neposrednom radnom okruženju dakle odgovornost „prema sistemu i unutar sistema“ i odgovornost prema široj sredini odnosno prema „krajnjem korisniku usluga javne uprave“. Neophodno je da postoji svest da sva tri vida odgovornosti idu ruku pod ruku i da odsustvo jedne automatski anulira mogućnost praktikovanja druga dva vida odgovornosti.

Od državnog službenika se očekuje da se prema javnim resursima ophodi na odgovoran način, dakle da ih ne zloupotrebljava radi pribavljanja lične koristi. Ovim putem ne samo da se ne omogućava odgovornost funkcionisanja javne uprave već se onemogućava krajnjem korisniku dakle društvu da nesmetano funkcioniše. Pitanje odgovornosti je najbolji primer za izučavanje stepena pritiska koji politička elita vrši nad administrativnom elitom prekoračujući time prag

sopstvenih ovlašćenja u javnoj upravi. Dijapazon vrste pritiska i njegovih posledica je vrlo širok i kreće se od zastrašivanja do manipulisanja državnim službenicima zarad potreba pripadnika političkih elita, a posledice svedoče o nepostojanju jasne linije razdvajanja nadležnosti i ovlašćenja pripadnika administrativne i političke elite. Stratifikacija nivoa funkcionera, princip i mehanizmi odabira javnih službenika, neformalni mehanizmi napredovanja, odsustvo vizije za daljim usavršavanjem kadrova, nepostojeća strategija razvijanja kapaciteta u skladu sa radnim potrebama, nepoznavanje osnovnih elemenata tehnologije i metodologije rada, strah od isticanja i odudaranja od mase, nepoznat i nedostupan sistem kaznenih mera i dr., samo su neki od primera čemu odsustvo odgovornosti može voditi.

Sa institucionalne tačke gledišta, odgovornost organizacione jedinice u sklopu javne uprave podrazumeva da njen rad ocenjuje, nadgleda i kontroliše organizaciona jedinica višeg stepena kroz odgovarajući upravni postupak. Odgovornost se neretko posmatra i kao standard dobre uprave, što znači da vlada i organi državne uprave, kao i nosioci javnih funkcija i državni službenici, jesu odgovorni za svoje odluke i postupke javnosti, i da moraju da se potčine svakoj kontroli primerenoj njihovoj funkciji⁵³. U skladu sa upravnom praksom država članica EU razlikuje se širok dijapazon organizacionih upravnih organizacija koje se kreću od sudova, preko parlamentarnih odbora do disciplinskih komisija i sl. Zastupljenost odgovornog činovnika pa i upravne organizacije delimično se može posmatrati kroz uvid u rešenja upravnih postupaka koji su pokretani upravo zbog kršenja ovog principa. Međutim, ovi podaci su nedovoljni da bi se moglo precizno zaključiti koji stepen odgovornosti u radu je zastupljen.

5.4. Pouzdanost

Neophodno je pojasniti ulogu pojedinačnih institucija u procesu donošenja odluka, naročito u segmentu koji se odnosi na evropeizaciju politike poslovanja. Svaka institucija mora jasno preuzeti odgovornost za svoje nadležnosti i ovlašćenja, što proizilazi iz jasno utvrđene vrste sistema javne uprave u kojem se trenutno odvijaju promene i ka kojem se stremi. Stoga je poželjno utvrditi poseban stepen odgovornosti za institucije uključene u sprovođenje individualnih evropskih politika, kao i aktuelnog učešća u pojedinim evropskim politikama na nivou zemlje kandidata za članstvo. Istovremeno, odgovorno izvršavanje zakonski utvrđenih obaveza povlači za sobom kredibilitet odnosno pouzdanost državne institucije i državnog službenika kao relevantnog partnera u odnosu prema krajnjim korisnicima javnih usluga. Pouzdanost dalje sa sobom povlači poverenje u institucije i njihove predstavnike što se temelji na predvidivosti njihovog ponašanja, a koje je jasno i precizno uređeno zakonskim i podzakonskim aktima. Takođe, pouzdana i predvidiva javna uprave je fundamentalni element jednakog tretmana svih korisnika javnih usluga.

Trenutno ne raspolažemo matricama za merenje pouzdanosti rada državnih službenika i sveukupnog sistema javne uprave.

5.5. Efikasnost i efektivnost

Efikasnost javne uprave je amalgam postojanosti uslova učešća i koherentnosti za sprovođenje i nesmetano funkcionisanje dobre javne uprave. Efikasnost se odnosi na pravovremeno razvijanje i usvajanje politika koje vode ka uspešnoj evropeizaciji celokupnog društvenog i državnog sistema, a u kontekstu sveopšteg reformskog procesa. Blagovremenost aktivnosti se zasniva na utvrđivanju jasnih ciljeva, evaluaciji budućeg uticaja i eventualno prošlih iskustava u svetlu postizanja efikasnog delovanja javne uprave. Efikasnost se takođe oslanja i na donošenje odluka u vezi sa sprovođenjem evropskih politika na nivou koje budu odredile okolnosti datog trenutka. Efikasnost se može postići i oceniti pod uslovima maksimiziranja rezultata aktivnosti javne uprave u sprezi sa iskorišćenim resursima, a izračunava se putem upoređivanja rezultata srazmernih ulozenim naporima.

Efektivnost podrazumeva odnos planiranih i realizovanih aktivnosti i u tom smislu svedoči o prognostičkoj sposobnosti javne uprave.

Na individualnoj institucionalnoj osnovi sprovodi se sistem merenja efikasnosti učinka kroz npr. ocenjivanje rada državnih službenika ili evaluaciju ispunjenosti programskih ciljeva vlade. Strategija reformi javne uprave, između ostalog, predlaže i reformu ovog segmenta s obzirom da kod ranijih matrica nisu bili obezbeđeni mehanizmi koji bi garantovali objektivnu, nezavisnu i zaštićenu vid merenja efikasnosti rada.

5.6. Učešće

Dobra javna uprava se zasniva na dvojakom učešću i to na: 1) učešću relevantnih institucija u sklopu javne uprave i 2) učešću javnosti u pojedinim segmentima utvrđivanja, donošenja odluka i sprovođenja određenih politika. Terminologija pojedinih država članica EU, uključujući i organe EU poput Evropske komisije, razvili su poseban termin kojim se obuhvatila oba aspekta pojma „učešća“, opisujući ga kao „ključiv proces“ (prim. aut.) Ovaj koncept zasniva se na uverenju da će unapređeno (uključivo) učešće stvoriti više poverenja u krajnji rezultat i u okviru institucija koje su zadužene za osmišljavanje i sprovođenje politika. Učešće kao sastavni deo efikasnog poslovanja javne uprave zavisi od centralne vlade koja poštuje pristup uključivosti prilikom formulisanja i sprovođenja politika.

U kontekstu evropskih integracije pokrenuto je više političkih foruma u čijim okvirima je građanstvo pozvano da aktivno učestvuje u promišljanju javnih politika i odlučivanja kao što su Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Savet Vlade Republike Srbije za evropske integracije, a u kontekstu reforme javne uprave, i Savet za reformu javne uprave, kao i Radna grupa EU – Republika Srbija za reformu javne uprave, i dr. Međutim, i pored otvorenosti centralne vlasti za uključivanje svih zainteresovanih strana, i dalje ne postoje podaci o njihovom konkretnom doprinosu pa samim tim i efektivnosti učešća u radu.

Trenutno ne raspolažemo sa matricama za merenje učešća obe strane u stvaranju i realizaciji javnih politika.

5.7. Koherentnost

Koherentnost se, pre svega, odnosi na lako razumevanje i praćenje politika koje sprovodi javna uprava kako od samih državnih službenika, tako i kod krajnjeg korisnika odnosno šire javnosti. Potreba za koherentnošću je višestruka i najvećim delom proilazi iz potreba koje sa sobom nosi proces evropeizacije javne uprave i potom društva u celini. Broj zadataka sa kojima se javna uprava svakodnevno sreće je veliki i kontinuirano raste i prati u stopu broj izazova koje sa sobom nose evropske integracije. Različitost izazova često nameće potrebu za izdvajanjem prioriteta što se ponekad čini nemogućim upravo zbog naizgled podjednako značaja koje im pridaju donosioci odluka. Koherentnost u slučaju Republike Srbije takođe iziskuje koordinaciju upravljanja dvostepene vlasti odnosno usaglašenog delovanja centralnih organa vlasti i organa lokalne samouprave. Stoga, da bi koherentnost bila ostvariva, neophodna je uparenost političkog vođstva i odgovornosti institucija kako bi se osigurao konzistentan pristup kompleksnoj materiji kakva je evropeizacija, i složenog cilja kakvo je članstvo Republike Srbije u EU. Pored sadejstva sa učešćem, koherentnost se u osnovi temelji na adekvatnom obrazovanju relevantnih činilaca u procesu stvaranja i odlučivanja o javnim politikama, kao i na proceduri poslovanja koja se podjednako primenjuje na sve činioce i u svim okolnostima.

Trenutno ne raspolažemo sa matricama za merenje koherentnosti u razumevanju, traženju i sprovođenju javnih politika.








6. Zaključak i preporuke

Glavni cilj istraživačkog rada je utvrđivanje nivoa spremnosti struktura javne uprave da se identifikuju i prihvate evropski principi dobre javne uprave, da se njima rukovode u daljem poslovanju, kao i da učenjem i dobrom praksom dalje razvijaju postojeće evropske modele uprave prilagođavajući ih sopstvenim potrebama u evropskim okvirima.

Evropski principi dobre javne uprave su načelno primenjivi ali je istraživanje zaključilo da njihova primenjivost zavisi od stepena ispunjenosti preduslova i uslova za realizaciju u praksi. Sistem utvrđivanja stepena ispunjenosti u većini slučajeva je neodređena kategorija, dok u slučaju merenja korupcije i odgovornosti postoji potreba za njihovim daljim razvijanjem odnosno prilagođavanjem novonastalom stanju. Imajući u vidu proces tranzicije, koji određuje aktuelni sistem javne uprave kao privremeni tranzicioni-prizmatični sistem, opšti je zaključak da ne raspolažemo realnim i potpunim snimkom stanja u kojem se trenutno nalazi javna uprava u Republici Srbiji.

U osnovi problema adekvatne reforme javne uprave Republike Srbije je razumevanje i usvajanje vrednosnih odrednica kao fundamentalnih činilaca procesa evropeizacije. Što je veći stepen razumevanja i internalizacije evropskih vrednosti na kojima se temelje evropski principi dobre javne uprave, veći su izgledi za uspešnom realizacijom reformskih koraka i dostizanja krajnjeg cilja evropskih integracija. Međutim, bez prisustva političke volje odnosno iskrene rešenosti i posvećenosti da se deklarativno i praktično preduzmu svi neophodni koraci koje ovakav proces iziskuje, ne može se govoriti o zadovoljavajućem stepenu primenjivosti evropskih principa dobre javne uprave.

Pored već navedenih koraka u ranije pomenutim strateškim dokumentima, zaključuje se da bi se izglednost uspešnog reformskog procesa mogla povećati sa uvrštavanjem sledećih aktivnosti u listu reformskih mera:

-  Definisane modela javne uprave ka kojem se teži u cilju ispunjavanja preduslova i uslova za realizaciju evropskih principa dobre javne uprave;
-  Usaglašavanje i povezivanje reformi javne uprave i obrazovanja sa tržištem rada i modernim tehnologijama;
-  Utvrđivanje adaptabilnih matrica za merenje i praćenje ispunjenosti preduslova i uslova za ostvarivanje evropskih principa dobre javne uprave;
-  Kontinuirano praćenje i upoređivanje sa najboljim primerima iz prakse kod drugih zemalja kandidata odnosno država članica EU koje su imale ili imaju sličnu startnu poziciju u reformisanju javne uprave;
-  Izrada i dosledna primena komunikacione strategije koja je podjednako orijentisana ka državnim službenicima i ka krajnjim korisnicima javnih usluga;
-  Kontinuirano razvijanje i prilagođavanje obrazovnog plana i programa za potrebe javne uprave u tranziciji;
-  Uspostavljanje rigoroznih mehanizama radi obezbeđivanja nesmetanog sprovođenja reforme javne uprave ali i osiguranja održivog ishoda reformskog procesa.

Bibliografske napomene

- 1 Pod „evropskim“ principima dobre javne uprave podrazumevaju se principi dobre javne uprave koji su se razvili kroz najbolju praksu u državama članicama EU i koji su identifikovani u raznim dokumentima EU kao ključni elementi za uspostavljanje savremene javne uprave. Istovremeno ovi principi predstavljaju uzor zemljama kandidatima za članstvo na planu evropeizacije javne uprave čime bi se olakšalo njihova buduća saradnja sa nacionalnim javnim upravama država članica EU kao i sadejstvo sa institucijama EU. U tom kontekstu posmatra se primenjivost evropskih principa dobre javne uprave u Republici Srbiji kao kandidata za članstvo u EU. Videti: *European Principles for Public Administration*, SIGMA papers, no. 47, OECD, 1999.
- 2 Ugovori o EU ne uključuju zajednički model javnog administrativnog sistema za države članice EU, ali postoje važni administrativni principi koji su uspostavljeni Ugovorom iz Rima (čl. 173 i 191) i Kodeksom dobrog administrativnog ponašanja koji je izdao Evropski ombudsman 2001. Ovim principima se prevashodno uređuje ponašanje evropskih institucija tokom njihove interakcije sa korisnicima usluga i obuhvataju: legalnost, proporcionalnost, zaštitu legitimnih interesa i interese.
- 3 Republika Srbija je do januara 2015. zaključila ukupno deset Memoranduma o saradnji odnosno o razumevanju o saradnji u oblasti evropskih integracija i to sa sledećim državama članicama EU: Bugarska, Grčka, Italija, Kipar, Litvanija, Mađarska, Poljska, Slovenija i Slovačka. Takođe, inicirano je potpisivanje Memoranduma o saradnji u oblasti evropskih integracija sa Finskom.
- 4 Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU, konsolidovana verzija, Službeni glasnik EU, br. C 326, str. 0001 – 0390, 26/10/2012, preuzeto sa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>.
- 5 Leon Festinger, *A Theory of cognitive dissonance*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1957. Leon Festinger, *Some attitudinal consequences of forced decisions*, *Acta Psychologica*, 15, 1959, 389–390. Leon Festinger (Ed.), *Conflict, decision, and dissonance*, Vol. 3, Stanford University Press, 1964.
- 6 H. C. Kelman, „Processes of opinion change“, u: W. G. Bennis, K. D. Beane and R. Chin (eds.), *The Planning of Change*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1964, 509–516.
- 7 Jeffrey T. Checkel, „Bridging the Rational-Choice/Constructivist Gap? Theorizing Social Interaction in European Institutions“, *ARENA Working Paper*, no. 11, University of Oslo – Center for European studies, 2000, dostupno na: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2000/wp00_11.htm; Checkel, „Social Construction and Integration“, *Journal of European Public Policy*, vol. 6, issue 4, 1999, 545–560, dostupno na: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/political_science/shared/political_science/7183/4th%20week/Checkel.pdf.
- 8 Commission Staff Working Document, Serbia 2014 Progress Report, SWD(2014) 302 final, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf; Commission Staff Working Document, Serbia 2013 Progress Report, SWD(2013) 412 final, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf; Commission Staff Working Document, Serbia 2012 Progress Report, SWD(2012) 333 final, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf.
- 9 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, „Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–2015“, COM(2014) 700 final, October 2014, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf.
- 10 OECD, „The Principles of Public administration“, SIGMA with the support of the EU, 2014, dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>.
- 11 Teun A. van Dijk, *The Handbook of Discourse Analysis*, Chapter 1 – „Levels and dimensions of Discourse Analysis“, (Blackwell Publishing, 2003), dostupno na: https://books.google.rs/books?hl=en&lr=&id=6RfarwereacC&oi=fnd&pg=PA352&dq=teun+van+dijk&ots=wECO3hWBen&sig=4wyM28nR8vVsyjnFcrbBpdvRn3Q&redir_esc=y#v=onepage&q=teun%20van%20dijk&f=false.

- 12 Neke od veoma popularnih političkih floskula osmišljenih za izričite potrebe procesa evropeizacije su npr. „uključenost procesa integracija“ ili „uključiva regionalna saradnja“.
- 13 Ernest Laclau and Chantal Mouffe, “Post-Marxism without apologies”, *New Left Review*, dostupno na: <http://newleftreview.org/static/assets/archive/pdf/NLR16205.pdf>.
- 14 Dr Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str. 22–36. Dr Ana Trbojević, dr Dragan Đukanović i mr Borisav Knežević, *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, FEFA, Beograd, 2010, str. 15–33.
- 15 The World Bank Report, *The Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington D.C, no. 8209, 1989, 18, dostupno na: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- 16 Resolution of the UN Commission for Human Rights 2000/64, Office of the UN High Commissioner for Human Rights, *The role of good governance in the promotion of human rights*, dostupno na: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>.
- 17 *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/c 326/02, art. 41, 42, 43, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>. *The European Council Conclusions*, Nice, December 7-10th 2000, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm.
- 18 Enumeracijom prepoznatljivih šest nivoa napretka moguće je razlikovati sledeće kategorije: (0) nema napretka, (1) mali napredak, (2) neki napredak, (3) ograničeni napredak, (4) zadovoljavajući napredak, (5) dobar napredak, (6) napredak.
- 19 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Council and the Committee of the Regions, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15*, COM(2014) 700 final, str. 1, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf.
- 20 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji iz 2004. godine i Akcioni plan za sprovođenje reforme javne uprave za period 2009–2012. godine.
- 21 „Vučić: Kraj pregovora sa EU do 2019“, *Glas Amerike*, 11. 5. 2015, dostupno na: <http://www.glasamerike.net/content/serbia-european-parliament/1848444.html>.
- 22 Izveštaj Evropske komisije o napretku evropskih integracija Republike Srbije za 2010–2011. godinu.
- 23 Izveštaji Evropske komisije o napretku evropskih integracija Republike Srbije za 2012–2013 i 2014–2015.
- 24 Izveštaj Evropske komisije o napretku evropskih integracija Republike Srbije za 2010–2011. godinu.
- 25 Sena Marić, Jelena Žarković Rakić, Milena Lazarević i Ana Aleksić Mirić, *Kako do rezultata u javnim politikama – praćenje i evaluacija uz pomoć civilnog društva*, Centar za evropske politike, Beograd, 2012.
- 26 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 9/14, 42/14 ispravka, Beograd.
- 27 Istraživanja Agencije za borbu protiv korupcije, izveštaji o radu Zaštitnika građana Republike Srbije i Poverenika građana za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.
- 28 Ustav Republike Srbije, čl. 4, dostupno na http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav_odredbe.php?id=101.
- 29 *Ibid.*, čl.136.
- 30 *Ibid.*, čl.137.
- 31 Zakon o državnoj upravi Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, čl. 1, br. 79/2005 i 101/2007, dostupno na: <http://nis.okrug.gov.rs/wp-content/uploads/2015/03/zakonodrzavnojupravi.pdf>.
- 32 *Ibid.*, čl.7, 8, 9, 10.
- 33 Zakon o javnoj službi Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 42/1991 i 71/1994, dostupno na: http://www.croso.gov.rs/storage/files/propisi/Zakon_o_javnim_sluzbama.pdf.

- 34 Fred Y. Riggs, "The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies", u: Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (ed.) *Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 15)*, Emerald Group Publishing Limited, 2006, 17– 60. str.
- 35 Zakon o državnim službenicima Republike Srbije, čl. 7, *Službeni glasnik Republike Srbije* 79/2005 i 81/2005-ispr, 83/2005-ispr, 64/2007, 67/2007. ispr, 116/2008, 104/2009 i 99/2014, dostupno na: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html.
- 36 *Ibid.*, čl. 5 i 6.
- 37 Jedan od najaktuelnijih primera spoja i spora političke i administrativne elite jeste kršenje Zakona o budžetskom sistemu kojim se zabranjuje zapošljavanje novih radnika u javnom sektoru, Videti: mišljenje Zaštitnika građana na nacrt Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4267-2015-07-31-10-08-10>.
- 38 Predlog Zaštitnika građana Republike Srbije upućen Narodnoj Skupštini Republike Srbije o usvajanju Odluke o utvrđivanju Kodeksa dobre uprave, dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45>.
- 39 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu, 14. mart. 2014, Beograd, dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45>
- 40 „Verbić: Ministarstvo će raditi na razvoju dualnog obrazovanja“, tekst u *Blicu*, od 3. 3. 2015. godine, dostupno na: <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/539364/Verbic-Ministarstvo-ce-raditi-na-razvoju-dualnog-obrazovanja>.
- 41 *Percepcije javnog interesa u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije i mesto i uloga Agencije za borbu protiv korupcije – ciljna grupa: organi javne vlasti*, april 2012, dostupno na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Percepcija_uloge_Agencije_-_Organi_javne_vlasti.pdf
- 42 *The Principles of Good Administration*, EU, OECD, SIGMA; November 2014, dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf>.
- 43 Zakon o zaštiti uzbunjivača, *Službeni glasnik Republike Srbije* 128/2014, dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/3140-14%20LAT.pdf>
- 44 „Država ne koristi znanje koje imaju NVO o korupciji“, tekst u elektronskom izdanju „Kurira“, od 1. 3. 2015, dostupno na: <http://www.kurir.rs/vesti/drustvo/goatidrzava-ne-koristi-znanje-o-korupciji-koje-imaju-nvo-clanak-1693282>.
- 45 Gallup Balkan Monitor 2009, *Istraživanje javnog mnjenja o napretku evropskih integracija u 2009. godini*, str. 21–23, 30–32.
- 46 Videti: <http://www.seio.gov.rs>.
- 47 Videti: <http://www.transparentno.rs/statistika>.
- 48 Council of Europe Convention on Access to Official documents, Troms, 18. 6. 2009, dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/205.htm>.
- 49 „Pravo na otvorene javne uprave u Evropi: Novi pravni standardi za administrativnu transparentnost“, SIGMA br. 46, prof. Mario Savino, Univerzitet Tuscia iz Viterboa, OECD, 2010, str. 3, dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/47361705.pdf>.
- 50 *Ibid.*, str. 4–5.
- 51 Zakon o državnoj upravi Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, čl. 11, br. 79/2005 i 101/2007, dostupno na: <http://nis.okrug.gov.rs/wp-content/uploads/2015/03/zakonodrzavnojupravi.pdf>.
- 52 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 120/2004, 54/2007, 204/2009, 36/2010, dostupno na: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 97/2008, 104/2009, 68/2012 – Odluka Ustavnog suda, 107/2012, dostupno na: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_podataka_o_licnosti.html.
- 53 Prof. dr Dejan Milenković, „Standardi dobre uprave i konkretni slučajevi“, *Evropski pokret u Srbiji*, dostupno na: http://www.emins.org/sr/aktivnosti/projekti/moguca-srbija/Moguca_Srbija_Dobra_uprava.pdf.

Aneks I

DIJAGRAM 1.

Model dinamike evropeizacije javne uprave



TABELA 1.

Stepenovanje evropeizacije

STEPEN	INTERNALIZACIJA SOCIJALIZACIJA (vrednosti i elite)	NAPREDAK INTEGRACIJA (proces)
NULA (0)	Nema napretka	Nema napretka
JEDAN (1)	Nedovoljan napredak	Nedovoljan napredak
DVA (2)	Ograničen napredak	Ograničen napredak
TRI (3)	Napredak	Napredak
ČETIRI (4)	Dobar napredak	Dobar napredak
PET(5)	Značajan napredak	Značajan napredak

Primenjivost evropskih principa dobre javne uprave u Republici Srbiji

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Autor

Irina Žarin

Urednik

Ivan Knežević, predsednik Istraživačkog foruma

Izvršni urednici

Jelena Ribač
Aleksandar Bogdanović

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn i prelom

Dunja Šašić

Beograd, februar 2016.

Istraživački rad je sastavni deo istraživačkog projekta koji je sproveden u funkciji izrade doktorske disertacije na temu "Regional Integration as a Substitute for European Integration of the Western Balkans" na Briselskoj školi za međunarodne studije Univerziteta Kent.

Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji delom je finansijski podržan od strane Fondacije Institut za otvoreno društvo u saradnji sa programom „Think Tank“ Fondacije za otvoreno društvo. Mišljenja i stavovi izneti u ovom radu predstavljaju stavove autora i ne predstavljaju nužno zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji, Fondacije Institut za otvoreno društvo ili Fondacije za otvoreno društvo.