



# АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY

Мијат Дамјановић  
Слободан Дујић  
Срђан Т. Кораћ  
Дејана М. Вукчевић  
Дејан Миленковић  
Јелена Тодоровић  
Деспот Ковачевић



# АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ISSN 2406-2529

UDK 35

Година I vol. 1

Број 1/2015.



## АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Издавач: Институт за политичке студије  
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд  
Телефон: 3039-380, 3349-204  
E-mail: ipsbgd@eunet.rs  
E-mail: redakcija@spmbeograd.rs  
www.ipsbgd.edu.rs  
www.spmbeograd.rs

**За издавача**  
Живојин Ђурић

ISSN 2406-2529 UDK 35 Број 1/2015. Година I vol. 1

**Главни и одговорни уредници**  
Дејан Миленковић, Петар Матић

**Чланови редакције**  
Душан Павловић, Дејан Миленковић, Сениша Атлагић,  
Ђорђе Стојановић, Срђан Кораћ, Петар Матић, Зоран Стојиљковић,  
Драган Марковић, Владимир Илић, Владимир Ђурић,  
Јасна Милошевић Ђорђевић

**Савет**  
Снежана Ђорђевић, Милан Јовановић, Душан Павловић,  
Живојин Ђурић, Момчило Суботић,  
Ђорђе Стојановић, Ђорђе Вуковић

**Секретари редакције**  
Тијана Перић Дилигенски, Марко Пејковић

**Пословни секретар**  
Смиљана Пауновић  
E-mail: smiljana.paunovic@ipsbgd.edu.rs

Радови АДМИНИСТРАЦИЈЕ И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ налазе се  
и доступни су у електронској бази научних часописа С.Е.Е.О.Л.  
(Central and Eastern European Online Library)

Прелом и штампа - Еселогe д.о.о, Београд

Тираж: 300 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештампавати,  
било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача.  
Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не  
изражавају мишљење нити уредништва, нити установа у којима су  
аутори запослени.

---

## САДРЖАЈ

---

---

Мијат Дамјановић	
УЛОГА ЈАВНЕ УПРАВЕ И ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ОБЛИКОВАЊУ ДЕМОКРАТИЈЕ	7

---

Слободан Дујић	
НЕЗАВИСНА РЕГУЛАТОРНА ТЕЛА И ЈАВНЕ СЛУЖБЕ	43

---

Срђан Т. Кораћ	
РЕВИЗОРИ КАО НАДЗИРАЧИ РАДА ЈАВНЕ УПРАВЕ: НАЦИОНАЛНИ И НАДНАЦИОНАЛНИ НИВО	81

---

Дејана М. Вукчевић	
БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА ЕУ: МЕЂУВЛАДИН СУПРАНАЦИОНАЛИЗАМ?	103

---

Дејан Миленковић	
УТИЦАЈ ЛИБЕРАЛНЕ И СОЦИЈАЛДЕМОКРАТСКЕ ИДЕОЛОГИЈЕ НА САВРЕМЕНЕ РЕФОРМСКЕ ПРОЦЕСЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ	121

---

Јелена Тодоровић	
Приказ књиге TRADITION AND PUBLIC ADMINISTRATION	139

---

Деспот Ковачевић	
Приказ књиге: THE PRESIDENCY AND ECONOMIC POLICY	143

---

---

## TABLE OF CONTENTS

---

Mijat Damjanovic	
THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC GOVERNANCE IN SHAPING OF DEMOCRACY	7
Slobodan Dujic	
INDEPENDENT REGULATORY BODIES AND PUBLIC SERVICES	43
Srdjan T. Korac	
REVISORS AS WATCHDOGS OF PUBLIC ADMINISTRATION: NATIONAL AND SUPRANATIONAL LEVEL	81
Dejana M. Vukcevic	
EU COMMON DEFENCE AND SECURITY POLICY? INTERGOVERNMENTAL SUPRANATIONALISM	103
Dejan Milenkovic	
THE IMPACT OF LIBERAL AND SOCIAL DEMOCRATIC IDEOLOGY IN MODERN REFORM PROCESS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION	121
Jelena Todorovic	
BOOK REVIEW: TRADITION AND PUBLIC ADMINISTRATION	139
Despot Kovacevic	
BOOK REVIEW: THE PRESIDENCY AND ECONOMIC POLICY	143

---

## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ О ЧАСОПИСУ

---

*Научни часопис „Администрација и јавне политике“ намењен је научној и стручној јавности, као и практичарима у областима јавне управе и јавних политика. Циљ часописа је да публикује актуелне истраживачке радове везане за јавну управу и јавне политике и на тај начин допринесе реформским захватима и јачању препознатљивих институционалних система у тим областима. То се односи како на различите теоријске приступе изучавања администрације и јавних политика, тако и на савремену праксу државног и локалног управљања, владе, административне историје итд.*

*У контексту ширих промена, које прате процес глобализације, реформе јавне управе и јавних политика представљају једну од кључних тачака адаптације држава новонасталим околностима. Из тог разлога, институционалне претпоставке које се односе на јавну управу и формулисање и имплементацију јавних политика поново долазе у први план политиколошких истраживања. У фокусу тих теоријских и емпиријских истраживања налазе се специфични институционални аранжмани на релацији високе политике и јавне администрације и улоге владе и невладиних организација у реализацији одређених политичких пројеката и програма. То захтева и изградњу административних капацитета како би се ти програми имплементирали на одговарајући начин.*

*Овај часопис би, из горе наведених разлога, требало да понуди нову перспективу сагледавања у циљу унапређивања стања у областима јавне управе, као и формулисања и имплементације јавних политика. С обзиром да јавна управа представља директну везу између државе и друштва, од понуђених практичних решења, највећу корист би требало да има јавна администрација и сами грађани као крајњи корисници њених услуга. Из тог разлога, највећи број радова биће усмерен на проблеме са којима се јавна администрација суочава у свом деловању, као и моделе редизајнирања јавних политика у Србији и у упоредној перспективи. Стога би научни часопис „Администрација и јавне политике“ требало да понуди нову визију у сагледавању јавне управе и јавних политика како у глобалном, тако и у локалном контексту.*

*Са научним часописом „Администрација и јавне политике“ Институт за политичке студије из Београда наставља добру праксу да истражује она питања која су од посебног значаја за превазилажење тешкоћа са којима се наша држава суочава. С обзиром да је изградња капацитета јавне управе у фокусу реформи у актуелном периоду, овај часопис ће настојати да промовише читав низ практичних решења како би се наведене реформе спровеле на одговарајући начин. Часопис ће излазити три пута годишње а рок за предају радова за наредни број биће 01. 06. 2015.*

---

# УЛОГА ЈАВНЕ УПРАВЕ И ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ОБЛИКОВАЊУ ДЕМОКРАТИЈЕ

---

УДК 35.07:321.7

Оригинални научни рад

Мијат Дамјановић\*

---

## Сажетак

---

Јавна управа, на традиционалистички начин, може се одредити као (под)грана власти којој је поверена имплементација политике извршне власти односно функција управљања јавним пословима. Међутим, поред ових (су)извршних својстава управа је током времена стекла и одређена овлашћења и одговорности за утврђивање политике и програма прерогатива извршне власти. У том правцу јавна управа је постала важан агенс у функцијама планирања, организовања, усмеравања, координирања и контролисања управљања секторима јавне политике. Дијапазон њеног преображаја кретао се од наглашено арбитрарних овлашћења ка услужним функцијама, од еманације власти ка сервису грађана. У сваком случају улога и утицај система јавне управе и спектра јавног управљања има једну од најважнијих улога у подстицању или осујећивању разноврсних и разнородних процеса демократизације државе, привреде и друштва. Њена улога није маргинална ни у сфери утврђивања курса, садржаја и динамике политике демократизације. Те две „ингеренције“ као и припадајућа супстанцијална функционална увреженост у све структуре, системе и институционалне токове, чине је најважнијим упориштем власти. С тога не изненађује чињеница, да при свакој етапи реформисања и модернизације власти, јавна управа и јавно управљање има централну позицију и приоритетну значајност.

**Кључне речи:** јавна управа, јавно управљање, демократија, демократизација, реформа јавног сектора.

---

\* Аутор је професор emeritus на Универзитету Мегатренд у Београду.



## Увод – Одређивање јавне управе као сложене друштвене појаве

Еволуцију јавне управе и управљања, као наглашено сложеног система, у функционалном и просторном смислу, можемо пратити кроз развој бројних и општих амбијенталних системских структура и феномена, као што су: вишедимензионална обележја легитимизације демократије, карактеристике конституционализма државног и друштвеног уређења, режима и организације (поделење) власти; кроз садржаје и форме легализације суодносно државног, привредног и друштвеног поретка, карактер социјеталног и политичко-правног система и устројство институција и организација јавне управе и јавног управљања.<sup>1</sup>

Све то упућује на изузетну ширину и сложеност феномена јавне управе и јавног управљања, која би се могла условно изложити кроз неколико равни: политиколошку, правну, менаџеријалну и оперативну.

*Политиколошко дефинисање јавне управе*, полази од основане претпоставке да се јавна управа не може разумети уколико се не изрази кроз политички контекст односно субстанцијални јавни домен, елаборацију сегмента власти. Другим речима јавна управа је и основа и еманација владања, креирања и спровођења јавних политика, иницирања, доношења и реализовања државних/јавних одлука, које су с тога референтне за (нај)ширу популацију и/или њене интегралне делове. У функционалном смислу она може имати непосредне и посредне прерогативе у односу на све субјекте који делују и делају по њеним ингеренцијама и надзором. Непосредност се огледа у њеном директном интервенционизму у јавним пословима, а посредност кроз садејство (партнерство) или препуштање (делегирање) права службености другим владиним, невладиним и приватним институцијама и организацијама. Надаље, важан аспект у сагледавању суштине јавне управе односи се на идентификовање њене улоге у процесу креирања јавне, опште (државне) политике али и оне која се „прелива“ на шири јавни, „трећи сектор“, који се формирао партнерством државног и приватног сектора, али и јавног и приватног сектора. Двострана улоге јавне

1 Упореди: Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001, стр. 19–42.; Бранислав Марковић, *Наука о управљању*, Правни факултет, Крагујевац, 2003, стр. 53–75.;

управе у процесу стварања и реализовања политике, доношења и остваривања одлука у домену легислативних и егзекутивних овлашћења, доприноси значају и великој утицајности њеног положаја и улоге у целини друштвено-политичког и друштвено-економског система.<sup>2</sup>

Коначно, додатну снагу моћи државне/јавне управе даје и њено функционално усредсређење, претпостављено позиционирање и активизација у дефинисању, обликовању, афирмацији и заштити јавног интереса и општег добра. Тај ауторитет и та предност чине јавну управу доминантном у спектру извршне власти, а управо је та недодирљивост може одвести у самодеградацију и бирократизацију, у отуђење у односу на оне чије интересе и потребе треба да штити, којима заправо треба да служи, а то су грађани.<sup>3</sup>

*Правно дефинисање јавне управе*, ослања се на премису не само примењивања јавног права, већ значајним делом и његовим стварањем. Сасвим је јасно да јавна управа, администрација не може функционисати без правног основа, независно од тога да ли је прецедентног или кодификованог порекла. Да би се процес примењивања закона одвијао консекветно неопходно је стварање и активирање подржавајућих регулаторних аката, јер се њима на најефективнији и најефикаснији начин подстиче и остварује примена слова закона у пракси. Да би се ова функција и потреба задовољила неопходан је висок квалитет правне културе, која не занемарује услове нужне и довољне доступности законских и подзаконских интенција, које неће уз то остати сувише далеке и апстрактне грађанима.<sup>4</sup>

У ту сврху се формирају административне, регулаторне агенције које брину о духу закона, интенцијама легислативе, односно њиховом дејству и импликацијама. Јер, од квалитета и ажурности регулаторних мера судбоносно зависе ефекти пројектоване легислативе, а следствено и пројектована политика развоја државе, привреде и друштва. Што су држава и привреда снажнији, а друштво са развијенијим потребама, то су бројније и темељније регулације, које повратно обезбеђују већу институционалну ста-

2 Упореди: Herbert Simon, *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Free Press, New York, 1945.

3 Упореди: Макс Вебер, *Привреда и друштво*, I–II, Просвета, Београд, 1976.

4 Упореди: George Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914 (Наведено према: Никола Стјепановић, *Управно право I*, Beograd, 1978); Еуген Пусић, *Јавна управа и друштвене теорије*, Друштвено велеучилиште у Загребу – Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007, стр. 70-71.

билност и организацијски кредибилитет правног, политичког, економског и друштвеног система.

Међутим, сврсисходно је указати на трајну осцилацију мњења, нарочито у модерном добу, о томе до које мере држава и њени правни и псеудоправни експоненти треба да регулишу и контролишу јавни живот, односно да залазе у односе и процесе у друштву, интересе и потребе не само својих грађана, већ и оних који повремено и привремено бораве у тој средини. Јер, норма може да ослобађа и чини рад и живот грађана безбедним и комфорним али може и да заробљава, спутава и дискриминише. Улога, дејство и успех јавне политике, а у њој посебно јавне управе и јавног управљања, непосредно су условљени и зависни од квалитета дистрибутивних и редистрибутивних политика и регулаторних мера, којима се уређују односи у друштву, његовој социјалној стратификацији и развојно стимулативном поштовању грађана, њихових права и обавеза.

*Менаџеријално дефинисање јавне управе* заснива се на претпоставци да је јавна управа легитимни и легални оквир, стожер јавног управљања администрацијом и бизнисом, профитним и непрофитним сектором, кључним функцијама свих нивоа административне пирамиде, од врха до њене основе, мреже локалних самоуправа. Односи између различитих пирамидалних нивоа, могу бити уређени на различите начине али су у правилу поуздан рефлекса присуства или одсуства демократског потенцијала једног друштва, једне заједнице, његове интересне хомогености или хетерогености. Друштва са дужом демократском традицијом, вишом политичком културом, либералнијом економијом, редукованим али изузетном ефективним и ефикасним системима јавног управљања, са доследним остваривањима права и слобода грађана и утемељенијим цивилним друштвом, чешће су опредељују за модернизацијске и реформске захвате, успешније примењују концепцију децентрализоване власти и јавне политике. Друштва са скромнијим дOMETИМА у поменутиМ сферама или са супротном развојном и вредносном матрицом склонија су да прихватају моделе концентрисане и централизоване власти, бирократизованог начина управљања, већој статичности, мањој кадровској покретљивости управљачких елита, мањој транспарентности и скромнијој пракси институционалне, групне и личне одговорности.<sup>5</sup>

5 Мијат Дамјановић, *Менаџерска револуција*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990, стр. 39–134; Jan-Erik Lane, *State Management: An Enquiry into Models of Public Administration and Management*, Routledge, London

Када је у питању однос државне/јавне управе према секторима извршне власти па у појединим елементима организације и управљања и према законодавним органима и телима, извесно је да од менаџеријалних капацитета јавно-управне власти непосредно зависи и функционалност институција егzekутиве и легислативе. Ова међу-условљеност тиче се како утицаја на именовања и постављења, како челних функционера јавно-управних институција и организација али и изборних ешалона управних, стручно-експертских па и помоћно-техничког посленика. Када је у питању преиспитивање вредности унутрашње организације и начина управљања и руковођења јавно-управним институцијама и организацијама, ту се подвлачи јасна линија разграничења по неколико основа: с једне стране, између оспособљености именованих политичких функционера и изборних професионалаца-стручњака; с друге стране, између администратора вишег, средњег и нижег нивоа управљања, где је нарочито важна улога администратора средњег нивоа, задужених за функционалну конекцију централне и локалне власти; с треће стране, између професионалних и етичких врлина администратора (у јавном сектору – „public sector administration“) и менаџера (у пословном сектору – „business sector administration) и с четврте стране, између филозофије и стила управљања како у јавном и приватном сектору, тако и њиховим све учесталијим партнерствима, без којих иначе нема озбиљнијих и одрживијих развојних стратегијских програма, чије присуство и делотворност иначе карактеришу праксу развијенијих и просперитетнијих друштава. Коначно у овај аспект, менаџеријалног дефинисања јавне управе и јавног управљања, укључене су и претпоставке досегнуте квалитетне професионалне оспособљености управних радника, најчешће школованих у престижним академским институцијама за јавну управу, јавно управљање, управљање јавним сектором, управљање пословним системима, диверзификованим модалитетима стратегијског управљања и др. У питању су каријерни специјалисти који су у стању не само да се носе са актуалним изазовима добре владавине и ефикасног управљања, већ који су оспособљени и за дугорочно развојно планирање и предвиђање будућих искушења пред којима ће се наћи држава, привреда и друштво, у ближој и даљој будућности. Другим речима, ови кадрови имају тежак задатак превођења визије политике у административну регулативу, инспирисану вредностима правде и правичности, која ће бити у служби

---

and New York, 2009, стр. 28-29; Owen E. Hughes, *Public Management And Administration: An Introduction*, Palgrave, Basingstoke, 2003, стр. 573-580.

грађана, њиховог »ослобађања« а не »поробљавања«. Да би успели у овој мисији државни чиновници и јавни службеници морају бити свесни опасности (само)биروقратизовања као и сталне потребе стицања нових информација и знања - теоријских и емпиријских, неговања култа етике и морала, јер тек са сједињавањем ових вредности и врлина, стиче се професионално прикладан и одговоран профил савремених државних/јавних администратора и менаџера.

*Струковно дефинисање јавне управе (јавне управе као занимања)* помаже да се схвати да се о јавним администраторима не суди само с гледишта врховне администрације која (са)учествује у процесима стварања и остваривања јавног права, већ им припада по начелима и принципима субвенционитета и самоуправности разрешавање и решавање свакодневних животних потреба грађана: за осветљеним и топлим домом, здравом храном и водом, добрим снабдевањем, квалитетном школом и болницом, дечијим и социјалним установама, безбедним саобраћајем, сигурном друштвеном и здравом природном средином, уљудним и саосећајним понашањем представника администрације »публик сервантс« и многих других претпостављених вредности. За сврху задовољавања таквих насупротних потреба и интереса, на страни јавних администратора постоје врло различите позиционираности и улоге, које нису само последица њихових институционалних разграничења и интерних систематизација, већ и њихових различитих образовних и стручних, ужих и ширих профила, диверзификованих личних афинитета, склоности, агилности, надарености и посвећености.<sup>6</sup>

*Државна управа*, као израз традиционалних функција и принудне природе класне државе,<sup>7</sup> *јавна управа* као израз проширених сфера сектора јавних политика, дерогираних из класичних државних компетенција<sup>8</sup> и *јавна администрација* као скуп институција, агенција и бироа, увек је представљала једну од најважнијих грана, подељене или јединствене организације власти. Без обзира да ли је била у организацијском и функционалном садејству са извршном влашћу (тријалистичка концепција) или је била одвојена и аутономна (квадријалистичка концепција), у односу на законодавну, извршну и судску власт, управа се (од)увек делом бавила

6 Упореди: Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, Person Longman, New York, 2008, по. 7-25.

7 Ibid: Еуген Пусић, 2007, стр. 70-71.

8 Нпр. Леон Диги, *Преображај јавног права* (1913), Геца Кон, Београд, 1928, стр. 13.

и утврђивањем програма и политике извршне власти као и имплементацијом државне, јавне политике.

Ово кључно позиционирање управе и њених оперативних функција огледало се у свим битним елементима (јавног) управљања: планирању, организовању, усмеравању, координирању и контролисању. Ово својство карактерише, у већој или мањој мери, све управне системе без обзира на разлике у њиховом политичком и правном устројству, као и комплексност њихове пирамидалне функционалне и територијалне организације, као и њихових умрежених корелација. А управо ове међу-упућености и међу-зависности различитих административних нивоа надлежности, како изворних тако и пренетих, представљају есенцијални и најделикатнији проблем организације и функционисања савремене администрације. Али и више од тога, од природе решења ових односа зависе вредносни судови, оцене и утисци о стању и перспективи демократије, карактеру уставности и законитости, центрима политичке, економске и друштвене моћи, реалностима деконцентрације, децентрализације и деволуције власти, односима центра (или центара) и периферије (конститутивних делова) система.<sup>9</sup>

### Утицај облика политичког система и типа организације власти на савремену јавну управу

Да би разумевање позиционирања и функционисања јавне управе и јавног управљања, било прецизније и систематичније уређено, ваљало би се ослонити на две важне системске платформе, облик политичког система и тип организације власти, преко којих би се са више поузданости могли судити о реалитетима модернизацијских домета у систему државне/ јавне управе.

Под обликом политичког система, од времена установљења модерне државности и еманципације друштвености (од почетка XIX века) подразумевају се основи, структуре и манифестације доминантне власти, моћи и ауторитета у датом друштву. У питању су механизми решавања интересних антагонизација између државе,

<sup>9</sup> Упореди: Јан Ерик Лане, *Државно управљање – разматрање модела јавне управе и јавног управљања*, Мегатренд/Службени гласник, Београд, 2012; Норман Флин, *Управљање јавним сектором*, Мегатренд, Београд, 2012.

утицајних социјалних група и грађана, избори смерова и критеријума утицајности на креирање политике и праксу управљања у јавном животу. Следствено, у питању је основ разрешавања јавног у односу на приватно, општег у односу на посебно, заједничког у односу на појединачно. У зависности од одговора на претходне дилеме политички системи су се могли делити на недемократске и демократске, а ови други на системе фиктивне и формалне демократије. То значи, с гледишта нијансираности присуства демократског типа владавине, да ли се у њима конституисање власти одвија по принципима слободне изборности, а њено функционисање обавља у складу са позитивном нормативном регулативом и под ефективним надзором оних који су им пренели право и одговорност управљања јавним пословима. Уз постојање разложне скепсе у односу на аподиктичку изузетност демократских врлина, формална демократија под претпоставком поштовања сопствених начела и принципа, што у пракси најчешће често изостаје, отвара велики простор за њено усавршавање, модернизовање, тражење нових, солидних и респектабилних упоришта.<sup>10</sup>

Мада су претпоставке за формирање модерне јавне управе и управљања постављене знатно раније,<sup>11</sup> ипак се ова дисциплина као утемељено и аутономно подручје у савременом смислу, изнедрила из политичких наука тек у другој половини двадесетог века. И док су се у свету капитализма јавне услуге од самог почетка поверавале како јавном тако и унајмљеном приватном сектору, уз њихова поступно све учесталија партнерства, свет социјализма све до свог распада крајем XX века, јавне услуге резервисао је искључиво за државне институције и организације, уз сва позната и несавладана ограничења и отпоре инертне и мастодонске бирократије. Испоставило се да је једна од најтежих препрека у демократизацији и модернизацији постсоцијалистичких, али и неуспешних посткапиталистичких – транзиционих друштава, управо некавалитетна државна управа, крхка институционална и организацијска структура и неспособљен кадровски потенцијал јавних чиновника и службеника, без прикладних знања и вештина, са превазиђеним

10 Упореди: Миодраг Јовичић, *Уставни и политички системи: Савремени политички системи*, Службени гласник, Београд, 2006.

11 Постоје бројни извори који указују да основи модерне јавне управе и управљања настају још у античком периоду. Нпр. у: Ali Farazmand, „Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration“, in: Ali Farazmand (ed) *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, 2009.



вредносним системом, карикатурним менталитетом и непримерним односом према грађанима.

У овом погледу постоје несумњиво значајне разлике између развијених и земаља у развоју. Прве су дубоко закорачиле у информацијско друштво, а друге су процесу стварања индустријског и урбаног друштва. И једни и други су у потрази за новим садржајима (у)правне регулативе, нових јавних политика, институционалних и организацијских подлога, имплементација информационо-комуникационих технологија и трагања за високо компетентним људским ресурсима. Посебан преокрет у лидерском и менаџерском потенцијалу везан је за, не само структуру државних институција и организација, већ и сферу инфраструктурних система, јавних корпорација и предузећа, чији домени морају бити усклађени са развојном стратегијом и динамиком нарастајућих урбаних простора, неизбежном привредном реструктуризацијом, реиндустријализацијом и реаграризацијом. Традиционална државна управа, њене функције и делатности, као и централизовано и хијерархизовано управљање, са старим профилима и знањима управних радника, постаје оптерећење за сваку заједницу и друштво, уз претеће вишестране неконкурентности у односу на просперитетније државе и друштва. Међутим, неминовна реоријентација државне односно јавне управе није имала константну и трајну прогресију, већ је спорадично манифестовала модалитете нових деформација, концентрација и монополизација државне политике, која се у неким примерима преобратила у тоталитарне и ауторитарне поретке. У том правцу деловало је, већ споменуто, искуство обе велике декаденције XX века, једне у свету капитализма, кроз фашистичку, а друга у свету комунизма кроз сталјинистичку доктрину. Тачно је запажање појединих аутора да се са крахом тих доктрина левијатанска држава није до краја повукла у своје корито. Њена предимензионираност, додуше подстакнута и новим подстицајима и изазовима савременог друштва, остала је велика енигма и главобоља за све аутентичне реформаторе комплексних државних творевина и њихових деривата. Из ових процеса проистекла је трајна и неизвесна борба са опскурном бирократијом и реверзибилним бирократизмом, која је одузимала и која одузима значајну енергију свим оним снагама које су заинтересоване за афирмацију демократских вредности и стабилизацију (само)одрживе формалне демократије, у њеним виталним сферама и садржајима. Међутим, чињеница је да је и тај корекциони правац одувек



имао ограничено дејство, јер је управо та социјетална (ре)оријентација, која је материјализована, на пример, кроз ревитализацију концепције „државе благостања“ и формирање иновираних модела „социјалне улоге државе“ узроковала праву плим нових институција и организација, са новим ешалонима бирократа и технократа. У истом правцу је деловало и стварање нових супранационалних творевина, на крају XX и почетком XXI века, које су се са више или мање успеха ухватиле у коштац са контроверзним импликацијама глобализованог света.<sup>12</sup>

За „анатомију и физиологију“ јавне управе и јавног управљања важно је разумевање *карактера и природе организације власти*, њене подељености или јединства, односно устројености законодавне, извршне и судске власти. По критеријуму порекла легитимитета власти и карактера државе, а тиме и њених управних ингеренција и прерогатива, могли су се конституисати разноврсни облици друштвеног уређења, у распону од монархија до република, такође у широкој лепези формалних модалитета репрезентативности. С друге стране, по основу начела и принципа легалитета, организација и функционисање власти испољавала се кроз бројне варијете парламентарних и председничких система, као и њихове кооперативне симбиозне форме, обостраних корисности и допуњујућих добитности. Уобичајено, за прву поделу као изворни узор узима се пример британског парламентаризма, а за други пракса президентијализма у САД. И док се на примеру САД може извести закључак о стриктној подели власти, на законодавну, извршну и судску грану, у парламентарним демократијама, извршна власт није потпуно одељена од законодавне власти, па стога има и мишљења али и емпиријских потврдности да је кабинет (влада) заправо водећи, кључни »комитет« парламента. Доказ више у прилог ове констатације представља и чињеница да су чланови владе истовремено и чланови једног од два парламентарна дома, без или са компабилитетом ових позиција, на основу посредне или непосредне изборности. Та обавезност, међутим, не постоји у случају премијера. Следствено, по британском моделу, уколико премијер жели одређену личност у својој влади која није члан Парламента, тада јој или може доделити титулу, преко које ће ући у Горњи дом, или искористити упражњено место у Доњем дому, у коме би та личност могла бити изабрана. Наравно постоје и другачија уставна

12 Упореди: Еуген Пусић, *Управне организације – интеракција-структура-интерес*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Загреб, 2005, стр. 139-142.

и законска решења која искључују овакву могућност акумулирања политичких функција, што не значи да у таквим системима не постоји тенденција пренаглашеног присуства и утицаја извршне власти у односу на законодавну и судску. Постоје и системи у којима висока партократска позиционираност постаје услов стицања високих државних функција, чиме се практично све полуге власти сажимају у уским елитним круговима, који имају тенденцију »продуженог боравка« у свету политике, што најчешће није у складу са готово елементарним принципима формалне демократске реконституције власти и прокламованим принципима временски ограничених реелекција. Шта више таква пракса и опонашање законито се „сели“ не само у ниже територијалне нивое организације власти, већ и у секторе привреде и друштва, њихове институције и организације, стварајући тиме нови квази-олигархијски систем, који тривијализује и банализује мисију и логику демократије<sup>13</sup>.

Судећи по пракси, реалност упућује на чињеницу, да међу овим облицима организације власти, управо се кроз еволутивне садржаје и форме државне односно јавне управе, могу препознати бројни и разноврсни појавни варијетети, па и напуштања изворног облика, организације власти. Тако на пример, у појединим државама Латинске Америке и Африке председнички системи су се извргли у системе војних диктатура, а ранији комунистички системи у земљама централне и источне Европе искусили су преминање партијске власти у односу на формално приоритетну парламентарну власт. Постоје и одређене форме комбиновања својстава председничког и парламентарног система, у којима већу виталност исказују неформални садржаји вођења политике у односу на формалне поступке и процедуре. Такве «хибридне» форме можемо идентификовати на примеру парламентарних система Немачке и Француске, и скупштинског система Швајцарске. Тако, у парламентарном систему Немачке, шеф државе је председник, биран на четири године од стране федералног парламента - савезне скупштине, која се састоји од чланова доњег дома парламента (Бундестаг) и паритетног броја заступника федералних јединица (Бундесрат). На челу владе је канцелар, који мора имати већинску подршку Бундестага, коме и лично односно инокосно одговара, и у име владе. Канцелар може тражити гласање о поверењу, те уколико не успе да га оствари, може посредством председника државе

<sup>13</sup> Упореди: Мијат Дамјановић, *Демократија – епизодна мистерија*, Службени гласник/Мегатренд, Београд 2011, стр.: 11-28, 279-298, 345-369, 371-383.

тражити распуштање Бундестага и расписивање нових избора. У Француској председника републике бирају грађани на непосредним изборима, за мандат од седам година. Та чињеница непосредне изборности даје председнику велики ауторитет, ојачан и значајним овлашћењима: да именује премијера, да има велику улогу у вођењу спољне политике, да може да распусти национални парламент и да има широка овлашћења у ситуацијама ванредног стања. Поред тога председник председава седницама Кабинета, односно Саветом министара. Чланови савета не могу бити чланови парламента, али му могу приступити, говорити на његовим заседањима, али без права гласа приликом доношења, изгласавања одлука. Ипак, председник је и ограничен обавезом да за неке од својих одлука мора имати сагласност, потпис премијера или неког од министара у влади. Швајцарска има јединствен модел избора и функционисања извршне власти. Савезно веће се састоји од седам чланова, изабраних од стране савезне скупштине на период од четири године, са правом поновног избора без ограничења, тако да су поједини чланови већа са искуством од неколико деценија. У случају несагласности и супротстављености, нити савезно веће подноси оставку нити се скупштина распушта. Једноставно, преговарањем министри прилагођавају своје ставове очекивањима, интересним преокупацијама парламентарне већине. Иначе, скупштина (парламент) сваке године бира међу члановима већа (влада) председавајућег односно председника владе. Слична подражавања и опонашања бележе се и у случајевима недовољно консолидованих демократија, у којима председник, својом личном харизмом, наткриљује, најчешће без уставних основа, како законодавну власт тако и егzekутивну функцију владе. У оваквом типу система уобичајена је пракса задржавања или стицања челне позиције у политичкој странци, која има или доминантну позицију у страначком систему, или солидан коалициони капацитет, којим се споменута позиција стиче, »награђује«.<sup>14</sup>

Ипак, историјска ретроспекција модалитета организације власти упућује и на одређене еволутивне тенденције, када су у питању савремена друштва и савремене демократије. На пример, да се број монархија, у светским размерама смањује, тако да их је на почетку ХХI века мање од тридесет, а да су парламентарни системи организације власти знатно атрактивнији и у пракси доминант-

14 Ибид., стр. 11-28, 279-298, 345-369, 371-383.

нији у односу на председничке односно президентцијалне системе. Сасвим јасне реперкусије на организацију и функционисање извршне власти, односно државне/јавне управе има и опција партијског устројства, постојања стабилног или нестабилног дво-партијског или више-партијског система. Ове промене не заснивају се преваходно логиком формално-правног институционализовања, већ у знатно већој мери квалитетом непосредног функционисања.

Епохалним урушавањем и распадом света реалсоцијализма у земљама централне, источне и југо-источне Европе започео је важан процес политичке демократизације и економске либерализације, особене транзиције, у којој се постепено напуштана концепција хипертрофиране симбиозе државе и партије, монопартизма, командне економије и аморфног друштва, у коме није било услова за цивилно и грађанско друштво. У том несумњиво историјском заокрету стварају се поступно предуслови за нову развојну мисију државе, прикладнијих вредности и промене развојних приоритета. Наступило је време разбијања старих монопола у готово свим секторима јавног живота и стварања климе конкуренције и нових основа (само)одрживости. Стратегијом и политиком деконцентрације и децентрализације власти, делегације и дерегулације правних надлежности и овлашћења, променом својинских односа и реструктурирањем привреде, стварају се услови за кључну промену релација центра (националне државе) и периферије (локалне самоуправе), политике и економије, државе и грађана. Уместо отуђених и ригидних, хијерархијски устројених бирократских структура, предност се све убедљивије препознаје код флексибилних, политипских и самоодрживих организацијских ентитета, оспособљених за превентивне активности у стањима латентних неизвесности али и све ефикаснијем решавању испољених проблема.

Промени слике и представе о овом делу света несумњиво су допринели крупни реформски захвати у домену виталних инфраструктурних система, преображаји већих привредних система, уз комплементарно повезивање са средњим и малим привредним агенсима, подстакнутих процесима свеобухватних приватизација. Назначена је потреба реинвенције атрибута државне власти, модернизација јавне администрације на свим нивоима, стимулација корпорацијског/компанијског бизниса, као и модернизација менаџмента и предузетништва, динамичније развијање сектора јавних политика и промена односа државе према приватном сектору, уз

све учесталије примере опонашања препознатљивих и успешних садржаја и форми сарадње (партнерства) јавног и приватног сектора. Тиме би се несумњиво постепено стварали услови за плодотворнију сарадњу и повезивање са земљама ЕУ и другим супранационалним заједницама. Постепено приближавање ових земаља, њихових институција и организација споменутих заједницама означило је истовремено и њихово дефинитивно удаљавање од тешког и оптерећујућег тоталитарног, централистичког и бирократског наслеђа.

За разлику од искуства развијених демократских заједница и друштава, које су своје институционалне капацитете подизале постепено и рационално, земље овог региона су, под притиском прогресивних унутрашњих сила и уз подршку међународних институција, започеле процесе политичке демократизације, правне консолидације и економске стабилизације, али без бројних и важних претпоставки, и у сталној временској оскудици. Таква ограничења су објективно успорила, а понегде и угрозила, реформске подухвате. Ипак, споменути опсежни процеси реинституционализације и реорганизације подстакли су постепено стварање новог административног система, са све мање примеса старих и превазиђених решења, која нису издржала конфронтацију са изазовима модерног доба, односно која су изгубила привлачност за своје народе, за своје грађане.

Сувишно је напомињати да о правцима, садржајима, формама, методама и динамици реформисања државне/јавне управе и јавног управљања није било једноставно успоставити неопходан друштвени консензус. У условима тешких политичких конфронтација, кроз које се сламао отпор присталица старог режима и индиферентност и дезоријентисаност социјалних групација, али и ништа мањих недоумица и несагласности на страни реформски оријентисаних снага у погледу развојних циљева и метода, мукотрпно се пројектовала, градила и покретала архитектура новог система власти. Све се то одиграло у условима скромних демократских капацитета, ограничене парламентарне културе и уз присуство квазиопозиције, која се по старим и опробаним клишеима претежније формирала по идеолошкој окосници, а мање и ређе по дугорочним развојним пројекцијама. Тиме је била угрожена па и изгубљена значајна друштвена енергија, опстала је инерција, а ти-

ме је олакшано одржавање социјалних напетости и институционалних напетости.

У таквом амбијенту, у земљама централне и (југо)источне Европе, да би се успешно обавио велики реформски преокрет, између осталог, и у домену јавне политике и власти, потрошена је последња деценија XX века. То је претпостављало успостављање политичког консензуса о стратегији свеукупне реконструкције политичког, економског, правног и друштвеног система. Тиме је била отворена обеспокојавајућа дуга листа потребних промена које су се морале обавити да би се ухватио корак са организацијским и управљачким стандардима развијеног света. Према очекивању и у земљама ових региона проблем модернизације јавне администрације на свим нивоима, од централне до локалне, захтевао је константно преиспитивање и поређење сваког реформског корака, посредством универзалних домета и вредности система са већом ефикасношћу, ефективношћу и економичношћу њихових институција. Показао се посебно тешким подухват формирања чвршће и поузданије идентификације интереса грађана са интересима органа и организација власти и обратно. Поред успостављања нужне и довољне консенсуалности кључних политичких актера за стратегијску визију развоја система, што није у свим споменутим земљама споменутог региона препознато, неопходно је било и формирање друштвене свести о редоследу и јасним приоритетима у послу комплексне трансформације целине система и његових конститутивних делова. Из тих разлога путеви и постигнућа појединих држава овог региона дали су различите резултате у процесима реформисања јавног сектора, имајући у виду њихове различите традиције, дивергентна полазишта, приоритете и подлоге социјеталних реконструкција, амбициозност сопственог пројекта, отвореност за искуства других, истрајност у реализацији и окончавању започетог посла и сл.

## Темељни принципи савремене јавне управе

Систем јавне управе и управљања условљен је на суштински начин капиталним изменама у конципирању економских параметара, јавних финансија и релацијама између различитих административних нивоа и ентитета. Концепција нове јавне управе,

јавног предузећа, јавне услуге, јавне потрошње упућује на нову философију приходавања, тока и контроле финансијске политике и фискалне децентрализације. У конципирању реформе јавне управе једна од иницијалних претпоставки је промена физиономије правног система, правне регулативе. То је први талас трансформације, предуслов опште и широке модернизације система који креће путем иреверзибилне транзиције. У питању је промена укупне конфигурације правних норми, установљених по принципу уже фокусиране регулативе, која је чистије профилисана и која искључује праксу антиципацијских норми, односно одржавања латентног раскорака између нормативних пројекција и стварних стања и ситуација. У модернизацији јавне управе, од централне до локалне управе, нови информациони системи могу значајно да унапреде процесе рада у њима, са гледишта њене веће ефективности, ефикасности и економичности. Оне собом повлаче и комфорније услуживање грађана, егзактнију и бржу комуникацију, која истовремено смањује ризике различитих тумачења и неспоразума, који су често прерастали у конфликте од којих је заправо свака страна била на губитку.

Све претходно наведене очекиване трансформације поставиле су на дневни ред и подизање капацитета модерне администрације, администратора и јавних менаџера. У том смислу, незаобилазни су реформски захвати у систему редовног и специјализованог образовања, курсева реиновативног знања, семинара доквалификација и разноврсних специјалистичких тренинга за стицање посебних вештина. За успех реформе јавне управе незаобилазно је формирање нових профила чиновника и службеника, који са новим, проширеним и продубљеним знањима могу ојачати дигнитет јавних институција. Тиме ће се по први пут успоставити реални идентитети обе стране, управе и грађана, а следствено и међусобно интересно препознавање и поштовање. Логиком ове вишедимензионалне трансформације смањио би се маневарски простор за неконтролисано бујање администрације, поставио би се рационалнији приступ персоналној политици, избору профила, струка и степена очекиване професионализованости јавних службеника. Тиме би се и отворио пут установљењу нове етике управних радника, довољно солидне да издржи притисак познатих биропатолошких појава, инкриминисаних радњи, мита, корупције и сл.

С тога, за промену односа државе и грађана важна је припрема и ових других, који ће постепено, због промењене климе,



кориговати свој став према јавним институцијама и организацијама. Ту су потребна велика улагања у подизање образовног нивоа грађана, јачање њихове политичке зрелости, подизање нивоа политичке културе, грађанске свести и толеранције. Само такви грађани могу бити реални учесници у јавном животу, утицајни партнери и поуздани контролори носилаца јавних овлашћења. Тек у таквим околностима биће постепено докидана дуготрајућа супротстављеност, међусобно подозрење и неповерење представника државног апарата и грађана. Све су ово позната и дуготрајућа оптерећења која и формалну демократију чине илузорном.

Овај замашни посао свакако ће покренути бројне и несумњиве промене, од којих смо нагостили само оне најмаркантније, и указали на нова решења која би вероватно допринела промени амбијента јавног и политичког живота. Да би та промена била плодотворнија, неопходно је стварање нове мреже институција и организација, са знатно вишим капацитетом, које би могле да обезбеде систем квалитетније владавине, управе и управљања. Очекивани преображај је толико значајан да се пре може говорити о суштинској промени система, него његовој корекцији. У питању су преображаји свеукупне организације власти, не само јавне управе, јавне администрације, већ и организације привредног и друштвеног живота. Тек међусобном условљеношћу модернизације државе, привреде и друштва приближавамо се пожељном приступу реструктурисања и преобликовања кључних институција и организација које чине тврдо језгро целовитог демократског система.

Целовитост преображаја споменутих блокова институција и организација подразумева све нивое територијалне и функционалне организације државе, привреде и друштва. У њима се претпоставља промена односа и процеса, пре свега напуштањем централизованог и хијерархијског система, који функционише искључиво путем односа надређености и подређености, односно путем неконтролисаног бирократског волунтаризма. Судећи по искуству успешних система, излаз је на супротној страни, у процесима децентрализације, односно деконцентрације, делегације и деволуције овлашћења и препуштања оном нивоу организације власти који их може најефективније и најефикасније остваривати.

*Принцип децентрализације* представља једну од кључних претпоставки и вредности реалне демократизације политичког, економског и правног система, кроз промену природе односа раз-



личитих нивоа организације власти. Свакако ова трансформација није искључиво узрокована реаранжманима моћи и власти у друштву, већ и мењањем положаја и улоге грађана, њиховог учешћа и утицаја у политичком и јавном животу. То је уједно и услов без кога се не може замислити нова утилитарна и услужна функција, сервисна служба државне/јавне управе. Коначно, тада децентрализована управа свеукупног јавног сектора, судећи по искуству модерних и развијених демократија, функционише квалитетније а њене самоуправне форме у локалним заједницама постају за грађане отвореније и погодније за задовољавање њихових виталних интереса. Политика децентрализације се манифестује кроз неколико комплементарних варијација: а) деволуцију власти, као најпотпунији облик децентрализације у коме се подразумева реалокација државне власти кроз конституцију ексклузивне надлежности локалне власти; б) деконцентрацију власти која значи пренос компетенција централне власти на гране локалне власти, која преко ефеката пренетих надлежности повратно утиче на централну власт, ради увећања опште ефикасности (управног) система; ц) делегацију власти, као модел позиционирања између деволуције и деконцентрације власти, чиме се локалној власти препушта непосредно извршавање стриктно одређених јавних функција. С друге стране, у домену централне власти остају контролне функције и обавеза обезбеђивања услова за реализацију делегираних послова.<sup>15</sup>

Важна је, међутим, напомена да исход и успех процеса децентрализације у великој мери зависи од степена остварености неколико међусобно повезаних претпоставки. Прво, од квалитета и потенција државе, њене вишедимензионалне, политичке, економске и правне консолидованости и функционалности; Друго, од квалитативних (суштинских) и квантитативних (фактичких) вредности функционално-територијалне организације, броја и нивоа административних јединица, њихове међузависности, релација компетенција и одговорности управе и самоуправе. Треће, од развијености локалних заједница и снаге капацитета локалне самоуправе, вреднованих како кроз параметре објективних ресурса (привреде и инфраструктуре) тако и субјективних ресурса (професионалности и етике управних радника). Четврто, од ефеката рационалне примене принципа субсидијаритета и реалности коегзи-

15 Јан Ерик Лане, *Државно управљање – разматрање модела јавне управе и јавног управљања*, Мегатренд/Службени гласник, Београд, 2012; Норман Флин, *Управљање јавним сектором*, Мегатренд, Београд, str. 35-36.

стенције свих видова децентрализације, међу којима су економска, финансијска и фискална, најпресудније за успешну ревитализацију и модернизацију читавог система.

*Принцип деполитизације* има шире значење и функцију од стимулатора правца, садржаја и форме реформског курса модернизације државне/јавне управе, од система арбитрарне власти ка систему јавних услуга. У питању је промена односа и извора утицајности политике и економије, права и политике, економије и права. Од успеха превазилажења наслеђа ауторитарног система у коме је политика засенила све друге садржаје јавног живота, која је била и остала несклона охрабривању људи отвореног духа и слободног мишљења, веома зависи процес стварања нове политичке и административне елите, која ће бити нужно оспособљена и довољно инспирисана да постепено мења схватање о природи и карактеру власти, јавног добра, етици и емпатији.

Процес и успех деполитизације државно/јавне администрације условљен је такође са неколико важних претпоставки: стварањем услова за прикладно образовање различитих профила квалитетних управних радника, високог професионалног ранга, са специјализованим знањима; објективним селекционирањем и непристрасним избором јавних чиновника и службеника; класификацијама и систематизацијама радних позиција и објективизираним професионалним промоцијама каријерних чиновника; заштитом државних службеника од политичких притисака, у односу на утицајне центре политичке и економске моћи; јасном поделом између именованих и изборних лица, која је заснована на прикладним вредностима и врлинама таквих лица и др. Остваривање ових претпоставки није једноставно и не може остварити у кратком року, не само због њихове реалне комплексности, већ и због објективних амбијенталних околности, увек актуалних трансформација на националном, регионалном и интернационалном плану. Јер, подизање професионалног знања и административне културе треба да ојача нови идентитет института и институција државе, које би придобиле поверења грађана, а повратно код њих продубило осећање припадности и самопоштовања. Тиме би се следствено подстакло већи степен партиципације грађана у јавном животу, њихова кооперативност и лојалност. А све ове вредности и врлине су управо битни квалитети добре јавне управе и система добре владавине.

*Принцип професионализације*, као основ промене стања стручно инсуфицијентне, неискусне, аматерске, неодговорне и неефикасне администрације, што карактерише већину земаља у транзиционом развоју, представља услов без кога се не може замислити квалитетно управљање у јавном сектору. Да би се обезбедио реалан и одржив професионализам јавне администрације, потребна је радикална промена у битним елементима њене организације и управљања: промена схватања положаја и улоге јавних службеника и њиховог односа према грађанима; промене у систему општег и специјализованог образовања и политици иновативних доквалификација, преквалификација и сертификација; увођење и примењивање нових информационих технологија и стандардизовање поступака и процедура, чиме би се подстакла ефикасност јавне управе али и спутало присуство социо-паталоских појава у раду и одлучивању државних органа; гарантовање транспарентности и одговорности како у креирању норми тако и њиховој имплементацији; стварање новог и стимулативног система промоције и награђивања јавних службеника. Све су ово захтевни али и незаобилазни услови са чијим би се испуњавањем обезбедио већи респект и дигнитет државној/јавној администрацији. Тиме би се убрзало превазилажење њених несолидних и импровизованих решења, потиснуо разорни лаицизам и флагрантна неодговорност како према институцијама које заступају тако и према грађанима које непрофесионално опслужују, недовољно уважавајући њихов новац и њихово време. Од доброг и одговорног бизниса, примерице кроз лансирање модалитета јавно-приватних партнерстава, могла би се “позајмити” мотивација, солуције и искуства, “комбиновањем онога што је најбоље из ова два света”, с циљем да се пруже што квалитетније јавне услуге. То, међутим захтева, као што је познато, “демократску одговорност јавних власти и управљачке вештине и економичност које доноси приватни сектор”.<sup>16</sup>

*Принцип рационализације*, када је у питању реформа јавне управе, тиче се односа између улазних и излазних институционалних параметара, процене вредности планираних и остварених резултата њених служби, оптималног коришћења средстава и административног особља за постизање програмираних циљева. Другим речима о принципу рационалности државне/јавне адми-

16 О протиуречним искуствима ових партнерстава у земљама централне и југоисточне Европе видети у: Душан Дамјановић, Татјана Павловић-Крижанић, Габор Петери (ур.) *Партнерства јавног и приватног сектора*, ПАЛГО центар, Београд, 2010.

нистрације се може судити и преко употребне вредности мреже њених институција и организација, броја и квалитета ангажованих кадрова, профила и оспособљености управних радника. У сектору државне/јавне управе принцип рационализације има уз то и различите конотационе нивое. На макро плану постоји потреба сталног преиспитивања степена комплементарности подељене власти (законодавне, извршне, управне и судске), њиховог рангирања, међусобног прожимања и специфичне аутономности сваке посебно. У релацијама различитих територијалних нивоа организације власти, природа међусобних односа пресудно зависи од присуства или одсуства стварне а не формалне или фиктивне деконцентрације и децентрализације власти, са познатим предностима које иначе ове тенденције и процеси собом (до)носе. Коначно, на микро плану рационализација значи питање склада између изворних и пренетих надлежности и развијености капацитета да се ове друге могу реализовати на квалитетан начин.

О утемељености принципа рационалности се може закључивати и преко оцене стања институционалне функционалности ових служби односно прикладности реаговања на задовољавање друштвених потреба, артикулацију и заштиту јавних интереса, јавног добра и задовољавање интереса грађана на професионалан и праведан начин. Индикативна је и политика усклађивања интереса и унапређивања односа државног и јавног сектора али и јавног и приватног сектора. Ови циљеви подразумевају реадaptацију и реиновацију институција јавне управе, рекомпозицију надлежности конститутивних нивоа у административној пирамиди, увећање пропусне моћи комуникационих канала и нове профиле боље припремљених кадрова, свесних својих нових мисија и улога.

*Принцип модернизације*, остаје трајно важна и незаобилазна претпоставка за свако савремено друштво које види или бар назире своју будућност. Овај принцип треба заправо да на синергијски начин субсумира усклађеност и ефективност свих претходно споменутих принципа. Суштина захтева за убрзаним реформисањима државне/јавне управе своди се, с једне стране, на императив њене веће ефективности, ефикасности и економичности, а са друге стране, на искрену и одлучну афирмацију већег учешћа и утицаја грађана у јавном животу, јавној политици, у јавним стварима, на јавној сцени.<sup>17</sup>

17 Johan P. Olsen, *The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries*, Sverige Maktutredningen, 1988.

Процес модернизације подразумева различите развојне платформе и бројне претпоставке које се јављају већ у иницијалној фази реформи. На пример, модернизација политичког, економског и правног система објективно ствара нову климу за унапређивање целовите развојне стратегије владајуће политике и доношење капиталних одлука. Ипак, најпрепознатљивији је допринос информационе и комуникационе технологије. Убрзаним и незаустављивим ширењем све разноврснијих апликација информационе технологије стварају се предуслови за суштинске промене у државној администрацији и њеним односима са јавношћу. Те промене су пре свега везане за подизање професионалних стандарда и објективизирање њеног рада, појачану транспарентност њених учинака а тиме и одговорности њених представника. Са изразитијом ефективношћу и ефикасношћу рада њених представника у свим секторима власти и јавних служби законито се поставља и питање исплативости односно економичности њихових услуга, па и тражење алтернативних решења.

Овај суштински преображај, условљава промене и прилагођавања свеукупног социјеталног амбијента, климе и капацитета читавог спектра комплементарних система политичке стратегије, правне регулативе, економских ресурса и друштвених потреба и иницијатива. Међутим, његово усаглашавање је крајње компликовано а често у дубиозно, услед читавог низа настајућих интервентних зависних и независних варијабли, које није једноставно предвиђати, користити, усмеравати и успешно контролисати.

Несумњиво да изнета аргументација у погледу стања политике, економије и права чини реалнију подлогу за текуће и будуће институционалне и функционалне промене и унапређивања јавне управе и јавног управљања. Променити карактер и природу власти, створити самоодрживи привредни потенцијал, обезбедити правну сигурност, створити нову филозофију управљања јавним пословима и систем вредности прилагођен потребама новог времена, остаје само инвентар високих циљева уколико су оскудни капацитети законодавне, извршне, управне и судске власти. С тога се и отвара потреба за убрзаном реконцептуализацијом и реинституционализацијом друштвено-политичког и друштвено-економског система, у чему је изузетно значајна улога државне/јавне управе, владања и управљања. Ова стратегијска реоријентација ослоњена је добрим делом на промену односа државне и јавне управе, који је значајним делом условљен и уважавањем општих тенденција у

савременим демократским државама, друштвима и заједницама. Овде бих споменуо оне најзначајније и најсудбоносније за развој савремене демократије: подстицање самоограничавања и свођења државних функција и делатности, уз истовремено јачање њихових ефективности и ефикасности у процесима имплементирања; подржавање стварања и јачања јавног сектора, уз асистенцију приватног сектора, формирањем јавно-приватних партнерстава; јачањем јавне управе као услужне делатности, а не као полуге еманације власти, што подразумева промену природе односа између државе и грађана; подстицање деконцентрације, децентрализације, деволуције, делегације и дерегулације власти, ради јачања компетенција институција самоуправности, невладиних организација и иницијатива грађана; уважавање потребе промена концепције јавног управљања, његових садржаја и форми, учесника и овлашћења, процедура и поступака; ширење и јачање вишеверних и вишесмерних контролних механизма у сектору јавне управе и јавног управљања; убрзано ширење и интензивирање улоге информационе технологије у модернизацији и рационализацији рада и одлучивања органа и организација јавне управе; стварање нових профила управних кадрова, са новим знањима, етиком, мотивацијом и лажношћу.

Закључио бих ово разматрање о стању и изазовима јавној управи и управљању са указивањем на два фундаментална исходашта. Прво се тиче обзнањивања неизбежне потребе стратегијског реформисања јавног сектора, а друго, нове физиономије спектра јавних политика. И једно и друго је последица одлучног дистанцирања од традиционалне државне управе, окарактерисане као празне лажне и бесмислене ("the hollow state") али и супститутских карактеристика јавне управе, које нису значајније промениле карактер и природу власти, као што нису увећале ни утицајност грађана на креирање јавне политике/јавних политика и доношење капиталних одлука, које се управо њих тичу. Време ће показати у којој мери ће "испловљавања" терета државних функција у просторе недржавних асоцијативних форми, а са друге стране "упловљавања" пара-државних независних регулаторних тела ("агенцијација"), као и јавних предузећа, приватних корпорација и невладиних организација у традиционалне сфере власти, објективно умањити ефективност и ефикасност утицаја и надзора грађана над "високом политиком". С друге стране, карактер овог проширеног и интересно хетерогеног институционалног оквира, узрокује

хибридну природу интер-релацијских односа између његових конституената, а тиме се практично ствара уговорна виртуелна интересна заједница, изван домашаја контроле јавности и елементарне утицајности грађана. Ово може послужити као добар пример који показује да разлози економске рационалности могу угрозити очекивања политичких детерминација, односно потврдити да се вишеструки успон овог хибридног сектора може одиграти без значајнијег присуства демократских поступака и процедура. Али, с друге стране многа истраживања у различитим деловима света показала су да је ово управо зона у којој се корупционаштво лакше шири и продубљује, односно теже уочава и искорењује.<sup>18</sup>

Има и мишљења да су јавна управа ("public administration") и јавно управљање ("public management") заправо логични конституенти државног управљања ("state management"), који правећи разлику између државе и тржишта, јавног и приватног, економије и политике, исте не подвајају већ их спајају, у сврху што квалитетнијег опслуживања грађана у сфери јавног сектора. Односно ова сфера је више од једноставног спајања јавног и приватног сектора, заправо представља њихов синергијски израз. Иначе савремени модел државног управљања примеренији је развијенијим капиталистичким државама и њиховом схватању кључних обележја демократије. То претпоставља плуралитет његових функционалних форми, кроз бирократску, тржишну, партнерску и хибридну инклинацију.<sup>19</sup>

## Реформа јавне управе/јавног сектора

Реформисање јавног сектора, чији је основни циљ пружање јавних услуга, без обзира да ли се у тој улози могу наћи јавна или приватна предузећа (корпорације, компаније) најчешће је фокусирано на право и поредак, инфраструктуру, образовање и здравствено збрињавање, социјалну заштиту, екологију. Процес пружања јавних услуга у овим областима подразумева испуњавање одређених претпоставки, као што су стратегичност, контингент-

18 Н. Brinton Milward, „The Changing Character of the Public Sector“, u James L. Perry (ed), *Handbook of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1996.

19 Упореди: Јан Ерик Лане, *Државно управљање – разматрање модела јавне управе и јавног управљања*, Мегатренд/Службени гласник, Београд, 2012.



ност, рационалност, партнерство (јавно-приватно), умреженост, економичност и одговорност према захтевима корисника и очекивањима грађана. Међутим, у свакој од ових претпоставки, о којима је у другом контексту већ било речи, јавља се тзв. имплементациони раскорак, између циљева централне власти у вези реформисања јавног сектора и реалних резултата, практичних исхода ("policy outputs" и "policy outcomes"), у нижим – ужим административним ентитетима. Јер, државно управљање у правилу се изражава кроз неколико територијално-функционалних нивоа, као последица остварених процеса деконцентрације и децентрализације власти. Регионални ниво, као основ вертикалног повезивања централне власти и локалне самоуправе, али и хоризонталне међу-упућености има најзначајнију улогу управо у сфери јавног управљања, јер је кључни смисао регионализације и регионализма подстицање и уравнотежење пре свега економског развоја, како урбаних тако и руралних простора. Поред тога процес регионализације има додатни значај јер се њиме проширује и продубљује сарадња националне и интернационалне политике и јачају супранационални идентитети, од којих велику корист имају и државе са скромнијим развојним капацитетима.

Наравно структура територијалног организовања може бити и сложенија, имајући у виду не само величину државне територије, већ и њене функционалне карактеристике и повезаности, традиционално наслеђе и актуалне развојне стратегијске аспирације. Ту спадају и изазови институционалног повезивања кроз наднационалну регионализацију и глобализацију. Такође, нису занемарљиви ни доприноси под-муниципалних заједница и суседства, која преваходно остају у домену интересних група, удружења и других ad hoc грађанских иницијатива. Ова институционална и организацијска сложеност предестинира и адекватну менаџеријалну комплексност, која постаје снага или слабост, шанса или претња, процесима демократизације и обезбеђивања одрживог демократизма, у зависности од степена развијености социјеталних услова. Овај "нови институционализам" препознаје и наглашава улогу институција у обликовању организацијског понашања, норми и улога, праксе и културе кључних организацијских агенса. Институционална транспарентност у јавном сектору постаје услов без кога није изводљива добра владавина и добро управљање.<sup>20</sup>

20 Упореди: James March, Johan Olsen: *Rediscovering Institutions: Organisational Basis of Politics*, Free Press, New York, 1989.



С тога када се расправља о карактеру, структури и квалитету организације и управљању јавним сектором подразумева се процена вредности, ефективности/ефикасности и економичности јавних услуга ("public services"), независно од тога ко их пружа - јавна, јавно-приватна или приватна предузећа, на ком власништву су заснована, и која их мотивација карактерише, ко их води - "sharks" или "fat cats". Међутим, оно што је битно за јавну сферу, за јавни домен, односи се на "оспособљеност ауторитативног јавног избора за колективну активност и сврху".<sup>21</sup> И док је до осамдесетих година прошлог века за активности јавне администрације коришћен израз "јавна управа" а његове чиновнике "јавни администратори", од тог времена ка трећем миленијуму све се учесталије помиње "јавно управљање", а за његов персонал "јавни менаџери". Основ и начин њиховог образовања, селекција, избор, каријерно усавршавање, промоциони основи и имиџ се разликују. И може се рећи да су савремени јавни менаџери, поред осталог и због подмаклих глобализационих трендова, по својим професионалним особеностима и афинитетима међусобно ближи, него што је то случај са њиховим "претходницима" јавним администраторима у националним оквирима.

Али, са ширењем и афирмацијом идеја ("новог") јавног управљања које је све већу пажњу посвећивало финансијским и фискалним аспектима, регулацији односа са проширеним кругом актера и партиципаната ("stakeholders"), статусним варијацијама јавних менаџера, њиховим предузетничким капацитетима и увећаној одговорности, убрзо се појавила нова квалитативна идеја јавног надзорништва "public governance", што инкорпорира овлашћења владања, управљања, руковођења, вођења. Разлика између "new public management" и "public governance" постаје нешто јаснија када се исказује кроз врсту њихових примарних активности. И док се први модел претежније бави егзактним мерењем индивидуалних и организацијских резултата ("outputs"), други, тежиште ставља на процену квалитета вишедимензионалне сарадње референтних организација ради остваривања вишег нивоа пројектованих циљева, како грађана тако и организација (stakeholders). Ово разликовање постаје још уочљивије ако се изрази кроз практичан пример. Рецимо, проблем редовног уклањања смећа са улица и потребе благовременог чишћења и депоновања (managerial

21 Упореди: Stuart Ranson, John Stewart: *Management for the public domain: enabling the learning society*, Macmillan, Basingstoke, 1994.

approach). Односно, васпитавањем грађана да не загађују средину коју користе, указивањем на могућности рециклирања одбачених ствари. То подразумева информисање и образовање грађана свих узраста, путем разноврсних кампања, да развију свест потребне култивисаности и њиховог охрабривања да изразе своје неслагање и презир према појединцима који се недолично понашају. Такође, овоме доприноси и боља снабдевеност сувоземних и водених путева, улица и тргова, као и транспортних средстава са просторима, местима и контејнерима за одлагање (категоризованог) смећа, (governance approach). Надаље, промени понашања неодговорних појединаца, који тиме показују недостатак елементарних манира цивилизованости и непоштовање напора локалних власти, могу ефикасно допринети драстичније мере кажњавања, како је то показало искуство земаља које су тај проблем успешно решиле. Томе су помогле и специјализоване редарске и хигијенске службе у оквиру унутрашњих и спољашњих јавних простора, као и добро припремљена комунална полиција. Поменути приступи, и поред својих концептуалних специфичности, нису несаслагасни, већ су међусобно допуњујући, компатибилни су. И овде су, само на први поглед "баналног" примера, у питању стабилизовања такође важних демократских права, овог пута на чисту, здраву и лепшу урбану средину и наравно на њен очувани и унапређени, богатији природни амбијент.<sup>22</sup>

Коначно, сврсисходно је указати и на нова схватања феномена, области и анализе јавне политике (public policy), подручја која у различитим политичким системима имају изразито диверзификована значења и подразумевања. У једнима се прави разлика између државне и јавне политике, као последица разликовања државне и јавне управе односно државног и јавног управљања, односно државне и јавне својине, док се у другима јавна политика односи на све активности које реализује извршна власт "government", влада и председник, који може имати значајнија и утицајнија овлашћења или само протоколарне дужности.<sup>23</sup>

Под јавном политиком, подразумевају се све оне активности које држава/власт сматра неопходним за њено успешно и одговорно функционисање. Постоје и друга одређења суштине

22 Tony Bovaird, Elke Loeffler (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, Taylor/Francis Group, London/New York, 2009.

23 Упореди: William N. Dunn: *Public Policy Analysis – An Introduction*, Pearson, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2004.

јавне политике која се више односе на пројектовани ауторитативни избор циљева, вредности и праксе, чињења и нечињења, односно утврђивање сврховитости ”алокационих вредности” за целину друштвених потреба. Иначе програмирани спектар јавних политика разликује се не само у односу на различите интерне и екстерне мисије појединих држава, њихове уобичајене променљивости, условљене друштвеним успоном или падом, него и у односу на положај, улогу и број њихових конститутивних делова, њихових основних ингеренција и особености њихових међусобних релација (”intergovernmental relationship”). Тако, преко анализе (рас)подела ових кључних надлежности и њихових промена и померања у рангирању, њихове централизације или децентрализације, са доста поузданости се може судити о демократским перформансама посматраног друштва/друштава. Тако се централна (државна) власт најчешће опредељује за оне области које су важне за безбедност и сигурност државног система, као што су одбрана, безбедност, правна сигурност, финансије, спољна политика и транспорт. Али, постоји и паралелизам јавних политика које су истовремена ”брига” како централне тако регионалне и локалне власти. Ту спадају старања о природним ресурсима и еколошкој заштити, полицијским и против-пожарним службама, јавном здравству, образовању и школству, социјалној политици и социјалној заштити. Коначно, постоје и оне јавне политике које су због своје ”сервисне” природе и услужног карактера, превасходно ”лоциране” на регионалном и локалном нивоу, као што су надлежности у областима вокационог образовања, болничке неге, санитарних служби, путне мреже, притворских јединица. Од висине, планиране и реализоване јавне потрошње, за потребе функционисања споменутих области јавне политике, може се много тога закључити о карактеру и типу државе, њеним развојним преференцијама и демократским капацитетима.<sup>24</sup>

Постоје многа отворена питања о смислу, сложеностима, ограничењима, донетима, интерпретацијама и модалитетима анализе јавних политика (”policy analysis”). Она потичу из различитих схватања света политике, теорије и емпирије, система и процеса, креатора и партиципаната, инсајдера и аутсајдера. Они су пре ме-

---

24 Упореди: Michael E. Kraft, Scott R. Furlong, *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2004, pp -4-8; William N. Dunn, *Public Policy Analysis – An Introduction*, Pearson, Prentice Hall, Uper Saddle River, New Jersey, 2004, pp. 2-4.

ђусобно комплементарни него дискриминаторни, јер ”покривају” различите аналитичке аспекте јавних политика. Међу моделима евалуације јавних политика најчешће су навођени следећи: институционални, процесни, јавног избора и теорије игара.<sup>25</sup>

Први се односи на вредносне детерминанте владиних и невладиних институција и организација, које ”носе” политички живот и усмеравају политичке процесе, дајући им и/или оправдавајући потребан легитимитет и легалитет. И то, кроз целу социјеталну мрежу, кроз све административне и менаџеријалне нивое, али и зоне њиховог међусобног прожимања.<sup>26</sup> Други, се односи на активности креатора политике, доносиоце одлука, извршиоце и контролоре политичких процеса, њихових интенција и постигнућа. А та евалуација ”погађа” све важне фазе тог процеса, од идентификације поља и проблема анализе, формулације кључних тежишта анализе, њихове јавне афирмације, институционалне легитимизације и учинака мериторних имплементационих агенса, као и оцена непристрасних опсерватора.<sup>27</sup> Трећи, се ослања на концепцију јавног избора (public choice), по којој се политика, односно политички процес схвата као израз колективног одлучивања само-интересно одређених појединаца, без обзира на њихове јавне позиционираниости и улоге. То се односи на њихово перманентно настојање да што оптималније остваре своје личне добити како у сфери политике и друштва тако и економије и тржишта. У том циљу делују здружено да би остварили сопствене међусобне добити. С друге стране, теорија јавног избора не пребрегава чињеницу да администрација користи одређене функције којима тржиште не располаже, да би управо отклонила неке пропусте и промашаје тржишта.<sup>28</sup> Четврто, теорија игре (game theory) односи се на политику рационалног избора (rational choice) у компетитивним ситуацијама у процесима одлучивања када два или више ”рационална” учесника имају могућност избора, чији исход зависи од одређености (избора) сваког од њих. Ти учесници могу бити појединци, групе, институције. Важно је напоменути да се у сфери политике јавног одлучивања не

25 Упореди: Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 43-45.

26 Упореди Robert E. Goodin, *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, 1996.

27 Упореди: Tomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process* (3rd ed.), M.E. Sharpe Inc., New York, 2011.

28 Упореди: Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Warvester Wheatsheaf, 2000.

могу стећи услови у којима је могућа идентификација ”најбољег” непристрасног избора, управо због тога што је исти производ воље и хтења већег броја заинтересованих учесника, који су међусобно међузависни.<sup>29</sup>

Поред ова четири модела постоји још неколико који се спомињу у литератури. То су модели рационалности, инкрементализма, теорије групе и теорије елите. Модел *рационализма*, рационалне политике карактерише настојање досезања оптималне друштвене добити, односно избором оне алтернативе која обезбеђује добитак односно избегавањем оне која води у губитак. Према овом моделу рационалност постоји када је разлика између постигнуте и изгубљене вредности позитивна односно већа у односу на било који други алтернативни приступ, који се иначе мери свим релевантним социјеталним факторима и вредностима. Овај модел је иначе условљен читавим низом комплексних предуслова, персоналних и социјеталних, које није једноставно задовољити, те је с тога често оптимална рационалност недокучива, односно тешко и неизвесно се до ње долази. Модел *инкрементализма*, ослања се на политику континуалних промена, предвиђања сукцесивног раста, заснованог на искуствима даље и ближе прошлости. У овом моделу такође постоји проблем ограничења које узрокују бројне променљиве и интервентне варијабле, које добијају на индикативности када се оцењују као домети јавних политика на макро социјалном плану. Овај модел може да затаји у случају изненадних кризних ерупција и непредвиђених дисконтинуитета, који руше претходно успостављене трендове. Последњи такав случај на глобалном плану догодио се крајем 2008 године, са деструкцијом глобалног финансијског тржишта и појавом врха рецесионог леденог брега. Модел *интересно-групног еквилибријума*, по коме се анализа јавне политике процењује кроз покушаје уравнотежавања групних супротстављања и конфронтација, настоји да открије правилности стицања или губљења јавног утицаја најважнијих интересних група. Велики значај познавања правила игре и рационалних избора које врше најутицајније друштвене групе око најважнијих друштвених питања, добија додатно на снази када се има у виду чињеница да су управо ове групе генератори повезивања грађана и власти. Ова улога је свакако несразмерно деликатнија у кризним временима и конфликтним ситуацијама, када није једноставно открити корене

29 Упореди: Roger B. Myerson, *Game Theory: analysis of conflict*, First Harvard University Press paperback edition, USA, 1997.

социјеталних дестабилизација. Коначно, *модел преференција елите*, произилази из основане претпоставке да јавном политиком управља владајућа елита, са или без ослањања на глас народа, што наравно представља рушење мита о присуству демократије односно њене неприменљивости и одсуства. Најчешће је на делу активна елита а у стању инертне апатије маса. Елитни кругови креирају развојне визије јавних политика, ешалони јавног чиновништва исте операционализују и оживотворују, обавештенији делови грађанства то углавном са резигнацијом прихватају, а већина необавештених, која се делом буди из летаргије у поводу избора, најчешће није ни свесна својих (не)могућности. То је редовно стање, а ванредно се уводи када би масе пожелеле да управљају системом, што се у правилу, из много разлога, покаже утопистичким чином, те се убрзо прилагоде ванредном стању као редовном.<sup>30</sup>

## Закључак

Из свега реченог, претежно заснованог на компаративним искуствима, могло би се закључити да јавна управа и јавно управљање, може истовремено послужити и за јачање формално демократске оријентације али и за њено онемогућавање или што је чешћи случај смишљено одлагање. Наравно етатистички и бирократски ум има на претек разлога зашто и сваки помен о модернизацији сматра преурањеним. Ситуација је нешто боља за афирмацију и јачање института и институција демократије у друштвима у којима управљачка елита има вишевековни или вишедеценијски континуитет, а грађани памћење учинака репрезентативне власти, које сеже бар кроз неколико генерација. Јер, демократију има смисла учити, без обзира на сва осујећења да се не може научити. То што се могу појавити велика охрабрења када је у питању локална демократија, па и спорадична и краткотрајна искуства добре владавине у оквиру појединих (националних) држава, није довољно, јер је шире окружење у првом случају национални план, а у другом регионални или глобални, прожето бројним противречностима а често и екстремним контрадикторностима. Без националног односно интернационално-социјеталног синергизма нема демократије.

---

30 Упореди: Thomas R. Dye, Herman Zeigler: *The Irony of Democracy*, Belmont, CA: Wadsworth, 2009.

Нема је када је сведена само на познате и поједностављене принципе формалне демократије и непоуздане индикације статистичке, изборне, политичке демократије.

Лук и стрела од древног изума до данас, мењали су свој изглед и намену, од средства да би се омогућило преживљавање, да би се походovalo, ратовало и освајало, да би се усадио страх од одапете стреле сваком ”отпаднику” од вере, да би се симболично освојило срце љубави, да би се одмеравало оштро око и мирна рука олимпијаца, ипак своју механичку и метафоричну суштину нису променили. Велика је аналогија са државом и влашћу, тек заједно и то ултимативно (фундаментално) нераскидиво трају, мењајући бројне форме и манифестације, а да заправо не мењају суштину владања, неумољиве принудности и арбитрарности моћи, одабраних од бога, његових апологета или изабраних од народа, посредством његових трибуна. И у првом и у другом случају као израз великих и непресушних имагинација, али и пратећих, оптерећујућих имагинарности, бројних недостатака фактичких реалности. Следствено претходноме, и трагања за оптималним и аутентичним модалитетима извршно-управне и управне власти, државне и/или јавне администрације, јавног управљања или новог јавног управљања, судећи по мњењу у много чему разочараних људи у ”своју” власт, однос оних који владају и оних којима се влада, остаје велика енигма, чији се само степен тајновитости временом мења. Истине ради те разочараности се разликују између просперитетних и посусталих заједница, успешних и неуспешних друштава. Да ли је парадоксално, то што и једни други мисле, да на оној другој страни има мање разлога за завређено незадовољство?

## Литература

Birkland, Tomas A, *An Introduction to the Policy Process* (3rd ed.), M.E. Sharpe Inc., New York, 2011.

Bovaird, Tony Loeffler, Elke, (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, Taylor/Francis Group, London/New York, 2009.

Вебер, Макс, *Привреда и друштво*, I-II, Просвета, Београд, 1976.

Goodin, Robert E, *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, 1996.



Дамјановић, Душан, Павловић-Крижанић, Татјана, Петери, Габор, (ур.) *Партнерства јавног и приватног сектора*, ПАЛГО центар, Београд, 2010.

Дамјановић, Мијат, *Демократија – епизодна мистерија*, Службени гласник/Мегатренд, Београд 2011.

Дамјановић, Мијат, *Менаџерска револуција*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990.

Dunn, William N, *Public Policy Analysis – An Introduction*, Pearson, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2004.

Dye, Thomas R , Zeigler, Herman: *The Irony of Democracy*, Belmont, CA: Wadsworth, 2009.

Ђорђевић, Снежана, *Анализе јавних политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009.

Kraft, Michael E, Furlong, Scott R, *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2004.

Лилић, Стеван, Марковић, Милан, Димитријевић, Предраг, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001.

Лане, Јан Ерик, *Државно управљање – разматрање модела јавне управе и јавног управљања*“, Мегатренд/Службени гласник, Београд, 2012.

Lane, Jan-Erik, *State Management: An Enquiry into Models of Public Administration and Management*, Routledge, London and New York, 2009.

Марковић, Бранислав, *Наука о управљању*, Правни факултет, Крагујевац, 2003.

March, James, Olsen, Johan, *Rediscovering Institutions: Organisational Basis of Politics*, Free Press, New York, 1989.

Myerson, Roger B, *Game Theory: analysis of conflict*, First Harvard University Press paperback edition, USA, 1997.

Milward, H.Brinton „The Changing Character of the Public Sector“, у Perry, James L, (ed), *Handbook of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1996.

Olsen P. Johan, *The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries*, Sverige Maktutredningen, 1988.

Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Warveter Wheatshaeaf, 2000.

Пусић, Еуген, *Управне организације – интеракција-структура-интерес*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Загреб, 2005.

Пусић, Еуген, *Јавна управа и друштвене теорије*, Друштвено велеучилиште у Загребу –Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007.



Ranson, Stuart, Stewar, John, *Management for the public domain: enabling the learning society*, Macmillan, Basingstoke, 1994.

Simon, Herbert, *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Free Press, New York, 1945.

Shafritz, Jay M, Russell, Edward W, and Borick, Christopher P, *Introducing Public Administration*, Person Longman, New York, 2008.

Farazmand, Ali, „Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration“, у Farazamand, Ali, (ed) *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, 2009.

Hughes, Owen E, *Public Management And Administration: An Introduction*, Palgrave, Basingstoke, 2003.

Mijat Damjanovic

THE ROLE OF PUBLIC  
ADMINISTRATION AND  
PUBLIC GOVERNANCE  
IN SHAPING OF  
DEMOCRACY

---

Resume

---

Public administration, in a traditional sense of this term, can be defined as a (sub)branch of the government which is entrusted with the implementation of the policy defined by the executive or with the function of managing public affairs. However, beside these sub-executive characteristics, public administration has over time acquired a certain number of powers and responsibilities for establishing policies and programs, which were previously a strict prerogative of the executive. In this manner, public administration has become an important agent concerning functions of planning, organizing, directing, coordinating and controlling management sectors of public policy. The nature of this transformation moved from mainly arbitrary powers to service functions, from emanation of power to service of citizens. At any case, the role and influence of public administration system and public management spectrum, have an important role in encouraging or thwarting diverse and heterogeneous processes of democratization of the state, economy and society. Its role is not marginal neither in the sphere of determining the course, content and

dynamics of democratization policy. These two “prerogatives” and the associated substantial functional integration into the structures, systems, and institutional developments, make it the most important stronghold of political power. It is therefore not surprising that at each stage of the reform and modernization of government, public administration and public management have a central position and priority significance.

**Key words:** public administration, public governance, democracy, democratization, public sector reform.

---

---

\* Овај рад је примљен 25. јануара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2015. године.



---

# НЕЗАВИСНА РЕГУЛАТОРНА ТЕЛА И ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

---

УДК 35.072.6(100)

Оригинални научни рад

Слободан Дујић\*

Сажетак

Развој јавних служби и јавних регулаторних агенција резултат је релативно дуготрајног процеса метаморфозе савремене државе односно управе, јер су државни тј. управни системи „примарни” регулаторни системи. За савремену управу су карактеристичне тенденције повећања броја управних организација, системске диференцијације, смањења улоге присиле, професионализације, а могла би се навести и тенденција сталне модернизације односно „реформе”, управних система. Управо диференцијација савремене управе, која осим репресивне обавља и друге важне функције у савременом друштву (сервисне и развојне функције), довела је до развоја т.з. јавних служби, а са тиме у вези и јавних регулаторних агенција. Ове агенције обављају одређене државне управне послове, који су у прошлости били резервисани искључиво за државу односно за државне органе. У том контексту треба упозорити и на одређене опасности од којих је најважнија опасност смањења степена одговорности за одлучивање у неким важним јавноправним областима (нарочито смањење степена демократске контроле односно смањење степена министарске одговорности пред парламентом). У овој области свакако још увијек постоје одређени проблеми, између осталог и проблеми велике термилошке непрецизности, што често води до одређеног степена неразумијевања положаја и функције савремених јавних агенција односно других регулаторних тијела у савременој јавној управи. Зато су се одређене државе (нпр.

---

\* Аутор је професор управног права и јавне управе на Европском правном факултету из Нове Горице (Словенија). Гостујући професор на Факултету за државне и европске студије из Крања (Словенија) и Правног факултета из Граца (Аустрија).

Словенија) одлучиле за усвајање посебног законодавства које регулише статусно-правни положај јавних агенција и других парадржавних институција (нпр. јавних фондова). У садржајном смислу су основни разлози за оснивање јавних агенција и сличних парадржавних институција прије свега одвајање одређених јавноправних дјелатности од дневне политике односно спречавање утицаја дневне политике на обављање одређених важних јавноправних дјелатности у оквиру т.з. привредних и ван-привредних јавних служби. Основни проблем у области дјеловања јавних агенција и сличних регулаторних тијела је одвајање легислативне и усмјеравајуће функције државе од оперативног обављања одређених важних јавноправних функција.

**Кључне речи:** Независна регулаторна тела, јавна служба, јавне агенције, јавна управа, држава.

## Увод

У полицијској држави, тј. у монархијама 17, 18. и све тамо до средине 19. вијека, појединци немају никаквих политичких слобода односно политичког субјективитета, немају законито гарантованих права, зато је њихов статус статус „поданика”, а не статус „држављана”. Сва власт је у полицијској држави сконцентрисана у рукама владара. Размахом кризе феудалног система и након окончаних буржоазних револуција дошло је до имплементације идеје о „подјели власти”<sup>1</sup>, а осим тога се све више пробија и прихваћа идеја о значају људских права и слобода. Правна држава (њем. *Rechtstaat*), а нарочито савремена демократска правна држава, резултат је релативно кратког развојног периода који најупечатљивије почиње великом француском буржоазном револуцијом, а затим се интензивније наставља тек послједице 1848. године (на европском континенту). Од те историјске тачке се постепено мијења карактер државе кроз промјену основне парадигме – правни односи у држави од те тачке даље нису више утемељени на односу владар-поданици, него, све више и више, иако постепено и са великим отпорима, на комплексном односу између правне државе односно (касније) демократске правне државе и држављана („гра-

<sup>1</sup> Упореди: Иво Крбек, *Диоба власти*, Загреб 1943, стр. 15.; Смиљко Сокол и Бранко Смердел *Организација власти*, Загреб 1988, стр. 4-6.

ђана,,) – који постепено постају пуноправни субјекти права и обавеза у правно уређеној држави.

Од краја апсолутизма и почетка развоја савремене државе долази до све интензивније афирмације начела законитости дјеловања државних органа (начело легалитета), начела једнакости пред законом, начела пропорционалности итд.<sup>2</sup> Постепено се развијају институти савремене државе, нарочито кроз јаку системску диференцијацију институција, развијају се бројни механизми правне државе, цивилног друштва и затим се потпуно губе институти апсолутистичке државе. Након раздобља тзв. либералне државе (државе „ноћног чувара”), и сама држава све више и више преузима улогу социјалног регулатора. Осим (примарно) репресивне функције, све изразитија је њезина сервисна и развојна функција. Аналогно томе се развија и управа, која је интегрални дио комплексног државног механизма.

У контексту горе поменутих промјена треба на кратко освијетлити и развој управе и њезиних функција у савременој држави<sup>3</sup>. У полицијској држави управа није имала положаја самосталне државне функције, била је дио монолитног конгломерата извршно-управног апарата апсолутистичке државе. Управа је била послушни владаров апарат за вршење власти, прије свега за обављање репресивних послова. Битна политичка и социјално-системска претпоставка апсолутистичке „концентрације власти” (јер је власт владара на европском континенту *de facto* сконцентрисана у том монолитном апарату) је релативно једноставна друштвена и социјална структура феудалне односно полицијске државе са ограниченим односно парцијалним интересно-политичким заступањем у државним органима који су тада постојали (у Француској су то владар и тзв. државни сталежи)<sup>4</sup>. Касније, након раздобља

2 Упореди: John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, стр. 54. О занимљивој разлици између начела владавине права („rule of law”) у англосаксонској правној теорији и начела правне државе („Rechtsstaat”) у континенталној правној теорији види нпр. у дјелу Лидије Р. Басте, *Политика у границама права*, стр. 112-118; Упореди: Франц Нојман, *Демократска и ауторитарна држава*, Загреб 1992, стр. 95-96.

3 Упореди: проф. Еуген Пусић, *Управни системи I*, Загреб 1985, стр. 351-415.

4 Emmanuel-Josepha Sieyes „Шта је трећи сталеж?” („Qu'est-ce que le Tiers Etat?”), *Филозофски вјестник*, бр. 1/1990. У тој расправи аутор објашњава потребу за политичком еманципацијом тзв. „трећег сталежа” у предреволуционарном раздобљу у Француској. Још крајем 18. вијека је ту приближно 200.000 представника клера и племства владало маси од око 26 милиона људи. Сиеуес се борио за елиминацију парцијалног политичко-интересног за-

либералне државе, све брже се развија интервенционистичка и коначно савремена социјална држава, тј. држава „благостања”. Аналогно томе, могуће је пратити и развој савремене управе. Управа је у правној држави, а нарочито у савременој демократској правној држави, све више и израженије подређена начелу законитости свога дјеловања – подређена је закону и судској контроли законитости дјеловања. Брз развој савремене државе и управе повезан је са правним признањем људских права и слобода, начелом подјеле власти, као и са свим правним начелима и институтима који су карактеристични за савремену демократску правну државу<sup>5</sup>.

У овом прилогу желимо детаљније обрадити питање системске диференцијације<sup>6</sup> управних система савремене државе. Ради се о питању дјеловања савремене управе, која, због велике комплексности друштвених и техничких система нашег времена, више не може обављати свих својих послова непосредно, као што их је успијевала обављати у релативно једноставној структури „класичне” полицијске државе. Савремена управа обавља умјесто једне (репресивне односно регулаторно-ауторитативне) све три најважније функције: а) „класичну” ауторитативну функцију, б) сервисну функцију, као и в) развојну функцију у корист других друштвених (под)система. Оно што је прије свега релевантно у овом прилогу, и што желимо посебно афирмисати, јесте чињеница, да управа не само да више не обавља у цјелини своју сервисну и развојну функцију, него чак и регулаторно-ауторитативну функцију постепено (и дјелимично) преноси на недржавне односно парадржавне субјекте. Ово прије свега због спознаје, да одређене елементе чак и ове (регулаторне) функције, могу боље и ефикасније обављати одређени други (недржавни) субјекти. Због велике комплексности савремених техничких и других (под)система, очигледан је тренд да управа у све већем обиму преноси обављање још до недавно за себе „резервисаних” послова на друге субјекте изван своје организационе структуре. Управо у вези са тим у наставку пратимо развој сервисне функције државне управе кроз развој

---

ступништва, у којем је мањина клера и племства контролисала 2/3 парламента.

5 Упореди: Маријан Павћник, „Теорија права”, *Prispevek k razumevanju prava*, Савкарјева založba, Љубљана 1997, стр. 457.

6 О појму системске диференцијације и системске интеграције видјети прецизније нпр. у поменутом дјелу проф. Пусића, *Управни системи I*, ибидем, стр. 53-54, 105-109 и 135-221.

привредних и ван-привредних јавних служби, и у вези са њима, и развој тзв. независних регулаторних тијела односно регулаторних агенција, које заузимају све значајније мјесто у савременим управним системима. Ово и стога што је у савременој држави постепено „еволуцију,, доживио и сам концепт управе као посебне државне функције. У условима дјеловања т.з. социјалне државе и „државе благостања,,<sup>7</sup> долази до постепеног развоја новог схватања положаја управе – све више и више се дјеловање овог механизма државе по ефикасности свог дјеловања упоређује са дјеловањем организација приватног сектора, из чега се постепено рађа доктрина „новог управљања јавним сектором,,<sup>8</sup> У том контексту се од органа државне (односно шире – јавне) управе очекује степен ефикасности и ефективности који је потпуно упоредив са степеном ефикасности и ефективности организација приватног сектора. Ови дјелимично претјерани захтјеви дакако не узимају у обзир чињеницу да јавни и приватни сектор функционишу на различитим парадигматским темељима. Осим тога, сходно и неким другим слабостима покрета „новог управљања јавним сектором,,<sup>9</sup> постепено се превазилази и та парадигма, која је данас попримила форму нове парадигме – односно идеје о т.з. „доброј управи,, односно „добром владању,,<sup>9</sup> у условима дјеловања т.з. „управне државе,,<sup>10</sup>

Као што смо већ поменули, у теорији уочене тенденције у савременом свијету у области дјеловања управних система су: пораст броја управних организација, смањење улоге принуде, професионализација управе, диференцијација управних организација (постојање класичних и развој нових управних ресора) итд.<sup>11</sup> Све ове тенденције, којима можемо додати још и тренд сталне модернизације и мијењања, релевантни су за нашу расправу о процесу развоја система јавних служби и са њима повезаним питањима развоја независних регулаторних тијела и њиховом преузимању важних послова у систему савремене комплексне друштвене регулације.

У различитим европским државама се дешавају слични процеси диференцијације управних система, чак и у државама са

7 Енгл. „Welfare State,,.

8 Енгл. „New Public Management,,.

9 Енгл. „Good government,, odnosno „good governance,,.

10 Енгл. „the Administrative State,,.

11 Упореди: Еуген Пусић, *Наука о управи*, Загреб, 1986, стр. 43-82.



знатним разликама у степену друштвеног и економског развоја. Аналогно тој констатацији, може се уочити да се смањују системске и временске разлике у прихватању и имплементацији извјесних глобалних модела и рјешења, а ту је битна предност тзв. транзиционих земаља што могу користити бројна искуства развијених земаља (нпр. држава чланица Европске уније), те тако избјећи непотребне странпутице и у битно краћем временском периоду доћи до одређених (прихватљивих) рјешења, за која је другдје било потребно пуно више времена и енергије.

Ако је диференцијација управних система била већ доста изражен тренд још од почетка 20. вијека, слободно се може рећи, да се тај процес одвија неупоредиво брже у 21. вијеку. Управа мора данас рјешавати нове и све комплексније проблеме, и то знатно брже и ефикасније него у прошлости. Да би успјешно одговорила на те захтјеве односно очекивања, савремена управа мора користити све комплексније методе и поступке. У тражењу одговарајућих модела за своје што ефикасније дјеловање, управа је присиљена преиспитивати и ефикасност метода дјеловања приватног сектора као и „имплементабилност” метода рада тога сектора у јавном сектору. У вези са тим се појавила, као што смо истакли, идеја тзв. „новог јавног менаџмента”, по којој се у дјеловање управе односно управних система све више и више укључују начела која се приоритетно користе у приватном сектору<sup>12</sup>. Овој констатацији треба додати и идеју о знаменитом „3Е” - увођењу економичности, ефикасности и ефективности на свим нивоима јавног сектора, гдје се истиче да нови јавни менаџмент има сљедеће главне карактеристике: а) фокус на менаџменту (управљању), а не политици; б) све интензивније оцјењивање перформанси и ефикасности рада на свим нивоима управних система; в) оснивање све већег броја јавних агенција које дјелују на принципу рационалности и контроле трошкова; г) увођење квази тржишта у дјеловање јавног сектора и укључивање приватног сектора у обезбјеђивање јавних услуга (тзв. „contracting out”), итд.

Јавни сектор, нарочито у области т.з. привредних јавних служби, у савременој држави подвргнут је веома широким и изра-

12 „Нови јавни менаџмент донео је у јавну управу (и шири јавни сектор) инструменте сличне онима које користе организације приватног сектора.” Драгољуб Кавран, „Европски управни простор, реформа и образовање државне управе”, *Правни живот*, Београд, бр. 9, том I, 2004, стр. 1059-1075 (1063).

женим процесима приватизације, либерализације и дерегулације. У систему јавне управе – непосредно на периферији система државне управе – стварају се и развијају бројне нове пара-државне институције које су својим дјеловањем у великој мјери самосталне у односу на државну извршну власт и државну управу, а њихов најважнији нови задатак постаје регулација, развој и унапређење одређених нових тржишта у јавном сектору – нарочито у области т.з. привредних јавних служби.<sup>13</sup> Од премијерке Маргарет Тачер даље нпр. у Великој Британији почињу уводити нове пријеме у дјеловање јавног сектора. Један од најзначајнијих и најпознатијих је програм увођења „агенција следећих корака“<sup>14</sup>. Ради се о формирају читавог низа таквих административних агенција<sup>15</sup>. У том контексту је требало најприје обавити одређене анализе и доћи до одговора на питања: а) шта држава треба да финансира и да ради, б) шта држава треба да финансира, али не ради, те в) шта држава не треба ни да финансира ни да ради. Ријеч је дакле о глобалном пререструктурисању управног система због његове веће рационалности, а у оквиру тог пререструктурисања управне структуре, задржавају се само оне функције и надлежности, за које је оправдано да остају у тој структури (ради се дакле о оним јавним услугама које се не могу препустити ни пара-државним организацијама ни „невидљивој руци“ Адама Смита<sup>16</sup>). На другој страни се оснивају јавне агенције и друга слична регулаторна тијела, на које се преноси дио послова

13 Упореди: Иван Копрић, мр Анамарија Муса и Ведран Тулабић, „Европски стандарди регулације служби од опћег интереса: (квази)независна регулацијска тијела у изградњи модерног капитализма,, *Хрватска јавна управа*, бр. 3, 2008, год. 8, стр. 648.

14 Енгл. „Next Steps Agencies“. О томе видјети нпр. прилог „What Lessons Can We Learn from the UK’s Next Steps Agencies Model?“, Report, Andrew Limb, 2001 (видјети нпр. на web-сајту: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2001/200123.pdf>).

15 На дан 1. Априла 2004. У Великој Британији постоји нпр. Више од 120 таквих агенција. Посебно је значајна Civil Service College (основана 1970. Као Центар јавне управе за обуку, а постао је агенција од 1989. год.) која се стара о сталном усавршавању управних кадрова у Великој Британији. Civil Service College, Management in Government.

16 Адам Смит, водећи економски теоретичар просветитељства, чије је дјело *Богатство народа* (1776) постало темељ либералне економске теорије, дао је теоријску подршку тржишној економији заснованој на понуди и потражњи: „Веровао је да конкуренција регулише саму себе, као нека, невидљива рука’ држи похлепу под контролом и промовише опште добро. На пример, ако неки трговац наплаћује превисоку цену, њега ће из посла избацити конкурент који је вољан да прихвати мањи профит.“ Марвин Пери, *Интелектуална историја Европе*, Клио, Београд, 2000, стр. 300.

и функција државне управе, јер је утврђено, да обављање таквих јавних послова јесте потребно, али није потребно, да их обавља непосредно држава (дакле, држава то финансира, непосредно или посредно – нпр. тако што одобрава тарифе за рад тих агенција). Коначно, на трећем нивоу је у Великој Британији у вријеме владавине Маргарет Тачер постојала цијела врста јавних дјелатности и услуга, гдје је дошло до дерегулације и чак до приватизације (у неким областима веома радикално за наша схватања, тако да су приватизовали односно дјелимично приватизовали и неке затворе). Ови процеси у Великој Британији су касније у великој мјери утицали на сличне процесе и у другим (нарочито) европским земљама.

Овај уводни дио прилога дакле можемо закључити констатацијом, да се у савременим управним системима, кроз нужну диференцијацију због енормног повећања комплексности управних система<sup>17</sup> и њихове релевантне системске околине, потпуно мијења и карактер класичне управе. Од свих најважнијих функција управе (регулаторна, сервисна и развојна функција), савремена управа у цјелини не задржава ни једну од њих искључиво за себе. Савремени тренд је, да се све већи обим сервисних и развојних, али и регулаторних послова, преноси на недржавне односно парадржавне субјекте, а при томе држава, тј. управа задржава само одређене контролне и регулаторне функције.

## Одређена уводна термилошка питања

Проблем високог степена комплексности обављања функција и послова савремене управе покушава се ријешити кроз пренос одређених послова – нарочито регулације привредних и ванпривредних јавних служби – на тзв. „управне агенције” односно „независна регулаторна тијела”.

17 Повећање комплексности управних система је наравно само одговор на повећање комплексности других релевантних система односно релевантне системске околине. Систем се мора нужно структурално диференцирати да би на тај начин могао одговорити на повећање комплексности тј. одговорити на повећање комплексности своје структуре и комплексности (или броја интеракција) других релевантних система из своје системске околине. Види прецизнију елаборацију у дјелу Еугена Пусића, *Управни системи*, Загреб 1985, стр. 11-33 и 121-303.

На почетку треба терминолошки појаснити два релевантна појма: појам „агенција” и појам „регулаторно тијело”, да би касније прешли на прецизнију елаборацију њиховог мјеста и улоге у одређеним упоредним правним односно управним системима савремених држава, као и на супра-националном нивоу (на нивоу Европске уније).

Правни положај регулаторних тијела и агенција није у свакој земљи исти. Негдје су ова тијела дио државне управе, а негдје имају правни статус *sui generis*, који је независан од владе и ресорних министарстава. У неким земљама постоје посебни статусни закони, који регулишу правно-статусна питања дјеловања агенција (нпр. Словенија, Србија), а у другим земљама таквог генералног статусног закона нема (нпр. Црна Гора, Хрватска).<sup>18</sup> Каткад, агенције имају значајна регулаторна овлашћења.<sup>19</sup> И сам појам „агенција” је веома дифузан, његова прецизна дефиниција није једноставна. Чак и више од тога, могло би се рећи да се ради о проблему конфузије при употреби појма „агенција”. Постоји неколико статусних модалитета, у којима се данас појављују „агенције”, нпр.:

- агенција као орган односно организација из (уже) система државне управе (основана прописом, који одређује структуру државне управе)<sup>20</sup>;
- агенција као посебно регулаторно пара-државно тијело основано законом за одређену област на централном управном нивоу (нпр. област телекомуникација, енергетике, радиодифузије, саобраћаја и веза, ...) <sup>21</sup>;

---

18 У Србији разликујемо двије врсте агенција: а) јавне агенције као недржавне субјекте са регулаторним јавним овлашћењима и б) тзв. државне агенције као посебне управне организације у саставу државне управе; Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан И. Марковић, *Управно право*, друго измењено и допуњено издање, Београд, 2006, стр. 172-174.

19 Нпр. у САД административне агенције имају тзв. секундарну законодавну функцију, а законодавни орган - Конгрес, има примарну законодавну функцију (видјети нпр. у Douglas, 1956). У неким другим системима се та регулаторна овлашћења преносе у облику јавних овлашћења за обављање одређених послова државне управе (нпр. у Словенији).

20 Нпр. Агенција Републике Словеније за заштиту животне околине или Агенција за дуван Републике Црне Горе.

21 Нпр. Агенција за енергетику или Агенција за радиоактивне отпатке у Словенији или Агенција за телекомуникације у Црној Гори.

- агенција као посебно јавно-правно тијело под надзором државног парламента за обављање одређених државних функција из области државне безбиједности<sup>22</sup>;
- агенције као посебна тијела на локалном нивоу управног система (нпр. општинске агенције за управљање отпадним водама);
- агенција као приватно-правна организација (нпр. агенција за посредовање некретнина, агенција за организовање туристичких путовања итд.).

Из горе наведеног може се констатовати постојање велике конфузије у статусним облицима и употреби појма „агенција”. То доводи до проблема опредељавања садржаја и разумјевања правног положаја ових организација. Овдје само упозоравамо на тај проблем и заузимамо се за доследну употребу овог статусног облика и појма у позитивном праву, управо с циљем да се спрјечи горе поменута термилошка и статусно-правна конфузија<sup>23</sup>.

Појам „регулаторно тијело” произилази из појма „регулација”. Регулисати значи контролисати и усмјеравати помоћу правила, ограничења и (на крају) санкција.<sup>24</sup> Дакле, регулисати значи контролисати и усмјеравати помоћу правила, а регулаторно је оно, што има моћ да званично контролише одређену сферу, како би обезбиједили сигурност правилног дјеловања система<sup>25</sup>. У политичком смислу овај израз се може третирати као правило понашања које је директно заштићено легитимним санкцијама од стране

22 Нпр. Агенција за националну безбиједност у Републици Црној Гори.

23 Тако је нпр. у Црној Гори Уредбом о организацији и начину рада државне управе предвиђена Агенција за дуван (у овом случају као непосредан орган државне управе). Значи, Агенција за телекомуникације није исто што и статусни облик агенције која је предвиђена Законом о државној управи, него се ради о „другом типу” агенције - у овом случају је то је пара-државни орган који нема статус класичног органа државне управе. Стога, у будућим нормативним рјешењима, треба јасније одредити статус различитих врста агенција (оних унутар структуре државне управе односно државне структуре и оних ван ње), а посебно оних које врше регулаторну функцију. У вези са тиме је нпр. у Словенији усвојен посебан Закон о јавним агенцијама, који уређује статусноправни положај управо ових „регулаторних” и неких других облика агенција („стручних,” и „развојних,”), које, међутим, немају статуса органа државне управе пошто за органе државне управе.

24 Видјети прецизније у *Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science*, 1998, стр. 360-362.

25 Упореди: *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 2000, стр. 1071.

државе (наравно на крају, ако откажу сви други механизми за имплементацију постављеног правила). Концепт регулације се тако у реалном правном систему протеже све од највиших општинских и апстрактних правних правила понашања (уставни ниво), преко нивоа оригинерног законског регулисања (најважнији ниво правне регулације у савременом друштву), преко подзаконских механизма регулације (владине уредбе, правилници министара итд.), па све до регулаторне функције недржавних субјеката на које су пренесене одређена јавна овлашћења – као што се може констатовати – чак и овлашћење за општу и апстрактну друштвену регулацију у одређеној области (нпр. издавање правилника и сличних општинских и апстрактних правила, као и конкретних и појединачних управних аката). Једна битна разлика између субјеката државне и недржавне регулације је прије свега у том, да су за субјекте државне регулације обезбијеђени непосредни државни механизми спровођења („*ius imperium*” - по потреби и присилним методима), док на другој страни недржавни субјекти регулације иза себе увијек мора имати „подршку” државне санкције – парадржавна тијела дакле не могу непосредно и самостално присилно извршавати своје акте.

Повезујући се са општим појмом „регулација”, израз „регулаторно тијело” је дакле тијело које регулише односно управља, контролише, тј. усмјерава економске, културне, друштвене и друге активности (у јавном интересу). Регулаторно тијело (нпр. регулаторна агенција), посједује одређени степен институционалне самосталности у односу на политичке центре моћи и од управног система државе (влада и надлежних министарстава). Регулаторна агенција се дакле оснива како би регулисала, надзирала, контролисала стандарде, постављена правила итд. (нпр. одређеног програма владе или неких дијелова јавног односно приватног сектора).

Зависно од поједине области, ове агенције могу се појавити као: а) агенције на супра-националном нивоу; б) агенције на националном (централном управном) нивоу, в) агенције на регионалном нивоу, те г) агенције на нивоу локалне самоуправе. Понегдје, овим агенцијама се даје и квазисудска функција – функција рјешавања одређене врсте спорова.<sup>26</sup>

Констатујмо на крају овог дијела прилога, да јавна регулаторна тијела односно јавне регулаторне агенције у статусном

26 Нпр. у америчком правном систему (САД). Упореди нпр. у дјелу Bernarda Schwartza, *Administrative Law*, Boston and Toronto 1984, стр. 1-32.

смислу налазе своје мјесто у системима јавне управе. Најчешће се дакле не налазе (односно правилније – не би се смјеле налазити) непосредно у организационој структури државне управе, већ спадају у ред парадржавних институција, и управо то им омогућава виши степен самосталности. Ове институције обављају важна јавна овлашћења (овлашћења издавања нормативних аката, управних аката у смислу одлучивања у конкретним поступцима, обављања одређеним материјалних радњи – понегдје чак и у инспекцијском поступку, а понегдје имају чак и квазисудска овлашћења).

## Привредне и ван-привредне јавне службе као интегрални дио савремене јавне управе

Појам јавне службе<sup>27</sup> можемо опредијелити као дјелатност која је нужна за дјеловање и развој друштвене заједнице, а за функционисање јавних служби важи посебан правни режим. Јавне службе обезбјеђују јавна добра и јавне услуге – у јавном интересу, када држава због одређених разлога (прије свега због традиције) не дозвољава да се оваква јавна добра и јавне услуге обезбјеђују на тржишту<sup>28</sup>. Коришћење јавних добара односно јавних услуга које се обезбјеђују дјеловањем т.з. обавезних (облигаторних) привредних јавних служби у начелу је дакле обавезно, док је коришћење т.з. изборних (факултативних) јавних добара односно јавних услуга – факултативно односно не-обавезно. Дјеловање јавних служби се финансира плаћањем цијене јавних добара односно јавних услуга, из државног буџета, или из других извора које одређује закон. Носиоци дјелатности јавних служби дакле реализују т.з. сервисну функцију државе односно државне управе.

Појам јавних служби се развио у Француској, а тај појам (јавне службе)<sup>29</sup> први пут се употребио у случају *„Blanco contra*

27 Енгл. Public Service(s) односно Public Utilities.

28 Као главне карактеристике ових служби, нарочито т.з. „привредних јавних служби,, обично се наводе: универзалност, континуитет, квалитет, прихватљивост цијене и брига о заштити потрошача. Упореди: Иван Копрић, Ана-марија Муса и Ведран Ђулабић „Европски стандарди регулације служби од опћег интереса: (квази)независна регулацијска тијела у изградњи модерног капитализма,, *Хрватска јавна управа*, год. 8, бр. 3, 2008, стр. 649.

29 Фра. *„service public,, „service du public,,* Данас француска правна теорија ове службе дијели на управне јавне службе *„la service public administratif,,* и привредне односно индустријске јавне службе *„la service public industriel et com-*



*l'Etat*., из 1873. године. Као утемељитељ идеје јавне службе свакако је неспоран Леон Диги с својим дјелом „Преображаји јавног права,, Његов став је да држава и није ништа друго до конфедерација јавних служби, а ове службе се појављују као резултат процеса диференцијације између управљача на једној и народа (управљаних) на другој страни. Дакле, по Дигијевем мишљењу је јавна служба бит и истовремено ограничење јавне власти. У другим правним системима, на које је утицао француски развој јавних служби, ове службе различито одређују и називају<sup>30</sup>, али је бит свугдје иста: ради се о службама које у друштвеној заједници обезбјеђују одређена најважнија јавна добра и јавне услуге.

Јавне службе могу бити организоване на државном нивоу, и у том случају је за њихово дјеловање одговорна држава, или могу бити локалне – а у том случају је за њихово дјеловање одговорна самоуправна локална заједница. Ресорни закони из појединих области (нпр. здравство, култура и сл.) изричито одређују подјелу надлежности између државних и локалних привредних (наравно и ван-привредних) јавних служби. Тако нпр. локална заједница мора обезбиједити реализовање оних јавних служби које су законом одређене као обавезне (облигаторне) јавне службе, док се прописом локалне заједнице може одредити да се на територији такве локалне самоуправе заједнице обављају и друге привредне (и ван-привредне) јавне службе које су одређене као факултативне (необлигаторне) јавне службе – што значи да локална самоуправна заједница самостално одлучује о томе хоће ли или неће организовати дјеловање таквих јавних служби.

Као што смо истакли, једна од доктринарних подјела јавних служби те службе дијели на привредне и ван-привредне јавне службе. У поједином правном систему је дјеловање таквих јавних служби уобичајено регулисано посебним правним прописима. Та-

---

*merciaux*., У Француској се, за разлику од неких других упоредно-правних система, појављује и трећа врста јавних служби – т.з. судске јавне службе „*le service public et la puissance publique*., Ово је нпр. у словеначком систему јавних служби неприхватљиво пошто постоји темељна подјела на јавне службе и на оно што су основне функције државе у смислу обављања т.з. „*ius imperium*.,

30 Нпр. у њемачкој управно-правној доктрини за те службе употребљавају израз „*Dienst an der Oeffentlichkeit*., „*oeffentliche Dienst*.,



ко је нпр. у Републици Словенији дјеловање т.з. привредних јавних служби уређено са два посебна правна акта<sup>31</sup>.

Од појма „јавна служба“, морамо у доктринарном смислу разликовати појам „инфраструктурни објекти и постројења“, који се односи на ствари (покретне односно непокретне) које су нужне за реализовање дјелатности (привредних и ван-привредних) јавних служби.<sup>32</sup> Обзиром на јавну намјену оваквих постојања правни режим њиховог коришћења мора бити прилагођен природи односно намјени реализовања јавних служби. Једно од најважнијих правила правног режима инфраструктурних објеката односно постројења је да морају носиоци јавних служби који употребљавају такве инфраструктурне објекте односно постројења таква постројења користити у складу са њиховом (јавно-правном) намјеном.

Коначно, макар кратко треба определијелити и појам т.з. „јавног добра“. Јавно добро је ствар која је под једнаким условима (те услове у упоредном праву уобичајено одређује закон) и у складу са приманом намјеном употребе такве ствари (и то треба одредити законом), у једнаком обиму и на једнак начин доступна било коме. Јавно добро може бити природно (нпр. ријечна или језерска обала) или грађено јавно добро (нпр. јавне цесте и сл.). Често се дешава да и т.з. инфраструктурни објекти и постројења (дакле ствари које су намијењене реализовању дјелатности јавних служби) могу у одређеном обиму или у цјелини имати и карактер јавног добра. Јавност односно корисници дакле употребљавају те ствари (јавно добро) само посредно – преко коришћења јавних добара односно јавних услуга које „производе“, односно обезбјеђују носиоци јавних служби тиме што користе ствари које представљају јавну инфраструктуру односно јавна постројења.

У упоредном праву привредне јавне службе могу бити организоване у различитим статусно-правним облицима. Најчешћи такви облици су јавна предузећа и концесије, а осим тога у упоредном праву можемо наћи и друге облике (нпр. улагање јавног

31 Дјеловање привредних правних служби је регулисано *Законом о привредним јавним службама*, „Службени лист Републике Словеније”, бр. 32/93, док је дјеловање т.з. ван-привредних јавних служби (у Црној Гори су то нпр. јавне установе) у Словенији регулисано *Законом о заводима*, „Службени лист Републике Словеније”, бр. 12/91 и 8/96.

32 Ради се нпр. о водоводној мрежи, мрежи и постројењима за дистрибуцију електричне енергије, итд.

капитала у правна лица приватног права ради обављања одређених важних јавних послова, као и друге облике т.з. „јавно-приватног партнерства,„). Јавно предузеће је у упоредном праву правно лице јавног права које реализује дјелатности т.з. привредних јавних служби – дакле дјелатности јавног карактера и у јавном интересу. Дакле, јавна предузећа су један од статусно-правних облика извођења дјелатности јавних служби. Од привредних друштава (предузећа и сл.) се јавна предузећа разликују прије свега по питању управљања. Оснивач јавног предузећа је држава или локална заједница које за себе задржава управљање у јавном предузећу. То, прије свега, значи да држава односно орган локалне самоуправе у јавном предузећу именује руководство јавног предузећа, одређује услове дјеловања таквог предузећа, а осим тога обезбјеђује и непосредан утицај на реализовање дјелатности јавног предузећа. Такво предузеће се дакле уобичајено не управља обзиром на структуру уложеног капитала као што је то случај код „класичних,, привредних друштава. Јавно предузеће реализује провредну јавну службу које је регулисана (често и монополна јавна дјелатност). Јавна предузећа зато налазимо у областима државних и локалних јавних служби, могућа је њихова обавезна (облигаторна) или не-обавезна (факултативна) форма. На државном нивоу се јавна предузећа налазе прије свега у областима енергетике, водопривреде, жељезничког саобраћаја, телекомуникација, поштанских услуга и сл. На локалном нивоу се овај облик појављује прије свега у области заштите животне средине, локалне путне инфраструктуре, итд.

Концесионирана привредна јавна служба представља облик обезбјеђивања јавних добара односно јавних услуга на начин да је на једној страни лице приватног права – концесионар, а на другој страни држава или локална самоуправна заједница – концедент. Овај однос се уређује на темељу склопљеног концесионог уговора као посебног т.з. управног уговора. За овај начин обезбјеђивања реализовања привредне јавне службе карактеристичан је прије свега пренос извођења јавне службе приватно-правном субјекту на мјестима гдје се сусрећу јавни и приватни интереси. Концедент даје концесију због задовољавања јавног интереса, а концесионар прихвата концесију због свог властитог пословног интереса и одређеног профита. Концесију ће концедент дати када оцијени да ће овим путем обезбиједити рационалније (прије свега јефтиније) реализовање послова јавне службе за потребе односно у

корист корисника одређених јавних добара односно јавних услуга. Осим горе поменутога два облика реализовања послова привредних јавних служби у упоредном праву се појављују и други облици – нпр. улагање јавног капитала (средстава државе или локалне заједнице) у правна лица приватног права ради обезбјеђивања извођења одређеног задатка односно обезбјеђивања јавних добара и/или јавних услуга. Привредне јавне службе се као дјелатности изводе у области привредне јавне инфраструктуре, заштите животне средине, енергетике, телекомуникација, поште и поштанских услуга, саобраћаја, водопривреде, и сл. Израз концесија користи се и за одређене друге сличне односе између државе односно локалне заједнице (као концедената) и другог лица (као концесионара). Тако се нпр. може радити о добивању права искориштавања природног извора или права обављања одређене дјелатности под посебним правним режимом.<sup>33</sup> Концесионар привредну јавну службу обавља у свом имену и за свој рачун на основу овлашћења концедента. Концесионар може бити физичко или правно лице ако испуњава услове за обављање дјелатности која ја предмет привредне јавне службе.<sup>34</sup>

Што се тиче правних односа у које улазе лица која обављају дјелатности привредних јавних служби, треба разликовати правне односе између државе (односно локалне самоуправне заједнице) и лица које обављају дјелатност привредне јавне службе на једној страни, те правне односе између лица која обављају дјелатност привредне јавне службе и корисника јавних услуга и јавних добара.

Правни односи између државе (односно органа локалне самоуправе заједнице) и лица која обављају дјелатност привредне јавне службе могу бити различитог карактера. Такви односи могу бити ауторитативни (нпр. када се односе на надзор над законитишћу рада лица која обављају дјелатности привредних јавних служби), или неауторитативни (нпр. када се ради о уговорним односима до којих долази у случају обављања концесије јавне службе).

Што се тиче односа министарстава до лица која обављају јавне службе – такви односи произилазе већ из одговорājuћих

33 Упореди: Rajko Pirnat, „Problematika pravne ureditve koncesij”, *Javna uprava*, 1999, бр. 1, стр. 7-9.

34 Упореди: Aleksij Mužin, *Pravna ureditev koncesij v Republiki Sloveniji in EU*, 2004, стр. 442.

функција управе по којима су министарства дужна да обезбиде реализовање послова државних јавних служби. Тиме министарства обезбјеђују свој утицај над лицима која обављају послове јавних служби – и то у облику реализовања три различите врсте надзора (контроле): а) контролу над законитошћу општих аката; б) инстанциони надзор над законитошћу појединачних управних аката, и ц) надзор над извођењем дјелатности јавних служби. Први облик надзора се односи само на контролу над лицима која обављају дјелатности јавних служби (уобичајено се ради о контроли јавних предузећа код којих је влада оснивач). У оквиру овог надзора надлежно министарство може упозорити лице које обавља послове јавне службе да његови општи акти нису у складу са уставом и законом, и онда му предложити одговарајуће рјешење тога проблема. Што се тиче другог облика контроле – ради се о надзору над појединачним управним актима којима лица која обављају послове јавне службе одлучују о правима, обавезама и правним интересима корисника јавних услуга односно јавних добара. Надлежно министарство је у овом положају уобичајено другостепени (жалбени) орган када на првом степену одлучује лице које обавља послове јавне службе. Коначно, када се ради о надзору над извођењем дјелатности јавне службе, овакав се надзор односи на све категорије лица која обављају дјелатности јавних служби. Садржај овог облика надзора се одређује према правилима струке.

У оквиру права Европске уније се о привредним јавним службама говори као о „службама од општег привредног интереса,„. Значај ових служби се у Европи непрестано повећава.<sup>35</sup> У Уговору о оснивању Европске заједнице може се пронаћи израз „услуге општег значаја (јавне службе).“<sup>36</sup> „Касније ћемо се овом питању у оквиру Европске уније још вратити, када будемо обрађивали питање дјеловања т.з. независних регулаторних тијела на нивоу Европске уније.

35 Данас се у оквиру дјеловања јавних служби у Европској унији оствари 7 % бруто националног дохотка, а у тим службама је запослених 5 % радне снаге у Европској унији. Упореди у дјелу Petre i Boštjana Ferka *Javne službe, državne pomoći in javno-zasebna partnerstva*, GV založba, Ljubljana, 2008, стр. 25.

36 Енгл. „*services of general interest.*„ Овај израз покрива и тржишне и ван-тржишне дјелатности, а може се заслиједити нпр. у 16. и 86. члану Уговора о оснивању Европске заједнице. Ипак, овај израз се употребљава прије свега за услуге привредне природе (дакле у смислу „привредних јавних служби). Иначе, у праву ЕУ се овај појам („*services of general interest.*„) употребљава и у другим терминолошким нијансама – нпр. као „*services of general economic interest.*„ али „*public service.*„

## Кратак упоредни поглед на развој „јавних агенција,, односно „регулаторних тијела,,

За регулисање дјеловања различитих јавних служби односно „дјелатности од посебног друштвеног интереса,, оснивају се т.з. јавне агенције односно друга „регулаторна тијела,, – у САД и одређеним западно-европским државама одавно, а у последње вријеме веома интензивно и у т.з. „транзиционим,, земљама. Тако се такве јавне агенције оснивају нпр. у области регулисања жељезничког саобраћаја, енергетике, управљања радиоактивним отпадом, поште и поштанских услуга, телекомуникација, али и у областима нпр. надзора над осигуравајућим друштвима, трговања хартијама од вриједности итд.

Америчке регулаторне агенције су се појавиле већ осамдесетих година 19. вијека. Од тог времена оне изазивају забринутост теоретичара из области уставног права, пошто њиховом појавом настаје потешкоћа сврставања ових агенција и њихових функција у ‘чисти’ теоретски модел тродиобе државне власти. Према извјештају једног специјалног парламентарног одбора из 1937. године оцјењује се да су независне агенције постале ‘безглава четврта грана власти’ и ‘невјероватан конгломерат неодговорних агенција и некоординисаних овлаштења’ која ‘повређују основну теорију америчког устава, по којој треба да постоје три, и само три гране државне власти’. Овај одбор је, даље, закључио да Конгрес није нашао ефикасну формулу да их контролише, предсједник није у могућности да их контролише, а судовима су одговорне само за законитост свога рада<sup>37</sup>.

---

37 Упореди: James R. Bowers, *Regulating the Regulators, An Introduction to the Legislative Oversight of Administrative Rulemaking*, стр. 14. Ту аутор наводи следеће: „... When properly understood, Madisonian separation of powers is clearly not the wooden principle found in Chadha and Bowsher (два примјера из области ‘подјеле власти’ у САД: *Immigration and Naturalisation Service v. Chadha* из 1983. године и *Bowsher v. Synar* из 1986. године). Instead, it is a flexible principle that can accommodate the need for redelegation. But this flexibility does not mean that the redelegation of lawmaking power to administrative agencies raises no problems in regard to separation of powers ...”. Упореди: Арсен Бачић „Устав САД и подјела власти”, стр. 128-143; Бранко Смердел „Проблеми нормативизма у сувременој америчкој теорији и политичкој пракси”, *НЗ*, бр. 12, стр. 1251-1266.

Проблем овдје је, по мишљењу америчке правне теорије у томе, што се делегацијом законодавне надлежности (макар дјелимично), мијења и природа уставне државе – законодавну функцију и функцију утврђивања садржаја јавних политика од законодавца преузима „бирографија”. Тако, веома значајну „власт” спроводе парламенту неодговорни јавни службеници, који су у систему слабо контролисани, и нису непосредно одговорни ни бирачком тијелу ни било коме другоме. Главна идеја представничке демократије је, супротно, управо у томе, да се обезбиједи одговорност и законодавца и других „нормодаваца” држављанима. Став америчке правне теорије је да се делегацијом великих надлежности јавним агенцијама, између осталог, смањује чак и значај избора. Овај проблем је био јако изражен у америчком правном систему, гдје су због све интензивније регулаторне дјелатности ових јавноправних агенција (регулаторних агенција) почели спроводити тзв. „провјеру норми” (енгл. „ rules review „), дакле контролу нормативне функције ових агенција. Ову контролу су спроводили у оквиру посебних одбора законодавног тијела, а ти одбори су добили надлежност провјеравати, да ли су ове извршне регулаторне агенције у спровођењу својих надлежности остале у границама своје регулативно-нормативне надлежности.

Британске „агенције” се појављују 80-тих година прошлог вијека у оквиру размаха идеје „новог јавног менаџмента”. Првобитно, идеја произилази из чињенице да су се у министарствима мијешале функције припреме прописа са њиховим спровођењем (имплементацијом). Тиме се је у битном обиму губила објективност оцјењивања не само квалитета припремљених и усвојених прописа, него и ефикасности њиховог спровођења. На другој страни је дошло и до емпирично потврђене спознаје, да се у оквиру министарстава увијек давала предност креирању нових јавних политика, док се је релативно занемаривало питање ефикасности извршавања односно спровођења тих јавних политика. Важна у вези са тим је била и спознаја, да је спровођење прописа прије свега ствар стручности, ефикасности, професионалности и квалитета, а у много мањој мјери ствар политичког утицаја, којег треба у што већој мјери елиминисати у фази спровођења прописа због начела једнакости правних субјеката пред законом.

Обзиром на горе наведене разлоге су у Великој Британији дошли до закључка, да је оптимално одређене оперативно-извр-

шне послове управе „извући” из министарстава и пренијети их у надлежност посебним, релативно самосталним јединицама изван министарстава – т.з. агенцијама. Тим јединицама су дали управљачку аутономију са компетентним руководством (директоријама), а затим су их поставили изван домаћаја непосредних политичких интереса и дневне политике. Осим тога су овим агенцијама омогућили финансирање из самосталних финансијских извора односно из властитих прихода. У случају да приходи премашују расходе, одређени дио прихода се могао употребити и за награђивање запослених лица у агенцији као и за одређене развојне пројекте. У Великој Британији су у једном периоду имали око 130 оваквих агенција, а данас их је нешто мање, али не битно мање<sup>38</sup>.

Јавне агенције су се недавно појавиле као посебан статусни облик и у државама са простора некадашње (друге) Југославије. Тако је нпр. у Словенији 2002. године усвојен посебан Закон о јавним агенцијама, који уређује статусна питања дјеловања свих институција са таквим правним статусом. Овај закон је обликован као *lex generalis* за сва статусно-правна питања дјеловања односно статуса јавних агенција, а у ресорним законима из поједине управне области се уређују материјално-правна питања дјеловања јавних агенција (што значи, да у принципу ти ресорни закони не регулишу статусно-правна питања дјеловања јавних агенција, него их само оснивају и дају им одређена јавна овлашћења у одређеној области).

У статусном смислу су у Словенији јавне агенције креиране за вршење три врсте послова: а) регулаторних послова, б) развојних послова и в) стручних послова из одређене области. У пракси се ти послови и преплићу, тако, да једна јавна агенција може обављати и двије врсте или чак и све наведене врсте послова. Класичан примјер регулаторне агенције је нпр. Агенција за регулисање тржишта хартија од вриједности. Основни задатак ове агенције је да својим прописима и другим актима регулише дјеловање тржишта хартија од вриједности, води конкретне (посебне) управне поступке, издаје рјешења (конкретне и појединачне управне акте), лиценце итд. Типичан примјер агенције која обавља претежно развојне послове је нпр. Агенција за регионални развој. Коначно, типичан примјер агенције која обавља стручне послове је Агенци-

---

38 Видјети горе нашу опаску око британских „Next Steps Agencies”.



ја за јавно-правне евиденције и услуге (ова агенција нпр. управља пословним регистром у Републици Словенији). Дакле, регулаторне агенције су у Словенији само једна (под)врста јавних агенција.

Свака јавна агенција у Словенији за своје оснивање мора имати правни основ у (одређеном ресорном) закону. Закон о јавним агенцијама дакле уређује само статусна питања дјеловања (свих) јавних агенција, али област дјеловања и надлежности јавних агенција те јавна овлашћења уређују поједини ресорни закони (нпр. из области енергетике, телекомуникација, водопривреде итд.). Колико ће бити јавних агенција, одлучује дакле законодавац усвајањем ресорних закона, и тиме се може ограничити претјеран апетит оснивања ових агенција, али се на другој страни може и изгубити прави надзор над њиховим оснивањем.

По Закону о јавним агенцијама се овакве агенције у Словенији могу основати: а) ако се тиме обезбјеђује већи степен ефикасности дјеловања у одређеној области (нарочито, ако се овим омогући само-финансирање преко продаје јавних услуга, лиценчина, такси и сл.), б) када је потребно обезбиједити одређену дистанцу од политичних утицаја у одређеној области, те в) када ових циљева није могуће на бољи начин постићи оснивањем органа у саставу министарстава. Дакле, на „љествици релативне самосталности”, под највећим политичким утицајем су министарства, нешто мање органи у саставу министарстава (овдје министри имају могућност непосредног надзора, као и давања обавезних инструкција органима у саставу министарства), а релативно најмањи степен политичког утицаја постоји у случају оснивања јавних агенција. Зато ове агенције имају релативно висок степен самосталности (иако, далеко од тога, да је ова самосталност потпуна и апсолутна). Њихова самосталност има персоналне, организационе, финансијске и правне аспекте. Орган управљања јавне агенције је савјет, којег именује оснивач агенције, а у савјету могу бити и корисници услуга агенције. Директор агенције има петогодишњи мандат и релативно тешко се може разријешити. Персонална (кадровска) самосталност јавних агенција огледа се дакле у њиховом праву да самостално одлучују о својој персоналној структури и о управљању својих кадровских ресурса. Персонална самосталност се огледа и у чињеници да је директор именован за период од 5 година и да може бити разријешен само због прецизно одређених разлога. Правна самосталност агенције се огледа у чињеници, што агенција



има статус самосталног правног лица (за разлику од министарства и других органа државне управе који само изнимно имају статус правног лица). Агенција има и свој посебан жиро-рачун те своја посебна права и обавезе у правном промету. Организациона самосталност агенција значи да ове институције имају могућност да самостално одређују своју унутрашњу организациону структуру. Стручна самосталност агенција огледа се у томе што те институције самостално доносе своје одлуке у складу са правилима струке – ова самосталност може бити ограничена само у смислу вршења надзора надлежног министарства у одређеном прописаном поступку. Овај надзор се ограничава на питања контроле законитости одлучивања јавних агенција. У неким случајевима је стручна самосталност одређена тако строго, да рјешења јавне агенције не контролише надлежно министарство (нема жалбе на надлежно министарство), него се против одлуке ових агенција може покренути непосредно управни спор (таква уредитев је нпр. у Словенији у случају јавне агенције за тржиште хартија од вриједности). Финансијска самосталност јавних агенција обезбјеђује се утврђивањем самосталних извора прихода јавних агенција. Оснивач агенције обично има надлежност да потврђује тарифу услуга (цјеник) пошто јавна агенција наступа као монополиста односно „монопolni и једини регулатор,,.

Регулаторне агенције и слична регулаторна тијела су основни сегмент т.з. регулаторне државе. Основни циљ дјеловања ових регулаторних тијела у савременој држави је подизање квалитета ефикасности односно промоција поштене тржишне утакмице – као и заштита конкуренције и заштита потрошача на глобалном економском тржишту. Ово прије свега у области дјеловања у овом раду претходно обрађених јавних служби – односно још конкретније – претежно т.з. привредних јавних служби, иако то није искључено и у области т.з. ван-привредних јавних служби. Као регулаторна тијела се у том контексту појављује, као што смо истакли, читав низ различитих регулаторних правно-организационих облика и институција која су организационо издвојене из система државне управе, али су веома важан функционални елемент савремене јавне управе. Елементи „регулаторности,, ових тијела су: доношење општих правних аката у области надлежности таквих тијела,<sup>39</sup> доношење конкретних (индивидуалних) аката односно

39 Тај аспект одређени аутори сматрају као „главни или чак једини облик регулације”. Упореди у поменутом прилогу Копрића, Мусе и Ђулабића, ибидем,

одлука у конкретним стварима, као и обављање различитих квази-инспекцијских поступака.

У Француској, слично као и у Италији и Словенији, слично се третирају функције ових независних регулаторних тијела. У Француској је њихов знаменити Државни савјет у својој одлуци из 2001. године истакао, да ове институције „поступају у име државе, а да нијесу подређене влади, и које, да би обављале своје задатке, имају корист од гаранција које им омогућавају да поступају у потпуности аутономно, тако да њихове одлуке може санкционисати само независни судски орган.,“<sup>40</sup> Овдје треба напоменути, да ова тијела у различитим системима имају различита овлашћења односно надлежности: регулаторне, одлучивање у појединим случајевима, контролна овлашћења, санкционисање, и сл. И у другим европским државама је број ових независних регулаторних тијела значајно порастао у последњих двадесетак година. .

Из овог кратког упоредног приказа може се видјети, да регулаторне агенције имају релативно дугу традицију у САД и неким другим државама, те да је њихово увођење у правни и управни систем државе повезано са читавим низом дилема. Ово задње је веома важно нарочито за државе у транзицији, које морају сагледавати све аспекте дјеловања ових агенција прије њиховог оснивања.

## Разлози за преношење одређених послова државне управе на парадржавне односно недржавне субјекте

Главне предности преношења одређених јавних функција на организације изван система државе односно државне управе су следеће:

- повећава се ниво ефикасности дјеловања система (повећава се системска флексибилност, као и менаџерска самосталност у извршавању тих послова);
- обезбјеђује се стручна и други облици самосталности тих агенција, а тиме и удаљавање од политичких ути-

---

стр. 662.

40 Упореди: Rajko Pirnat, „Neodvisne upravne institucije,“, *Javna uprava*, br. 3/1999, Љубљана, 1999, стр. 449-466.

цаја и притисака у обављању одређених важних јавних послова односно нуђењу јавних услуга;

- обезбјеђује се укључивање цивилног друштва у одлучивање (нпр. кроз чланство у савјетима јавних агенција).

Смисао постојања агенција односно других регулаторних тијела је дакле у томе, да се оснивају ако се потврди оцјена, да се тако ефикасније и рационалније обављају одређени (јавни) послови него у случају обављања таквих послова у оквиру органа државне управе. Додатни критеријум у том смислу је да се може обезбиједити финансирање оваквих послова преко управних такси односно других облика непосредних финансијских прихода јавних агенција и сличних регулаторних тијела (лиценчнине, тарифе и сл.). Коначно, важан критеријум за оснивање ових тијела је, да у областима дјелатности ових тијела није потребан стални политички надзор, него је, супротно томе, потребно спровођење ових послова и надлежности што више удаљити од утицаја дневне политике.

За разлику од некадашње социјалне државе односно „државе благостања“, која се активно и у великом обиму уплиће у дјеловање тржишта у држави, прије свега алокацијом буџетских и пара-фискалних прихода, чиме се усмјерава друштвени развој, т.з. „регулаторна држава“, има функцију корекције проблема на тржишту – прије свега кроз доношење правила и регулације којом се усмјерава глобално дјеловање државе и њено усмјеравање према одређеним јавним политикама. Главни фокус дјеловања, као што напомињу одређени аутори, као и арена политичког конфликта – помиче се од алокације буџетских и пара-фискалних прихода ка контроли доношења правила односно прописа. У том смислу, напомињу ти аутори, главне друштвене односно државне (и јавно-правне) институције нису више парламент, влада, министарства и сл., него различити парламентарни одбори и т.з. независна регулаторна тијела<sup>41</sup>. То, наравно, јесте претјерана тврдња, макар када посматрамо стање у т.з. пост-социјалистичким европским државама, али је неспорно, да су и те земље већ кренуле сличним путем у последњих 10-15 година. И неспорно је, да се у т.з. регулаторној држави све јасније и упечатљивије одвијају процеси либера-

41 Тако нпр. Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 660.

лизације, дерегулације и приватизације. Све више задатака и надлежности се даје т.з. независним регулаторним тијелима, и то је потпуно уочљив тренд у савременој држави. То ствара ситуацију у којој је савремени т.з. „јавни сектор“, изванредно комплексно, често нетранспарентно и збуњујуће поље, често тешко разумљиво и сагледиво чак и за стручњаке, да и не помињемо појединце који немају специјалних управно-правних знања.

Дакле, осим предности преношења одређених јавних функција на организације изван система државе односно државне управе (нпр. на јавне агенције и слична регулаторна тијела), уочени су и одређени проблеми односно ризици, од којих су најважнији следећи:

- смањује се степен надзора над тим институцијама (нема више непосредног надзора и утицаја као у случају када се ти послови обављају у оквиру надлежног министарства, односно органа у саставу министарства);
- смањује се степен министарске одговорности (и у овом случају треба да остане одговорност министра за стање у одређеној управној области, али се, објективно, степен ове одговорности смањи пропорционално степену правне, стручне, организационе, персоналне и финансијске самосталности јавних агенција);
- смањује се степен прегледности и транспарентности обезбјеђивања одређених јавних добара и јавних услуга у т.з. „јавном сектору„; а уочено је да
- понекад може доћи и до одређених дисфункционалности у дјеловању ових институција, када нпр. на прво мјесто постављају своје уже интересе пред интересима корисника услуга (тако нпр. могу неоправдано постићи повећање тарифа, иако за то нема објективне потребе, издавати лиценце по одређеним критеријумима који нису у складу са начелом једнакости субјеката пред законом и сл.).

Укратко, код дјеловања ових институција треба бити свјестан предности, али и могућих ризика у њиховом функционисању, нарочито, ако се ради о институцијама које немају дугачку традицију и искуство у оперативном дјеловању.

Осим горе наведених системских разлога и аргумената ‘*pro et contra*’ за постојање јавних агенција и преношења одређених јавних услуга у извршавање различитим недржавним субјектима, за то постоје и други конкретни разлози, нпр. захтјеви и прописи различитих супранационалних институција.

У вези са пријашњом напоменом, нпр. јавну агенцију за телекомуникације треба основати због права Европске уније. То право (посебна директива)<sup>42</sup> захтијева не само постојање таквог регулаторног тијела, него и статус посебног правног лица са релативно високим степеном самосталности у дјеловању. Пошто су телекомуникације област која се либерализује, и која треба бити отворена конкуренцији, држава мора обезбиједити систем у којем ће бити могућа слободна конкуренција. При том није довољно само декларативно отворити могућност конкуренције, него треба регулисати тржиште на начин који заиста и омогућује слободну тржишну конкуренцију у овој области односно долазак нових понуђача телекомуникационих услуга. Увођење либерализације, укидање монопола итд. треба бити фактичко, не само номинално. У области телекомуникација је на просторима некадашње Југославије ситуација у скоро свим државама које су ту настале доста слична: најприје је требало одвојити услуге поште од услуга телекомуникација, али ствар ни тада није била готова, јер је на тржишту обично остао један велики „играч“, односно монополиста, који је деценијама имао монопол и био једини понуђач таквих јавних услуга, а и тај монополиста је био (или је још увијек) у државном власништву. Зато Европска унија захтијева да држава регулише ову област тако да на тржиште заиста могу доћи и други понуђачи ових услуга. Ово наравно не због алтруистичких разлога. Пошто би иначе могло доћи до ограничавања и уплитања политике у ова питања, Европска унија овдје чак захтијева оснивање независне јавне агенције односно регулатора, који ће бити стручно самосталан и организационо одвојен од надлежног министарства и владе. Тиме се спречава наставак монополног положаја једног (националног) понуђача услуга у овој области.

---

42 Видјети Директиву бр. 2002/21/ЕЗ Европског парламента и Европског савјета од 7. марта 2002. године о јединственом регулаторном оквиру за електронске комуникационе мреже и сервисе.

## Главни проблем – одвајање регулаторне функције од оперативног обављања дјелатности

У скандинавским земљама – нарочито у Шведској и Норвешкој – негдје од 19. вијека даље појављује се процес раздвајања т.з. „полицу,, послова (укључујући ту и регулаторне послове) од извршних послова. Тако су нпр. у Шведској и Норвешкој већ од тада почели раздвајати те послове – у министарствима су задржали послове стратешког планирања, нормативне дјелатности и сл., док се рутински и технички послови (одлучивање у управним поступцима и сл.) препуштају различитим агенцијама. Тиме се развија хоризонтална и вертикална диференцијација односно специјализација послова агенција у овим земљама. Оне су релативно лабаво повезане са министарствима, а политички утицај на њихов рад и одлучивање постаје све слабији.

Међутим, треба нагласити, да су савремене регулаторне агенције и друга регулаторна тијела, са овлашћењима доношења правних прописа – независна на једној страни од политике, а на другој страни од привреде – и зато представљају новост у европској правној доктрини и традицији. Дакле, не можемо повући јасну црту односно везу између поменутих агенција у скандинавским државама и нпр. у Великој Британији и овим новим „регулаторним тијелима,,. Ове нове агенције односно друга регулаторна тијела су много сличнија – нарочито по својим јавним овлашћењима – у овом раду представљеним регулаторним тијелима која су настала у САД<sup>43</sup>. Традиција оснивања и *ratio legis* оснивања ових тијела под ингеренцијом Конгреса у САД је био заобилажење ингеренција извршне власти, пошто агенције и друга регулаторна тијела немају свог утемељења у уставу САД. Као основни разлог за „агенцификацију,, у САД се наводи потпора развоју цивилног друштва и подизање нивоа транспарентности поступања у различитим обла-

---

43 Првом оваквом регулаторном агенцијом у САД сматра се агенција са називом „Interstate Commerce Commission,, која је била основана 1887. године. Ова агенција је настала издвајањем одређених послова из ресора унутрашњих послова са циљем регулисања међу-државног жељезничког, цестовног и рибичног саобраћаја. Следећа таква агенција у САД је била „Federal Trade Commission,, која је била основана 1914. године. Оцјењује се, да сада постоји око 60 оваквих регулаторних тијела на савезном нивоу у САД. Упореди: Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 663.

стима јавно-правног одлучивања. Да ли је то успјело, питање је на које је тешко одговорити.

Институционални предуслови за добро дјеловање националних система регулаторних тијела односно нуђења јавних услуга су: јасно и квалитетно законодавство, одговарајуће секторске политике, као и раздвајање пружања услуга од функције регулације.

При томе је у смислу што квалитетније изградње система потребно одговорити на следећа питања: Ко поставља националне стандарде у одређеној области регулације? Ко одређује инфраструктурне потребе? Ко је власник инфраструктуре? Ко спроводи политику у одређеној области? Како је дефинисана (економска) цијена јавних услуга? Ко одобрава цијене (тарифе)? Ко штити интересе потрошача односно корисника (јавних) услуга? Који субјекти пружају услуге односно оперативно обављају дјелатност (јавна предузећа и установе или приватни понуђачи, односно организације јавно-приватног партнерства)?

У процесу актуелних реформи ових система треба водити рачуна о три ступа од којих ће зависити успјешност дјеловања система у појединој области (енергетика, саобраћај и везе, електродистрибуција, телекомуникације, водоснабдијевање, друге комуналне дјелатности итд.), и то о: а) одређивању квалитетних секторских политика у тим областима (детерминисање циљева – закони и владне политике, доношење стандарда); б) одређивању регулаторне функције (технички и технолошки стандарди, економски аспект дјеловања сектора итд.); в) обезбјеђивању пружања квалитетних услуга (корпоративно управљање, различити опције пружања услуга).

Главни проблем у горе поменутих областима у државама у транзицији су велики губици и неодрживост система због тих губитака, а у организационо-управном смислу чињеница наслијеђене „монолитности” односно нераздвојености функција одређивања (јавне) политике, регулације појединог сектора те функције (непосредног) пружања услуга у појединој области.

Зато у смислу реформе тих сектора треба обавити раздвајање функција: а) утврђивања законских основа и секторских политика од б) регулаторне функције и (обадвије наведене) од в) пружања услуга у тим областима. Раздвајање је потребно не само

на овом „глобалном” нивоу, него и раздвајање инфраструктурних објеката и постројења од функције нуђења услуга и добара у тим областима (нпр. раздвајање функције националног регулаторнога тијела из области електронских комуникација од организација које обезбјеђују електронске комуникационе мреже, опрему и сервисе). Ово раздвајање функција<sup>44</sup> непосредно се захтијева и у поменутој директиви Европске уније<sup>45</sup>. Осим тога, директивом је предвиђено и посебно раздвајање рачуноводства и финансијских извјештаја у обављању ове дјелатности.

Када се говори о одређивању законских основа односно оквира и секторске политике, потребно је прије свега донијети јасне законске темеље (детерминација стандарда, одређивање регулаторних овлашћења, одређивање институционалних оквира), а на другој страни одредијелити циљеве секторске политике (стандарде, одређени ниво очекиваних услуга, као и социјалне, економске и временске оквири пружања тих услуга).

Сам регулаторни оквир за дјеловања појединог сектора значи прије свега спровођење (законски) детерминисане секторске политике, спровођење законских обавеза, као и омогућавање не-сметаног обављања дјелатности кроз одобравање тарифа и цијена јавних услуга, праћење спровођења и нивоа стандарда те оцјењивање и надзор те мониторинг обављања услуга.

На нивоу оквира за пружање услуга ради се о могућности, да те услуге обављају јавна предузећа и слични јавноправни субјекти, органи локалне самоуправе, као и приватна предузећа по посебним уговорима (чести су примјери јавно-приватног партнерства у овим областима, али је у неким земљама у одређеним областима забрањено учешће приватног сектора<sup>46</sup>). При томе извођачи морају водити рачуна о законско одређеним условима вршења тих услуга, поштовању нивоа стандарда у одређеној области, оперативној ефикасности итд.

Влада је обично одређена као орган који је носилац секторске политике, а осим тога се оснива и одређено независно регулаторно тијело, док на „доњем нивоу” система постоји низ субје-

---

44 Види Члан 13 наведене европске директиве.

45 Види тачку 2 Члана 3 наведене европске директиве.

46 Тако је нпр. у Холандији искључена активност приватних понуђача услуга у области водопривреде и уређења отпадних вода.



ката који пружају конкретне услуге корисницима услуга. Што се тиче самог регулатора, у упоредном праву постоје различите опције, од а) независног националног регулаторног тијела, преко б) номинације једног регулаторног тијела за више сектора, све до в) регулације сектора прописима односно г) уговорног вршења регулаторне функције у поједином сектору.

Главни проблем је дакле питање раздвајања улога те обезбјеђење економске одрживости система.

Други важан проблем, мимо којег се не може при расправи о овим регулаторним тијелима, јесте проблем т.з. „диобе власти,, између три „класичне,, односно „монтескјеанске,, гране власти и ових „независних регулаторних тијела,, која немају скоро никаквог демократског капацитета односно легитимитета. Агенције и слична регулаторна тијела имају чак и одређене „квази-судске,, надлежности, а немају своје непосредне демократске базе. Ове агенције и слична регулаторна тијела могу доносити различите регулаторне акте којима се утиче на правни положај широког круга различитих правних субјеката. Тиме се ствара велики број нових прописа (регулаторних аката), који су релативно непознати правним адресатима на које се односе. Зато се у одређеним земљама јавља покрет за дерегулацију односно покрет „пречишћавања регулаторног окружења,, од прописа који су неквалитетни, непотребни, итд. Овдје је важан и проблем „фрагментације,, регулације пошто се у савременој држави јавља велики број оваквих регулаторних тијела која доносе различите регулаторне прописе. Ово је опет повезано са проблемом „демократског дефицита,, ових тијела: она доносе бројне регулаторне акте којима се задире у права, обавезе и правне интересе бројних правних субјеката, а да немају темеља демократске легитимности (као што то нпр. неспорно има државни парламент). Коначно, један од великих проблема је и проблем т.з. „заробљавања,, ових регулаторних тијела. Поставља се наиме питање, да ли су ова независна тијела заиста „независна,,? Да ли су имуна на политички утицај оних који именују чланове органа одлучивања ових тијела? У теорији, а и у пракси се утврдило да су ова регулаторна тијела често „заробљена,, управо од стране оних, које треба да регулишу (нпр. од стране различитих лобија, привредних субјеката са јаким лобистичким положајем, итд.). То је уједно и подручје велике опасности за размах корупције у системима – нарочито се

ово односи на мање земље<sup>47</sup>. Различите међународне институције утврђују бројне проблеме у дјеловању ових тијела, а такви проблеми су нарочито следећи:

- слаба међусобна („хоризонтална,„) координација рада оваквих (многобројних) регулаторних тијела;
- фрагментација израде и имплементације јавних политика (различите јавне политике се развијају у оквиру бројних регулаторних тијела);
- недостатак транспарентности и сарадње у дјеловању ових тијела, неетичност, итд<sup>48</sup>.

## Европска регулаторна тијела

Прва регулаторна тијела су у Европској унији почели оснивати у седамдесетим годинама прошлог вијека у области тржишта радне снаге. Прва задаци тих европских тијела су били прикупљање података и припремање стручних анализа. Други „талас,„ оснивања ових тијела је услиједио у деведесетим годинама прошлог вијека, када је било основано осам нових регулаторних тијела (за области регулације у области лијекова, заштиту животне околине, разноликости биљних врста, итд.). У раздобљу након 2002. године услиједио је трећи „талас,„ оснивања ових тијела када је настало десетак нових регулаторних тијела (у областима рибарства, хемијских производа, електричне енергије, итд.). Обзиром на подјелу области активности дјеловања Европске уније, ова регулаторна тијела су основана претежно у области „првог ступа,„ уније, док су по три регулаторна тијела основана у области заједничке вањске и сигурносне политике и у области сарадње држава чланица Европске уније у области правосуђа и унутрашњих послова.

Европска регулаторна тијела се оснивају правним актима секундарног права (углавном уредбама<sup>49</sup>, али и другим актима – нпр. одлукама<sup>50</sup>).

47 Као што је Црна Гора, Словенија, Хрватска и сл.

48 Упореди: Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 667-668.

49 Енгл. „Regulations,„.

50 Енгл. „Decisions,„.

У праву Европске уније не постоји генерална правно детерминисана структура агенција и других регулаторних тијела<sup>51</sup>, већ се таква тијела оснивају са *ad hoc* правним актима. Ипак, може се утврдити, да и у том систему ова тијела имају сличну правно-организациону структуру органа руковођења и управљања: а) управни одбор као орган управљања (увијек укључује представнике држава чланица Европске уније и Комисије), б) извршног директора (уобичајено га именује управни одбор), и ц) један или више техничких односно научних одбора (састављају их независни истакнути стручњаци из одређене области за коју је основано регулаторно тијело).

Надзор над дјеловањем европских регулаторних тијела обављају надлежни органи Европске уније: Вијеће Европске уније, Европска комисија, Европски омбудсман, и Европски суд. Ове агенције се најчешће финансирају из европског буџета<sup>52</sup>.

У првом ступу Европске уније се регулаторна тијела разликују према функцијама које су им повјерене. Теоретичари из области јавног права су ове европске агенције према том критеријуму сврстали у четири различита модела, и то: а) регулаторни модел (прије свега обављају регулаторне функције за дјеловање унутрашњег европског тржишта, а њихова надлежност је одлучивање у појединачним случајевима), б) модел регулаторних „мониторинг“, тијела (њихова главна функција је скупљање и обрада релевантних информација у области за коју су основане – и то прије свега преко мрежа националних тијела), ц) „сараднички“, модел (тијела која врше промоцију социјалног дијалога), те д) извршни (егзекутивни) модел (у овај модел спадају тијела која обављају одређене извршне послове за Европску унију). Сви ови типови европских регулаторних тијела су у бити са регулаторним надлежностима, иако се њихове надлежности ограничавају на одлучивање у појединачним случајевима („адјудикација,,).<sup>53</sup>

Европске регулаторне агенција и друга регулаторна тијела су се развиле према узору развоја таквих тијела у Сједињеним

51 Као нпр. у Словенији, што смо већ напоменули, гдје постоји посебан *lex generalis* нпр. у области организовања односно уређења правно-статусног облика јавних агенција (Закон о јавним агенцијама који одређује структуру органа управљања јавне агенције, односе између тих органа, односе агенције до оснивача итд.).

52 Видјети прецизније нпр. у Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 670-671.

53 Ибидем, видјети Yataganas у Копрић, Муса и Ђулабић, стр. 671-672.

Америчким Државама, иако наравно са одређеним спецификацијама које су карактеристичне за европски правни простор<sup>54</sup>. Ова тијела су данас веома разнородна (дифузна) и покривају велики број различитих области, нпр.:

- ваздушни саобраћај;
- сигурност у поморском саобраћају;
- жељезнички саобраћај;
- риболов;
- хемијске производе;
- сигурност спољашњих граница Европске уније;
- заштиту здравља;
- информациону сигурност;
- сигурност хране;
- заштиту разноврсности биља;
- сигурност и здравље на раду, итд.

Што се тиче разлике између америчких и европских регулаторних тијела (односно регулаторних тијела на нивоу Европске уније), треба напоменути, да у европском моделу постоји стриктније ограничење делегације надлежности овим тијелима него што је то случај у америчком моделу, гдје се релативно широко преносе ове надлежности (иако у принципу и тамо контролишу прије свега делегацију легислативних овлашћења и врше обимне процесе дерегулације). Европски суд је кроз т.з. „доктрину Мерони,<sup>55</sup> из 1958. године поставио одређена принципипјелна ограничења делегације надлежности од Европске комисије на различита регулаторна тијела. Та ограничења су следећа: 1) делегирати се могу само властите надлежности Комисије, а не надлежности које Комисија добива од других тијела Европске уније<sup>56</sup>, 2) делегиране надлежности су ограничене само на припрему и извршење егзекутивних (извршних) аката, 3) пренесене надлежности не могу садржавати

---

54 Од некадашње четири регулаторне агенције које су постојале 1992. године у Европској унији имамо данас око 30 таквих регулаторних тијела (агенције, центри, фондације, уреди, институти). Дакле, очигледно је да су оваква регулаторна тијела према свом правном статусу – па чак и називима – веома различита и покривају читаву палету веома дифузних области.

55 Видјети *Case 9/56 Meroni & Co. Industrie Metallurgiche, S.p.A v. High Authority of the ECSC (1957-58) ECR 133*.

56 Важи дакле правило: *delegata potestas non potest delegari*.

широку политичку дискрецију, 4) Комисија и даље задржава надзор над делегираним надлежностима и одговара за њихово правилно извршење, те 5) делегација надлежности на регулаторна тијела Европске уније не смије утицати на баланс односно равнотежу снага између различитих европских институција. Управо зато, за разлику од америчког модела, у овом европском моделу регулаторна тијела немају надлежности за генералну (општу и апстрактну) правну регулацију (односно т.з. „руле-макинг,“). И ако се деси да се понегдје појави какав акт који садржи правила опште и апстрактне природе (дакле, да има природу прописа), оваква регулација може бити искључиво техничког карактера – без политичких импликација, иако је уочљив тренд, да се и на овом нивоу полако „пробија оквир,“ односно превазилазе ограничења постављена „доктрином Мерони,“<sup>57</sup>.

За закључак око природе и „домета,“ садашњег степена развоја т.з. европских регулаторних тијела: релативно велики број ових тијела јавља се као последица интереса на једној страни европских институција, а са друге стране држава чланица Европске уније. Напетости између појединих институција на нивоу Европске уније представљају „плодно тло,“ за настанак и ширење броја европских регулаторних тијела. Прије свега, Вијеће Европске уније није склоно и даље јачати Европску Комисију (јер је то и онако најјачи европски орган који пријети да преузме све важније функције на том супра-националном нивоу). Зато Вијеће оснивањем регулаторних тијела (агенција и сл.) чува свој утицај на развој европских политика, а кроз тај орган се могу успјешно канализовати и интереси држава чланица Европске уније које на тај начин могу задржати макар посредан надзор над оним што се дешава у Европској унији (а тај надзор је све слабији непосредно у Европској Комисији која полако постаје прегломазна и прејака за стварну контролу над њом). Са друге стране Комисија прихвата преношење различитих техничких послова на таква тијела, али код себе задржава механизме и предности политичког одлучивања. Комисија у ствари овом „агенцификацијом,“ покушава наћи алтернативу т.з. „комитологији,“ (дакле великом и непрегледном корпусу различитих европских комитета, који су постали прекобројни, а са друге стране у њима често сједе представници држава чланица Европске уније, што представља извор веће контроле над радом Комисије а

57 Упореди: Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 673.

и велике проблеме координације и усклађивања одлучивања у тим комитетима). На крају, и Европски парламент подстиче оснивање ових регулаторних тијела јер на тај начин има свој утицај у поступку суодлучивања о оснивању таквих тијела, која, опет на другој страни, представљају метод избјегавања концентрације моћи у Европској Комисији – што, наравно, погодује интересима Европског парламента. Због ограничења обима делегације надлежности на ова тијела се ипак појављују гласови који се залажу за реформисање овог система у будућности. У вези са тиме се одређени центри залажу за стварање генералног правног оквира за оснивање и дјеловање ових европских тијела.<sup>58</sup>

Циљ горе поменутих процеса на нивоу Европске уније је да се створе услови за јачање независности, компетентности и кредибилности тих европских регулаторних тијела, али и да се очува контролна улога Европске Комисије у случају да дође до одређених дисфункција у дјеловању ових тијела (да се не би поновили проблеми са којима се сусрећу у америчком систему – прије свега по питању претјераног осамостаљивања ових тијела, за која се у САД већ одавно поставља позната дилема која се гласи: „а ко ће да регулише регулаторе,, ?

Већина дјелатности ових регулаторних тијела на нивоу Европске уније је у контакту односно у сарадњи са одговарајућим регулаторним тијелима (односно са истоврсним регулаторним тијелима) у појединим државама-чланицама Европске уније. То је процес стварања европских мрежа регулаторних тијела у појединим областима (нпр. телекомуникације, жељезнички саобраћај, унутрашње тржиште, итд.). Ово отвара примјер т.з. „мрежне владавине,, (енг. „network governance,,), што представља даљу емана-

58 На основу Извјештаја за побољшање извршних функција из 2001. године је Европска Комисија покренула процес конзултовања те у 2002. години у посебном Комуникеу предложила обликовање Оквира за европске регулаторне агенције. На том основу је у 2005. години био израђен Нацрт међу-институционалног споразума о радном оквиру за европске регулаторне агенције – СОМ(2005) 59. Мада је Европски парламент прихватио тај документ својом посебном резолуцијом 2005. године, ипак су се појавиле бројне несугласице и нацрт није дошао до нивоа расправе Вијећу Европске уније и у COREPER-у. Правна служба Вијећа је наике оцијенила, да то није одговарајући правни инструмент за регулацију ових тијела. Након три године (2008. године) овај застој је био прекинут доношењем Комуникае Европске Комисије у 2008. години. Овим се поново отвара питање регулисања ове области на нивоу Европске уније. Види прецизније у Копрић, Муса и Ђулабић, *ibidem*, стр. 674-675.

цију новог приступа у процесима савременог управљања и даље превазилажење постулата системски затворених бирократских организација веберијанског типа.<sup>59</sup>

## Закључак

Историјат развоја тзв. независних регулаторних агенција у различитим правним системима указује да нема неког јединственог модела у овој области, али да постоје одређени трендови и рјешења у упоредним системима. Ова рјешења могу бити основа за избегавање странпутица кроз које су пролазиле државе које су прве оснивале овакве институције. Не постоје униформна рјешења, која би била употребљива за све системе и све прилике, него за сваку државу треба одабрати модел који је најприхватљивији с аспекта правне традиције и укупности правног система.

## Литература

Ferka, Petra, Ferka, Boštjan, *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*, GV založba, Ljubljana, 2008.

Mužina, Aleksij, *Pravna ureditve koncesij v Republiki Sloveniji in EU*, 2004.

Oxford Advanced Learner's Dictionary, 2000.

Ravčnik, Marijan, *Teorija prava: Prispevek k razumevanju prava*, Cankarjeva založba, Љубљана, 1997.

Pirnat, Rajko „Neodvisne upravne institucije,,, *Javna uprava*, br. 3/1999, Љубљана, 1999.

Pirnata, Rajko, „Problematika pravne ureditve koncesij”, *Javna uprava*, 1999.

Schwartz, Bernard, *Administrative Law*, Boston and Toronto 1984.

Sieyes, Emmanuel-Joseph, „Шта је трећи сталеж?”, *Филозофски вјестник*, бр. 1/1990.

*Закон о заводима*, „Службени лист Републике Словеније”, бр. 12/91 и 8/96.

*Закон о привредним јавним службама*, Службени лист Републике Словеније, бр. 32/93.

---

59 Упореди: Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 649.

Кавран, Драгољуб, „Европски управни простор, реформа и образовање државне управе”, *Правни живот*, Београд, бр. 9, том I, 2004.

Копрић, Ивана, Муса, Анамарија, Ђулабић, Ведран, „Европски стандарди регулације служби од опћег интереса: (квази)независна регулацијска тијела у изградњи модерног капитализма,, *Хрватска јавна управа*, год. 8, бр. 3, 2008.

Крбек, Иво, *Диоба власти*, Загреб, 1943.

Нојман, Франц, *Демократска и ауторитарна држава*, Загреб 1992.

Пери, Марвин, *Интелектуална историја Европе*, Клио, Београд, 2000.

Пусић, Еуген, *Наука о управи*, Загреб, 1986.

Пусић, Еуген, *Наука о управи*, Загреб, 1986.

Пусић, Еуген, *Управни системи I*, Загреб, 1985.

Смердел, Бранко, „Проблеми нормативизма у сувременој америчкој теорији и политичкој пракси”, *НЗ*, бр. 12.

Slobodan Dujic

## INDEPENDENT REGULATORY BODIES AND PUBLIC SERVICES

---

### Resumé

Development of the public regulatory (and the other public) agencies is an outcome of a relatively long process of metamorphosis of the contemporary state i.e. the contemporary public administration - both are the so-called „primary” regulators. Functioning of the modern public administration is influenced by some important tendencies, the most important being: rise of the number of administrative organizations, differentiation, relatively low level of importance of the coercion i.e. brutal force, professionalization, and, finally, we could name also a new trend – trend of continuous modernization of the public administration. Exactly the development of the contemporary public administration, which, except the repressive, takes care also for the other important functions within the modern society (i.e. service and development functions), has enabled the development of the public regulatory and other public agencies. Public agencies perform certain tasks which used to be reserved for the state i.e. the public authorities. In this regard, nevertheless, it should be stressed that there are certain trends – the most important being possible decreased



level of responsibility for decision making in certain important domains of public law (here, we have in mind first of all the ministerial responsibility). One of the important i.e. relevant problems in the field of public agencies is the problem of high terminological confusion, which more often than not provokes certain misunderstanding of the functions of the contemporary public agencies. This was the reason why some countries (e.g. Slovenia) have decided to enact legislation regulating the legal status of the public agencies. In a sense of the contents, the most important reason for setting-up the public agencies is depolitization, i.e. to separate certain important public activities from the daily politics i.e. from the influence of the daily politics. The most important problem in this field remains separation of the regulatory function from the operational execution of the public activities in some important public fields.

**Key words:** Independent regulatory bodies, public service, public agencies, public administration, state.

---

---

\* Овај рад је примљен 17 јануара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2015. године.

---

# РЕВИЗОРИ КАО НАДЗИРАЧИ РАДА ЈАВНЕ УПРАВЕ: НАЦИОНАЛНИ И НАДНАЦИОНАЛНИ НИВО

---

УДК 35.072.6:657.63

Оригинални научни рад

Срђан Т. Кораћ\*

---

## Сажетак

---

Рад анализира у којој мери ревизорске институције могу да делотворно надзиру квалитет рада јавне управе на националном и наднационалном нивоу власти и посредно подстакну доследно поштовање етичких стандарда. Аутор је тежиште анализе ставио на поље надлежности, овлашћења и праксе органа ревизије и са намером да утврди структурне слабости деловања ревизора као механизма спољне контроле рада јавних службеника. Анализа је ограничена на одабрани узорак постиндустријских полиархија (САД, Велика Британија, Француска, Немачка и нордијске земље), Суд ревизора ЕУ као пример надзирача деловања наднационалне администрације, те на Србију као посткомунистичку земљу која тек гради стандарде и праксу у овој области. Налази истраживања показали су да врховне ревизорске институције – једнако на националном и наднационалном нивоу власти – спроводе надзорну улогу посредно и то посредством пружања техничке експертизе другим институцијама и прослеђивања систематизоване чињеничне грађе о постојању праксе злоупотреба јавних овлашћења.

**Кључне речи:** ревизија, јавна управа, постиндустријска полиархија, Србија, Европска унија, Европски суд ревизора, Државна ревизорска институција.

---

\* Аутор је научни сарадник Института за међународну политику и привреду, Београд.

## Увод

Модерна демократска држава почела је у првим деценијама двадесетог века да мерама јавне политике више задире у свакодневни живот преко све разгранатијег и обимнијег чиновничког апарата. Утицај државе на савремене друштвене односе је свепржимачујући: бројне стране живота појединца од рођења, преко школовања, рада и пензионерских дана, па до тренутка саме смрти (а могло би се рећи и непосредно после смрти) уређују и надзиру разноврсне јавне институције. Зато грађани идеју државе сагледавају пре кроз понашање бирократа са којима се свакодневно сусрећу него кроз њено нормативно устројство. Немачки историчар са почетка деветнаестог века Бартолд Нибуер (Barthold Georg Niebuhr) није случајно приметио да слобода неупоредиво више зависи од управе него од устава.<sup>1</sup> Другим речима, квалитет уживања у слободама и основним људским правима у већој мери је условљен квалитетом управних механизма и поступака, него самим постојањем уставних гаранција. Због тога је од виталне важности да јавни службеници морално исправно обављају поверене јавне послове и тиме што веродостојније преточе у стварност усвојене прописе и јавне политике, како би ваљано одговорили на потребе грађана.

Откривање бројних корупцијских скандала током претходне две декаде на свим нивоима власти постиндустријских друштава сведочи о постојању озбиљних облика нарушавања интегритета јавне управе, те искуствено поткрепљује злослутну претпоставку Ричарда Родса (Richard Rhodes) да би због уграђених мана руковођење јавним пословима помоћу менаџерских метода и техника могло да буде „катастрофа у најави”.<sup>2</sup> Велика материјална штета и занемаривање, или чак отворено кршење етичких стандарда утицали су на смањење ефикасности рада јавне управе и, пружањем лошијег квалитета јавних услуга, произвели код грађана осећање да не могу у потпуности да остваре сва уставом зајамчена права. Из перспективе проучаваоца државе и њених институција са краја деветнаестог и почетка двадесетог века, Макс

1 Наведено према: Woodrow Wilson, „The Study of Administration”, in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007, стр. 22–23.

2 Laurence E. Lynn Jr, *Public Management: Old and New*, Routledge, London and New York, 2006, стр. 129.

Вебер (Max Weber) је упозорио да је свет ухваћен у замку еволуције бирократске машинерије, те да се не поставља питање како да је унапредимо и убрзамо, него како да јој се супротставимо да бисмо „сачували делић човечанства од уситњавања душе, од врхунског мајсторства бирократског начина живота”.<sup>3</sup>

Очување и јачање интегритета јавне управе не би смело да се сведе само на усвајање и примену етичког кодексa и успостављање механизма интерне контроле, транспарентности и дисциплинског кажњавања. Унутрашњи механизми контроле деловања јавне администрације не могу довољно ефикасно да остваре циљеве без потпоре паралелних механизма независне, спољне контроле. Због тога добро осмишљена антикорупцијска политика мора да претпостави постојање заокруженог система институција које – гледано понаособ и као целина – треба да створе административно окружење погодно за морално исправно професионално обављање јавних послова. Систем институција требало би да на кохерентан и складан начин спроводи појединачне антикорупцијске мере и јача примену етике јавне управе у свакодневном одлучивању.<sup>4</sup> Реч је о надзорној улози институција и тела који делују ван оквира извршне власти – попут парламента, омбудсмана, државних ревизора и правосуђа – или су као полиција део извршне власти али имају функцију очувања правног поретка и заштите живота, људских права и јавних добара од различитих видова криминала. Ми ћемо се у овом раду усредсредити само на анализу надлежности, овлашћења и праксе органа ревизије у покушају да одговоримо на питање у којој мери је спољна ревизија делотворан механизам надзора рада јавних службеника. Такође, покушаћемо да утврдимо структурне слабости овог механизма контроле рада јавне управе. Анализа ће бити ограничена на одабрани узорак постиндустријских полиархија (САД, Велика Британија, Француска, Немачка и нордијске земље), Суд ревизора ЕУ као пример надзирача деловања наднационалне администрације, те Србију као посткомунистичку земљу која тек гради стандарде и праксу у овој области.

3 Наведено према: Robert Gregory, „New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?”, in: Tom Christensen and Per Lægread (eds), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, Aldershot, 2007, стр. 238.

4 „Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, OECD, Paris, 2000, [www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/8.-OECD\\_ethic-measures-case-studie\\_00.pdf](http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/8.-OECD_ethic-measures-case-studie_00.pdf), стр. 66.

## Државни ревизори у постиндустријским полиархијама: надзирачи у „раљама” новог јавног руковођења

У најширем значењу, ревизија (енг. *audit*, од лат. *auditus*, саслушање) представља независно испитивање неке ствари са циљем критичке процене њеног подударања са узором установљеним за ту врсту ствари. У области деловања јавне управе, државна ревизија је као традиционалан облик спољне контроле обухватала праксу испитивања законитости финансијских активности и одлучивања у области јавних финансија. Тежиште класичне ревизије било је на утврђивању тачности рачуноводствене документације у односу на националне стандарде рачуноводствене струке и да ли је буџетски новац потрошен у складу са нормативном регулативом коју је одобрио парламент.<sup>5</sup> Контрола је превасходно била усмерена на откривање да ли су буџетска средства додељена некој организационој јединици јавне управе потрошена у складу са прописима, а не на то да ли је коришћењем тих средстава остварен неки конкретан резултат програма јавне политике. Другим речима, рачуноводствена документација је могла савршено да се подудара са прописаним стандардима, а да грађани у стварном животу немају никакве користи од спроведене јавне политике.

Примена концепта новог јавног руковођења током осамдесетих година прошлог века изазвала је панику у јавном мњењу развијених земаља због прекомерне буџетске потрошње, па су владе одлучиле да прошире садржај појма државне ревизије. Сходно геслу „вредност за новац”, посебне државне институције задужене за ревизију прошириле су схватање улоге ове врсте контроле и обухватиле и процену економичности и квалитета учинка рада јавне администрације.<sup>6</sup> Задатак државних ревизора је да утврде и да ли је нека организациона јединица јавне управе управљала додељеним ресурсима (људским, новчаним и осталим материјалним) ефикасно и делотворно. Док се под ефикасношћу подразуме-

5 Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York, 2008, pp. 544–545; Bob Shead, „Auditing”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts On File Inc., New York, 2004, p. 26.

6 Детаљније погледати у: John Clarke, „Scrutiny through inspection and audit”, in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, London and New York, 2003, стр. 149–157.

мева употреба ресурса на најоптималнији начин у смислу односа трошкова и продуктивности, делотворност се односи на то да ли су постигнути жељени резултати, односно да ли су грађани добили конкретну вредност – изражену у пруженим јавним услугама или створеним јавним добрима – за новац којим су измирили годишње пореске обавезе.<sup>7</sup>

Врховне ревизорске институције у постиндустријским полиархијама су у оквиру модела новог јавног руковођења пренеле тежиште са надзора рачуноводственог улаза на надзор излаза и исхода трошења неке буџетске линије, односно на перспективу грађана као корисника јавних услуга.<sup>8</sup> Утолико је било неопходно увести и развити систем мерења учинка, како би поступак државне ревизије могао да се спроводи у равни делотворности. Врховне ревизорске институције су систем мерења учинка засновале на предвиђању оптималног споја циљева јавне политике и оруђа потребних за руковођење јавним пословима у жељеном смеру, показатеља учинка и степена достизања вредности показатеља према мерилу вредности постигнутих на крају претходне фискалне године. Посматрано из перспективе управљања јавним пословима на националном нивоу, извршна грана власти (било председник или влада) добили су у моделу новог јавног руковођења од парламента велико дискреционо право одлучивања у спровођењу усвојених јавних политика, али је и парламент жижу контролних активности пренео са регуларности на учинак јавних политика. У пракси је извршна власт сада дужна да уз предлог буџета за наредну годину парламенту достави план очекиваних резултата јавних политика који би требало да буду постигнути потрошњом предвиђених буџетских средстава. На крају фискалне године, извршна власт уз завршни рачун подноси и извештај о оствареном учинку јавних политика, а на парламенту је да рад владе и јавне управе сагледа на основу поузданости и веродостојности ових извештаја.

7 Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., стр. 542.

8 Погледати више у студији сачињеној на примерима Немачке, Француске и Холандије: Nobuo Azuma, „The Role of the Supreme Audit Institutions in New Public Management (NPM): The Trend of Continental Countries”, *Government Auditing Review*, Vol. 12, March 2005, стр. 69–82.

## Задаци државних ревизорских институција

Основна сврха врховних ревизорских институција је да националним парламентима пружају стручну помоћ у надзору финансијске димензије спровођења јавних политика. Поједина упоредна истраживања су показала да је парламентарна контрола рада владе и јавне управе помоћу државне ревизије карактеристично обележје првенствено полупредседничког и парламентарног система, а тек у мањој мери и председничког.<sup>9</sup> На пример, америчка Врховна рачуноводствена канцеларија (*General Accounting Office* – GAO), иако представља независно јавно тело, сматра се продуженом истражном „руком” Конгреса јер покреће ревизорске истраге на захтев конгресних одбора. Канцеларија пружа подршку контролној улози Конгреса спровођењем поступка ревизије ради утврђивања степена делотворности и ефикасности потрошње федералних буџетских средстава, тако што:

- истражује наводе о незаконитом и неприкладном поступању у управљању буџетским средствима;
- извештава о томе у којој мери су програми и ресорне политике федералне администрације остварили постављене циљеве;
- даје мишљења и предлоге измена и допуна одлука јавне управе;
- саветује Конгрес и јавну управу о томе како да постигну већу делотворност, ефикасност, етичност, друштвену правичност и осетљивост на потребе грађана.<sup>10</sup>

Сличну улогу имају и државни ревизори у постиндустријским полиархијама са парламентарним и полупредседничким системом. У демократским порецима са наслеђем вестминстерског модела парламентаризма, врховни државни ревизор је средишњи ослонац парламентарног надзора извршне власти и због тога извештаје подноси посланицима, тачније надлежном парламентарном одбору.<sup>11</sup> Примера ради, канадски врховни државни ревизор (*Office*

9 Rick Stapenhurst, “The Legislature and the Budget”, in: Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, and Lisa von Trapp (eds), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank, Washington D.C., 2008, стр. 57.

10 [www.gao.gov/about/index.html](http://www.gao.gov/about/index.html), 10/03/2013.

11 Rick Stapenhurst, „The Legislature and the Budget”, op. cit., стр. 58.

of the Auditor General of Canada) у извештајима има законску обавезу да скрене пажњу парламента на постојање случајева у раду јавне управе где:

- завршни рачун није сагласан прописима или није веродостојно или исправно сачињен;
- буџетска средства су утрошена неефикасно, неекономично или ненаменски, односно ван оквира који је одобрио парламент;
- најважнија рачуноводствена документација није ваљано вођена;
- примењени прописи и процедуре нису у довољној мери заштитили јавна добра или осигурали делотворну проверу прикупљања и расподеле јавних прихода.<sup>12</sup>

Британска Национална ревизорска канцеларија (*National Audit Office*) је део активности усмерила на сузбијање обима проневера буџетских средстава, чија се годишња вредност процењује на око 35 милијарди евра.<sup>13</sup> Национална ревизорска канцеларија проучава откривене случајеве проневера како би ширењем знања о овој врсти кривичних дела усмерених на јавна добра оспособила све релевантне јавне институције да делотворно смање ризик од њихове појаве. Немачка Федерална ревизорска институција (*Bundesrechnungshof*) такође придаје важност анализи добре праксе као основи за давање препорука парламенту, влади и јавној управи за унапређење управљања буџетским средствима и уобличавања буџета ради повећања ефикасности рада. Такође, Федерална ревизорска институција има право да даје коментаре у усменој или писаној форми на финансијски аспект великих инфраструктурних пројеката, крупних јавних набавки и владиних уредби.<sup>14</sup>

Значајан број развијених земаља чланица ОЕЦД користи и независну спољну ревизију унајмљивањем услуга приватних ревизорских кућа, које припремају годишње извештаје за национални парламент. Учесталост државне ревизорске контроле рада јавне

12 *Auditor General Act*, Section 7, R.S.C., 1985, c. A-17, Last amended on 26 June 2011, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-17.pdf>, pp. 4–5. Упоредити са: *Auditor-General Act 1997*, Act No. 151 of 1997 as amended up to Act No. 25 of 2012, Australia, [www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00445/a1bcb830-373b-4492-b253-393010d33335](http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00445/a1bcb830-373b-4492-b253-393010d33335).

13 [www.nao.org.uk/search/type/report/pi\\_area/fraud-prevention](http://www.nao.org.uk/search/type/report/pi_area/fraud-prevention), 10/03/2013.

14 <http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/auditing-and-advisory-functions/test>, 12/03/2013.



управе се разликује од земље до земље и зависи од места организационе јединице у хијерархији институционалног оквира и врсте ревизије. На пример, врховна ревизорска институција спроводи редовну годишњу контролу рада делова јавне управе на централном нивоу власти, а ређе контролу на нижим нивоима. Норвешка Канцеларија општег ревизора спроводи редовне годишње контроле управљања јавним финансијама, а на повременој основи контролише учинак јавних програма.

Врховне ревизорске институције објављују редовне извештаје о налазима контроле сваке године, као и посебне извештаје о ванредним случајевима спроведене ревизије, и упућују парламенту или и парламенту и влади (као што је случај у Немачкој). Америчка Главна рачуноводствена канцеларија прави резимее налаза за потребе Конгреса у виду писаног мишљења или усменог сведочења. Уколико открије одступање од стандарда ваљаног финансијског управљања или евентуалне незаконитости, институција државне ревизије обично нема извршна истражна овлашћења, већ може само да објави извештај и достави га парламенту, односно да документацију преда полицији и тужилаштву у случају сумње да је почињено кривично дело. У Канади организациони делови јавне управе могу да у годишњи извештај Канцеларије врховног ревизора убаце поглавље о мерама које ће предузети на плану спровођења препорука ревизора, а наредни извештај Канцеларије врховног ревизора доноси преглед да ли су наведене мере стварно и спроведене у пракси.<sup>15</sup> У Немачкој, Федерална ревизорска институција у извештајима редовно прати спровођење сваке појединачне препоруке упућене јавној управи у претходним годишњим извештајима. Резултати више истраживања спроведених током претходне декаде у демократским порецима вестминстерског парламентаризма показали су да објављивање извештаја државних ревизора на Интернету и у медијима и њихово разматрање у надлежном парламентарном одбору, доприносе већем степену транспарентности начина трошења буџетских средстава и тиме посредно смањују простор за појаву морално погрешног понашања јавних службеника.<sup>16</sup>

Осигурање независности рада државне ревизорске институције је тема којом се током последњих година баве поједине чланице ОЕCD. На пример, у Финској се разматра измештање др-

15 *Auditor General Act*, Section 23, op. cit., стр. 14–15.

16 Rick Stapenhurst, „The Legislature and the Budget”, op. cit., стр. 58.

жавне ревизорске институције из окриља Министарства финансија. Ипак, чак и у наведеним земљама постоје довољне нормативне претпоставке за самосталност код избора и разрешења главног државног ревизора и ревизора, финансирања рада врховне ревизорске институције и утврђивања плана рада.

## Ограничења контролне улоге државних ревизора

Сама идеја ревизије заснована је на претпоставци да је могуће анализом квантитативних показатеља објективно оценити учинак организације и на основу уочених слабости поправити рад њених службеника. Међутим, пракса показује да постоје структурни проблеми са изразом или применом квантитативних показатеља. На пример, често се дешава да нека организациона јединица јавне управе у жељи да потврдно одговори на смернице ресорног министра или врха власти преусмерава тежиште активности и ресурсе на један део делокруга надлежности, док неки други свесно занемарује.<sup>17</sup> У том случају, анализа квантитативних показатеља неће бити објективна, јер неће препознати прећутно преусмеравање пажње на одређену област поверене јавне политике, већ ће само показати да је учинак већи у једној а мањи у другим областима – без тачног одговора на питање зашто је то тако.

Будући да допуњује надзор парламента над извршном граном власти, улога државне ревизије у спољној контроли и јачању интегритета јавне управе непосредно зависи од квалитета сарадње главног државног ревизора и надлежног парламентарног одбора. Парламентарни одбор не може да ваљано контролише финансијски аспект рада владе и јавне управе уколико нема квалитетне анализе расхода у области спровођења јавних политика. Због тога је од велике важности да државна ревизорска институција благовремено парламенту доставља извештаје високог квалитета, јер једино парламент има институционалну моћ да утиче на владу да озбиљно размотри све наводе у ревизорским извештајима о кршењу прописа и етичких стандарда.

За ваљано функционисање модела државне ревизије у чијем средишту се налази парламент, једнако је важно да парламен-

17 Max Travers, *The New Bureaucracy: Quality Assurance and its Critics*, The Policy Press, University of Bristol, Bristol, 2007, стр. 87–88.

тарци редовно читају извештаје државног ревизора и да поседују довољно знања да би могли да увиде и схвате антикорупцијску вредност налаза садржаних у тим извештајима.<sup>18</sup> Успех контролне улоге државне ревизорске институције може значајно да осујети одсуство воље у извршној власти да прихвати откривене нерегуларности у потрошњи државног буџета, позове на одговорност руководећи слој јавне управе и подстакне промене у начину управљања јавним пословима и у административној култури. Зато је неопходно да парламентарни одбор пажљиво прати да ли извршна власт спроводи препоруке из извештаја државног ревизора, те да благовремено реагује ако то није случај.

Мањак воље владе и јавне управе да сарађују у процесу државне ревизије видљив је на плану контроле унутрашњих механизма државне ревизије. Врховне ревизорске институције у постиндустријским полиархијама усредсређују рад на активности јавне управе где постоји већа вероватноћа од појаве проневера буџетских средстава и корупције. Будући да ваљано осмишљени унутрашњи механизми ревизије спречавају појаву проневере, врховне ревизорске институције уврстиле су у делокруг свог рада процену да ли су ови механизми сврсисходни и довољни да осигурају тачност и веродостојност података садржаних у финансијским извештајима и сведу могућности за кршење прописа и етичких стандарда на најмању меру.<sup>19</sup> Реална је могућност пружања отпора у самим врховним ревизорским институцијама додавању новог задатка провере унутрашњих механизма државне ревизије зато што то са собом доноси додатан утрошак времена и енергије за државне ревизоре и њихове помоћнике.

---

18 Albert van Zyl, Vivek Ramkumar, and Paolo de Renzio, „Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?“, *U4 Issue*, 2009/1, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, [www.u4.no/publications/responding-to-the-challenges-of-supreme-audit-institutions-can-legislatures-and-civil-society-help/](http://www.u4.no/publications/responding-to-the-challenges-of-supreme-audit-institutions-can-legislatures-and-civil-society-help/), стр. 14.

19 Kenneth M. Dye, „Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions“, in: Anwar Shah (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, Washington D.C., 2007, стр. 302.

## Наднационални ревизори

Идеја европске интеграције заснована је на уверењу да наднационалне институције могу ефикасније да реше проблеме са којима се суочавају модерна потрошачка друштва на почетку новог миленијума. Разлози ефикасности и користи били су током читаве историје европског интеграционистичког пројекта главни аргументи у прилог даљег јачања овлашћења и ширења надлежности заједничких институција. Сходно прокламованим вредностима демократије, владавине права и људских права, сврха деловања наднационалних институција је остварење општег интереса — задовољења потребе грађана за достојанственим и квалитетним животом. Како је свакодневни живот у земљама чланицама Европске уније у све већој мери условљен садржајем и начином спровођења одлука које се доносе на комунитарном нивоу, грађани вреднују успех Уније и кроз квалитет рада наднационалних јавних служби. Ефикасност и делотворност деловања комунитарне администрације у значајној мери зависе од стања интегритета њених службеника, па мера поштовања овог „угаоног камена” организације јавних служби утиче у крајњој линији на остварење добробити грађана уједињеног дела европског континента.

Развијена пракса различитих видова злоупотребе поверених јавних овлашћења указала је да интегритет јавних службеника као принцип организације администрације Уније није доследно поштован у свакодневном раду.<sup>20</sup> Нарушен интегритет је, поред штетних материјалних последица краткотрајног дејства, довео у питање способност Европске комисије и њој потчињене администрације да се убудуће старају о добробити грађана, иако су у улогама „чувара уговора” и заступника интереса Заједнице суштински допринеле оваплоћењу пројекта интеграције. Нарушен је и ауторитет Европске комисије као наднационалне власти која би, по узору на Веберов идеалан тип бирократије, требало да неутрално и објективно усваја и спроводи одлуке из комунитарног домена. Поред Канцеларије ЕУ за борбу против проневера (OLAF), европског омбудсмана и Европског парламента, Суду ревизора ЕУ поверена

20 Опширније о традицији и анатомији корупцијске праксе у наднационалним институцијама Уније видети у: Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011, стр. 77–93.

је улога у наднационалном институционалном механизму за контролу рада администрације у Бриселу.

## Наднационални ревизори као заточеници традиционалне борбе Европског парламента и Европске комисије за институционалну надмоћ

Основни задатак Европског суда ревизора је да проверава да ли се буџетска средства Европске уније троше у складу са комунитарним прописима, односно да ли су приходи прикупљени и расходи реализовани на законит начин и уз поштовање стандарда ваљаног управљања финансијама.<sup>21</sup> Ваљано управљање финансијама (*sound financial management*) представља скуп стандарда и поступака који треба да омогуће транспарентно, тачно и делотворно располагање средствима јавног буџета и доделу уговора за јавне набавке.<sup>22</sup> Пракса ваљаног управљања финансијама почива на кохерентном скупу рачуноводствених процедура које би требало да обезбеде да се буџетска средства троше у складу са јавним овлашћењима, да се све трансакције тачно бележе како би могле да се накнадно лако провере, као и постојање система одлучивања и давања одобрења који максимално сужава простор за утицај појединачног службеника на потрошњу додељених средстава. Циљ судија ревизора је да утврде не само да ли су одређена буџетска средства утрошена на легалан начин, односно строго у складу са прописаним овлашћењима надлежних функционера и службеника, већ и да провере да ли је потрошња дала оптималне резултате у остварењу задатих циљева комунитарних јавних политика и програма. На тај начин Суд стручним знањима и експертизом помаже Европском парламенту и Савету ЕУ да ефикасно остварују функцију контроле

21 Широка дефиниција рачуноводствене ревизије — којом је поред законитости буџетских расхода обухваћена и димензија њихове економичности, делотворности и ефикасности — резултат је преваге тзв. северноевропског приступа у концептуалном устројавању рада Суда у време његовог оснивања. Опширније о Европском суду ревизора видети на: Internet, [http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca\\_main\\_pages/home](http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/home).

22 *Guidance Document: Assisting Countries in Preparing a National Profile to Assess the National Legal Infrastructure for Sound Financial Management*, United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), 1998–1999, [www.unitar.org/dfm/General\\_Info/CapacityBuilding/guidance1/docs/Section%203/section33.htm](http://www.unitar.org/dfm/General_Info/CapacityBuilding/guidance1/docs/Section%203/section33.htm).

спровођења буџета Уније. Утолико је Суд ревизора својеврсан савезник Европског парламента а „непријатељ” Европске комисије, као што је био случај крајем седамдесетих година прошлог века, на самом почетку рада ове институције.<sup>23</sup>

Суд ревизора остварује контролну функцију проверама рачуноводствене документације о финансијским трансакцијама институција Уније, превасходно Европске комисије, и било које организације или тела који рукују приходима или расходима Уније. Када је неопходно, Суд спроводи инспекције на лицу места, односно ревизори посећују институције Уније, органе јавне власти земаља чланица и власти трећих земаља које примају помоћ из европског буџета. Суд посредством ревизије не контролише поново оно што је надлежност органа интерне ревизије, већ обезбеђује свеобухватну спољну рачуноводствену контролу испитивањем адекватности интерних процедура — да ли се помоћу њих могу открити веће нерегуларности и незаконитости — и процењује у којој мери је управљање финансијама усклађено са начелима економичности, ефикасности и делотворности. Судије ревизори контролишу исправност одређеног броја појединачних буџетских трансакција применом методе случајног узорка.

Европски суд ревизора сачињене налазе објављује у извештајима који стоје на располагању Европској комисији и државама чланицама. Годишњи извештаји имају значајан утицај на одлуку Европског парламента да ли ће Комисији да изда позитивно уверење о руковању буџетом током претходне финансијске године. Уколико је задовољан, Суд ревизора доставља Савету ЕУ и Европском парламенту изјаву о тачности рачуна (*statement of assurance*), којом потврђује поузданост буџетске документације, а тиме да је новац пореских обвезника ваљано коришћен. Изјава о тачности рачуна је важна јер захтева опсежнију и детаљнију контролу буџетских трансакција и тиме сужава могућност за прикривање евентуалних провера и одступање од стандарда ваљаног располагања новцем

23 Историја напетих односа Европске комисије и Суда ревизора почела је 1979. године, када је Суд указао на нерегуларности у располагању буџетским средствима тадашње Европске заједнице у виду неоправдано високих личних трошкова појединих комесара. Председник Комисије Рој Џенкинс (Roy Jenkins) био је приморан да се појави на јавном саслушању пред надлежним одбором Европског парламента, што је Колегијум комесара доживео као напад на аутономију прерогатива (опширније видети у: Brigid Laffan, „The Court of Auditors”, in: Alex Warleigh (ed.), *Understanding European Union Institutions*, Routledge, London and New York, 2002, стр. 133.

Уније. Посебни извештаји покривају појединачне области буџетских расхода.<sup>24</sup> Основни недостатак се огледа у томе што закључци и препоруке садржани у извештајима нису правнообавезујућег карактера, односно не производе аутоматски никакве правне последице по деловање институција и администрације Уније. Такво нормативно решење чини се да апстрахује непосредну везу између одговорности за почињене злоупотребе у управљању комунитарним финансијама и изрицања конкретних санкција.

Мишљења Европског суда ревизора садржана у годишњим и посебним извештајима годинама уназад показују да су недостаци у управљању буџетом системског карактера, јер се у истим облицима понављају и последица су лоших нормативних решења. Чак би се могло рећи да су извештаји слични по садржини. Буџетска година 2007, била је тринаеста у низу за коју Суд није могао да изда изјаву о тачности рачуна, односно да потврди тачност и поузданост већег дела буџетске документације.<sup>25</sup> Истини за вољу, реализација 80 одсто буџета Уније налази се у подељеној надлежности Европске комисије и власти земаља чланица, при чему је Комисија дужна да ефикасно надзире како се новац троши на националном нивоу. Услед комплексности и бројности буџетских линија расхода, које се остварују на националном, регионалном и локалном нивоу власти, не би било објективно да сву кривицу за пропусте у контроли свалимо на Комисију. Недовољан број службеника Уније задужених за контролу примене комунитарних јавних политика и програма са финансијским импликацијама на националном нивоу, тешко да може да осигура ефикасност и свеобухватност надзора. Другачије је у области управљања и потрошње преосталих 20 одсто од око 100 милијарди евра годишње вредности буџета Уније, који спада у искључиву надлежност Европске комисије и њој почињене администрације. Линија одговорности овде је неспорна и јасна.

Откривени недостаци у управљању буџетом Уније не указују нужно на постојање злоупотреба, већ могу да буду последица немарности и техничког пропуста — службеника који располаже средствима или оног који има дужност да надзире то располагање. У делу стручне јавности која „брани” Европску комисију од

24 „External Audit”, European Commission website, Internet, [http://ec.europa.eu/budget/sound\\_fin\\_mgt/external\\_audit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/sound_fin_mgt/external_audit_en.htm).

25 „EU accounts failed for 13th year”, *BBC News*, 13 November 2007, Internet, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/7092102.stm>, 12/10/2008.



сталних критика Суда ревизора, наводи се аргумент да су у највећем броју случајева недостаци управљања буџетским средствима Уније проузроковани недовољним познавањем сложених рачуноводствених процедура. Поред тога, стандарди унутрашње ревизије које је Суд поставио оцењени су као веома високи и због тога тешко достижни.<sup>26</sup>

## Шта даље са наднационалним ревизорима?

Контрола над приходима и расходима Уније би могла да се побољша уколико би постојала политичка воља. Процедуре би могле да се построже и да се кроз формализацију ојача улога Суда ревизора у разматрању и оцењивању потрошње буџетских средстава са становишта ефеката по циљеве комунитарних политика и програма. Број службеника који помажу ревизорима је мали у односу на количину посла који би требало обавити у току године – преглед више од 400.000 трансакција – па је неопходно ангажовати веће људске ресурсе.<sup>27</sup> Самосталан положај Суда ревизора донекле је ојачан правом да штити сопствене прерогативе пред Судом правде. Ипак, суштинско ограничење улоге у сузбијању злоупотреба у наднационалној администрацији огледа се у томе што Суд ревизора не поседује извршна овлашћења, па када открије неку нерегуларност или проневеру, информацију о томе хитно прослеђује Канцеларији Европске уније за борбу против проневера.

Тежиште спољне буџетске контроле требало би померити са традиционалне провере законитости и регуларности расхода ка ревизији конкретних учинака добијених за вредност новца Уније, а организацију самог Суда реформисати у контексту успостављања новог комунитарног система унутрашње и спољне ревизије на више нивоа.<sup>28</sup> Тако би Суд повратио улогу „финансијске свести” Европске уније, како га је 1977. године дефинисао некадашњи председник Европског суда правде Ханс Кучер (Hans Kutscher),

26 Sarah Kirk, „The value of the European audit”, *Europeanomics info*, 25 October 2006, Internet, <https://segue1.middlebury.edu/index.php?action=site&site=europeanomics&section=12607&page=65494>, 01/09/2008.

27 Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, op. cit., стр. 299.

28 Marian Tudor, „The European Court of Auditors and Sound Financial Management”, [www.denbridgepress.com/emfm\\_pdf/166.pdf](http://www.denbridgepress.com/emfm_pdf/166.pdf), p. 199.



на свечаности полагања заклетве прве генерације судија ревизора. Перспектива ширења делокруга комунитарних политика и програма финансираних из наднационалног буџета повећаће потребу за побољшаним антикорупцијским деловањем Суда ревизора.

## Државна ревизорска институција у Србији: надзирачи одоцнеле транзиције

Државна ревизорска институција једна је од најмлађих домаћих јавних институција у чијој се надлежности, између осталог, налази финансијска равна спољне контроле рада јавне управе. Државна ревизорска институција као самостална институција има надлежности попут парњака у развијеним демократијама, а то је да прибави довољан, одговарајући и поуздан доказ за изражавање мишљења о правилности и сврсисходности пословања корисника јавних средстава.<sup>29</sup> Дакле, домаћи државни ревизори испитују не само законитост него и сврсисходност пословања, односно да ли су буџетска средства употребљена према начелима економије, делотворности и ефикасности и планираним циљевима. На тај начин, Државна ревизорска институција стручном анализом заправо помаже Народној скупштини у надзору трошења државног буџета, посебно у оквиру извршне гране власти. Прва ревизија завршног рачуна државног буџета спроведена је 2008. године, након трогодишње борбе са логистичким проблемима у виду недовољних финансија и спорог проналажења одговарајућег канцеларијског простора и регрутовања људства.

У спровођењу контроле над радом јавне управе, Државна ревизорска институција може да користи процес ревизије као непосредно оруђе, а на располагању јој стоји више посредних начина на које може да спречава појаву праксу кршења етичких стандарда: 1) подношење извештаја Народној скупштини; 2) давање примедби на нацрте предлога закона и других прописа; 3) давање препорука за измене важећих закона како би се отклониле штетне последице или непланирани исходи јавних политика откривени у поступку обављања ревизије; и 4) пружање стручне помоћи и савета корисницима јавних средстава. Државна ревизорска инсти-

---

<sup>29</sup> *Закон о државној ревизорској институцији*, „Службени гласник РС”, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010.

туција може да поднесе прекршајне и кривичне пријаве, обавести Народну скупштину и поднесе захтев за разрешење руководиоца у јавној управи или јавног функционера. Државни ревизори имају овлашћење да заплене документацију и прибаве сва документа која организациони део јавне управе под контролом крије, како би утврдили основаност сумње у постојање кривичног дела или прекршаја. У случају одбијања да му се пружи на увид тражена документација или да се уклоне неправилности или несврсисходности откривене током испитивања пословања, државни ревизор може да поднесе прекршајну пријаву. Државна ревизорска институција може да упути захтев за предузимање мера против руководиоца који крши обавезу доброг пословања, а прималац тог захтева је руководилац више инстанце. У случају тешког кршења обавезе доброг пословања генерални државни ревизор о томе обавештава Народну скупштину и упућује захтев за разрешење одговорног руководиоца органу за који се оцени да може започети или спровести поступак разрешења.

Наведена овлашћења Државна ревизорска институција почела је у значајнијој мери да користи током протекле две године, па је тако нпр. поднела прекршајне и кривичне пријаве против више од 300 одговорних лица због неправилности утврђених у пословању током 2011. године, којима су обухваћени велики буџетски корисници. О препознавању и уважавању антикорупцијске снаге контролне улоге државних ревизора можда најбоље сведочи податак да је од укупно издатих 787 препорука у 2012. години примењено више од половине (408 препорука), 109 препорука се још увек налази у поступку отклањања, док свега осам препорука није спроведено.<sup>30</sup>

## Закључак

Врховне ревизорске институције као механизми спољне контроле рада јавних службеника на националном и наднационалном нивоу власти подстичу поштовање етичких стандарда својеврсним психолошким застрашивањем. Моћ ревизора као надзирача почива на могућности да открију нерегуларно поступање јавних

30 *Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2012. годину*, Државна ревизорска институција, март 2013, [www.dri.rs/images/pdf/gi2012.pdf](http://www.dri.rs/images/pdf/gi2012.pdf), стр. 75.

службеника и изложе га на увид медијима и јавности, али се у реалности своди преваходно на „ситне” поправке нормативног оквира у којем делује јавна управа и начина на који спроводи јавне политике. Анализа надлежности и овлашћења националних врховних ревизорских институција показала је да оне не поседују извршна истражна овлашћења нити доносе одлуке са непосредним извршним дејством на јавне службенике, па када открију незаконитост, кршење етичког или стандарда ваљаног финансијског управљања, налазе објављују у извештају и достављају парламенту, односно документацију предају полицији и тужилаштву у случају сумње да је почињено кривично дело.

Искуства постиндустријских полиархија показују да овај механизам спољне контроле рада јавне управе доприноси већем степену транспарентности начина трошења буџетских средстава и отвара простор за јавно срамоћење одговорних руководилаца у јавној управи који одбију да зауставе или спрече случајеве или праксу морално погрешног поступања, посредством извештаја које редовно објављује на Интернету и у медијима и доставља на разматрање надлежним парламентарним одборима. Ревизорски извештаји пружају обиље исцрпно прикупљене и систематски обрађене чињеничне грађе спремне да послужи као основа за вођење кривичне истраге, вештачење у судском поступку, покретање парламентарног поступка за измену или допуну нормативног оквира или материјал за истраживачко новинарство. Употребна вредност извештаја државног ревизора носи са собом ризик од откривања виновника тешких облика кршења етичких стандарда, јер ови документи указују на „трагове” које су службеници оставили упутивши се у незаконите радње. Поред тога, употребом специјалистичких знања ради брижљивог испитивања нерегуларности, ревизори стручно потпомажу парламентарце у надзору над извршном граном власти.

Резултати анализе надлежности, овлашћења и праксе у обављању спољне контроле Европског суда ревизора показују да постоји нормативни и институционални оквир који може да буде основа за спровођење ефикасне политике спречавања корупције и осталих видова злоупотреба комунитарних јавних овлашћења. Европски суд ревизора у сарадњи са Парламентом и Саветом ЕУ може у свом домену да, сходно датим истражним овлашћењима, контролише деловање комунитарних институција, посебно Комисије, али се у досадашњој пракси показало да је тај утицај у крајњем исходу посредан, те да ретко производи конкретне резултате.

Државна ревизорска институција постепено кроз праксу јача углед у јавности и самој јавној управи и тиме подстичу већу приврженост етичким стандардима у јавном сектору Србије. Слабост ове „младе” институције остаје недовољна попуњеност људским ресурсима, оскудна буџетска средства, скупчен радни простор и релативно мали утицај на Народну скупштину у погледу прихватања њихових законодавних иницијатива. Народна скупштина као „стара” институција спољне контроле чини се да још увек не користи у пуној мери извештаје државних ревизора за разматрање министарске одговорности и саслушање руководиоца организационих делова јавне управе у којима је уочено систематично кршење етичких стандарда. Додуше, структурно ограничење контролне улоге парламента проистиче из самог парламентарног система, који пружа сужен простор за позивање на одговорност исте оне владе коју је управо тај парламент изабрао.

## Литература

*Auditor General Act*, R.S.C., 1985, c. A-17, Last amended on 26 June 2011, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-17.pdf>.

*Auditor-General Act 1997*, Act No. 151 of 1997 as amended up to Act No. 25 of 2012, Australia, [www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00445/a1bcb830-373b-4492-b253-393010d33335](http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00445/a1bcb830-373b-4492-b253-393010d33335).

Azuma, Nobuo, „The Role of the Supreme Audit Institutions in New Public Management (NPM): The Trend of Continental Countries”, *Government Auditing Review*, Vol. 12, March 2005, pp. 69–82.

Clarke, John, „Scrutiny through inspection and audit”, in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, London and New York, 2003.

Dye, Kenneth M., „Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions”, in: Anwar Shah (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, Washington D.C., 2007.

Gregory, Robert, „New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?”, in: Tom Christensen and Per Lægveid (eds), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, Aldershot, 2007.

„Guidance Document: Assisting Countries in Preparing a National Profile to Assess the National Legal Infrastructure for Sound Financial Management”,

United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), 1998–1999, [www.unitar.org/dfm/General\\_Info/CapacityBuilding/guidance1/docs/Section%203/section33.htm](http://www.unitar.org/dfm/General_Info/CapacityBuilding/guidance1/docs/Section%203/section33.htm).

*Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2012. годину*, Државна ревизорска институција, март 2013, [www.dri.rs/images/pdf/gi2012.pdf](http://www.dri.rs/images/pdf/gi2012.pdf).

Кораћ, Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011.

Laffan, Brigid, „The Court of Auditors”, in: Alex Warleigh (ed.), *Understanding European Union Institutions*, Routledge, London and New York, 2002.

Nugent, Neil, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2002.

Peterson, John and Shackleton, Michael (eds), *The Institutions of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2002.

Shafritz, Jay M., Russell, Edward W., and Borick, Christopher P., *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York, 2008.

Shead, Bob, „Auditing”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts On File Inc., New York, 2004.

Stapenhurst, Rick, “The Legislature and the Budget”, in: Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, and Lisa von Trapp (eds), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank, Washington D.C., 2008.

Travers, Max, *The New Bureaucracy: Quality Assurance and its Critics*, The Policy Press, University of Bristol, Bristol, 2007.

„Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, OECD, Paris, 2000, [www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/8.-OECD\\_ethic-measures-case-studie\\_00.pdf](http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/8.-OECD_ethic-measures-case-studie_00.pdf).

*Закон о државној ревизорској институцији*, „Службени гласник РС”, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010.

Zyl, Albert van, Ramkumar, Vivek, and Renzio, Paolo de, „Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?”, *U4 Issue*, 2009/1, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, [www.u4.no/publications/responding-to-the-challenges-of-supreme-audit-institutions-can-legislatures-and-civil-society-help/](http://www.u4.no/publications/responding-to-the-challenges-of-supreme-audit-institutions-can-legislatures-and-civil-society-help/).

Srdjan T. Korac

REVISORS AS WATCHDOGS  
OF PUBLIC ADMINISTRATION:  
NATIONAL AND  
SUPRANATIONAL LEVEL

---

Resu me

---

The paper examines to what extent public audit institutions can provide an effective control of the quality of public administration performance — both on the national and the supranational levels of governance, as well as whether they can induce compliance with ethical standards in delivering public goods and services. The large number of high-level corruption scandals that have been exposed to the public eye in post-industrial poliarchies for the last two decades evidences clearly about serious corrosion of the public servants integrity, that gradually decreased the efficiency of public administration at large. The scandals showed that the internal control mechanisms per se are not sufficient to enforce an effective anti-corruption policy without the support of a paralel, external control of public administration performance. Well-designed anti-corruption policy aimed at creating a working environment conducive to the morally right behaviour of public servants demands the coherent institutional framework that — besides other public institutions such as police, judiciary, parliament, ombudsperson etc. — includes supreme audit institutions. The analysis focus on jurisdiction, powers, and practice of audit institutions with the aim to identify structural problems of public audit as a mechanism of external control of public administration performance. The author employs theoretical assumptions on the sample comprised of: 1) several post-industrial polyarchies (U.S., Great Britain, France, Germany and nordic countries) selected by the influence of their models of public administration organisation; 2) European Court of Auditors as an example of the external control on supranational level of governance; and 3) Serbian State Audit Institution as a case of how are audit standards and practice been establishing in a post-communist country.

The analysis shows that supreme audit institutions in the selected postindustrial poliarchies contribute to a more transparent budget management and provide an opportunity for exposure in the media of unethical behaviour of public managers. By using their specialized expertise, state auditors support the parliamentarians in their over-

sight of the executive branch of the government. Moreover, audit institutions reports provide a wealth of collected and systematically processed evidence ready to serve as a basis for criminal investigations, expert testimony in judicial proceedings, the parliamentary procedure for amendment of the normative framework, as well as material for investigative journalism. When it comes to the supranational level of governance, the author argues that the current normative and institutional framework provide a solid basis for the effective implementation of anti-corruption policy aimed primarily at creating a working environment conducive to the morally right behaviour in the EU institutions. The European Court of Auditors, in cooperation with the European Parliament and the EU Council, is able to control the performance of the supranational institutions, particularly the European Commission and its services. Yet, the practice shows that the influence of the European Court of Auditors is mostly indirect, which means it rarely leads to either disciplinary or criminal investigations against the EU officials. The Serbian State Audit Institution has gradually strengthened its reputation among citizens and the public administration, and thereby has started to encourage compliance with ethical standards in the public sector. The analysis identifies that the insufficient budget and human resources, cramped work space and a relatively small impact on the National Assembly are the major structural problems in enforcing an effective performance of the audit control powers. National Assembly as an old institution of the external control of public administration still do not use the state auditors reports to review ministerial responsibility and to hold public hearings to discuss systematic violations of ethical standards in the executive branch of government.

**Key words:** revision, public administration, postindustrial poliarchy, Serbia, European Union, European audit court, State audit institution.

---

\* Овај рад је примљен 06. фебруара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2015. године.

---

# БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА ЕУ: МЕЂУВЛАДИН СУПРАНАЦИОНАЛИЗАМ?

---

УДК 355.02(4-672EU)

Оригинални научни рад

Дејана М. Вукчевић\*

---

## Сажетак

---

Аутор се у овом ради бави питањем природе безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. У којој мери је данас ова политика одраз међувладине сарадње и националне суверености држава чланица? Да ли се ради о постепеном развоју елемената супранационалности у овој области? Другим речима, да ли можемо да говоримо о постојању тзв. међувладиног супранационализма? У циљу одговора на ово питање, рад ће бити подељен у два дела. У првом делу, аутор анализира институционалну структуру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. У другом делу рада, аутор уводи концепт тзв. „међувладиног супранационализма”, настојећи да покаже да безбедносна и одбрамбена политика ЕУ превазилази класични међувладин приступ, али притом не доводи до класичног супранационализма. Аутор закључује да, услед процеса социјализације, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ трпи одређени степен европеизације, те да се одредбе о безбедносној и одбрамбеној политици ЕУ не могу посматрати као израз „најмањег заједничког именуца”.

**Кључне речи:** безбедносна и одбрамбена политика ЕУ, међувладин супранационализам, процес одлучивања, социјализација, институционална структура, европске интеграције.

---

---

\* Аутор је научни сарадник Института за политичке студије у Београду.



## Увод

Област безбедносне и одбрамбене политике ЕУ представља један од новијих пројеката европске интеграције. Ради се о области која је уско везана за појам националне суверености, те је отуда и било разумљиво њено одсуство из европског интеграционог процеса током Хладног рата. Међутим, након усвајања уговора из Мастрихта, ова политика пронашла је своје место у процесу европске интеграције. У исто време, специфичност ове политике условила је њену интеграцију у оквиру другог стуба Уније, који је почивао на међувладиној сарадњи и једногласности у процесу доношења одлука. Концептуализација и брзи развој ове политике био је праћен развојем институционалне структуре ради ефикасног доношења одлука, али и образовањем војних и цивилних снага и капацитета ради ефикаснијег деловања ЕУ на међународној сцени.<sup>1</sup>

У циљу одговора на питање да ли је управљање овом политиком искључиво одраз међувладине сарадње, рад ће бити подељен у два дела. У првом делу рада, аутор се бави институционалном структуром безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. У другом делу рада, аутор разматра концепт тзв. „међувладиног супранационализма”, настојећи да покаже да безбедносна и одбрамбена политика ЕУ превазилази класични међувладин приступ, али притом не доводи до класичног супранационализма. Аутор закључује да, услед процеса социјализације, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ трпи одређени степен европеизације.

## 1. Институционална структура безбедносне и одбрамбене политике ЕУ

Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ представља саставни део тзв. заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, која је свој правни основ добила са Уговором из Мастрихта. Замишљена је као саставни део спољне политике ЕУ, који треба да доприне-

<sup>1</sup> Дејана Вукчевић, *Европска унија као стратешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике ЕУ*, Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 12.

се јачању спољне улоге Уније тако што ће развити цивилне и војне капацитете праћене одговарајућом стратегијом. Исто тако, ова политика треба да представља значајан корак ка постепеном одређењу заједничке одбрамбене политике ЕУ.

Специфичност безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, њена цивилна и војна природа, условљава постојање једне мешовите структуре у институционалном систему ЕУ, која почива на неопходности усклађивања деловања органа међувладине сарадње и комунитарних институција. Тзв. „хоризонтална” кохерентност (национално/супранационално) чини се још комплекснијом са успостављањем нових органа безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.

Према члану 15 Уговора о ЕУ, Европски савет даје „неопходан подстицај” за развој Уније и „утврђује опште политичке смернице и приоритете”. Европски савет чине шефови држава или влада држава чланица, његов председник, као и председник Комисије, а такође и Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику учествује у његовом раду. Овај орган састаје се два пута сваких шест месеци, на позив свог председника, дакле четири пута годишње, а уколико налаже ситуација, председник може сазвати и ванредно заседање Европског савета.

Савет министара ЕУ је главни орган за доношење одлука у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Савет министара у саставу Савета за спољне послове представља основну институцију у процесу доношења одлука везаних за безбедносну и одбрамбену политику. Овај орган окупља министре спољних послова држава чланица ЕУ. Једногласност представља основно правило доношења одлука у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. То је и експлицитно наведено Лисабонским уговором, који предвиђа, у неким случајевима, могућност доношења одлука квалификованом већином у области заједничке спољне и безбедносне политике<sup>2</sup>, али је категоричан када је реч о безбедносној и

2 Могућност гласања квалификованом већином у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ предвиђена је у четири случаја. Најпре, Савет одлучује квалификованом већином када усваја одлуку о активностима или позицији Уније на основу одлуке Европског савета која се односи на стратешке интересе и циљеве Уније. Затим, Савет гласа квалификованом већином када доноси било коју одлуку о спровођењу активности или позиције Уније. Такође, Савет гласа квалификованом већином када усваја одлуку о именовању специјалног представника ЕУ. Ове три могућности употребе квалифи-

одбрамбеној политици ЕУ, будући да је предвиђено да се одредбе везане за квалификовану већину не примењују се на доношење одлука које су везане за војна питања или из области одбране.

Са развојем безбедносне и одбрамбене политике дошло је и до усложњавања њене институционалне структуре образовањем нових органа задужених за вођење и реализацију ове политике. Одлукама Савета из 2001. године<sup>3</sup>, присуствујемо образовању три нова органа безбедносне и одбрамбене политике ЕУ: Политичко-безбедносном комитету, Војном комитету ЕУ и Војном штабу ЕУ. Политичко-безбедносни комитет је главни орган у институционалној структури безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Овај орган прати међународна збивања из области заједничке спољне и безбедносне политике и доприноси утврђивању политика давањем мишљења Савету. Његови задаци су вишеструки. Овај комитет надгледа спровођење политика, даје смернице другим комитетима из области ЗСБП-а, шаље директиве Војном комитету и Комитету за цивилне аспекте управљања кризама, води политички дијалог, координира, надгледа и контролише рад радних група у области ЗСБП-а, и спроводи политичко усмеравање развоја војних капацитета. У случају спровођења неке војне операције од стране ЕУ, Комитет треба да врши политичку контролу и стратегијско управљање војног одговора ЕУ на дату кризу. То значи да овај орган процењује стратешке војне опције на основу мишљења и предлога које му доставља Војни комитет. Лисабонски уговор такође предвиђа могућност да Савет министара ЕУ овласти Комитет, у сврху и током операције управљања кризама, да донесе одговарајуће од-

---

ване већине су већ биле присутне у ранијим уговорима, те су само преузете у новом уговору. Новину Лисабонског уговора представља четврта могућност, када Савет одлучује квалификованом већином када доноси одлуку којом утврђује активност или позицију Уније, на основу предлога Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику, а на посебан захтев Европског савета, и тада га Европски савет подноси Савету као сопствену иницијативу или као предлог Високог представника (чл. 31(2) УЕУ).

- 3 Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 1; Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP) portant création du Comité militaire de l'Union européenne, *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 4; Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union (2001/80/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 7.

луке у погледу политичке контроле и стратегијског усмерења операције.

Политичко-безбедносни комитет треба да допринесе приближавању држава чланица и европских институција. У овом органу неформална правила и норме играју значајну улогу као и интеракција између држава чланица. Упркос томе што су државе чланице главни актери безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, формулисање и спровођење ове политике постаје „европеизовано” због континуираног деловања представника Политичко- безбедносног комитета. Дакле, процес „бриселизације”<sup>4</sup> присутан је у раду овог комитета.

Осим Политичко-безбедносног комитета, образован је и Војни комитет ЕУ као највиши војни орган у оквиру Савета, и главни форум консултације и војне сарадње између држава чланица ЕУ у области превенције сукоба и управљања кризама.<sup>5</sup> Војни комитет ЕУ надгледа све војне активности у оквиру ЕУ, а чине га шефови штабова држава чланица или њихових опуномоћених представника. Његова основна улога је да даје војна мишљења и да формулише препоруке које доставља Политичко-безбедносном комитету. У кризној ситуацији, Војни комитет шаље главну директиву Војном штабу ЕУ, који на основу тога треба да представи стратешке војне опције, и да их достави Војном комитету, који их даље прослеђује Политичко-безбедносном комитету, уз његову процену и мишљење о концепту и плану операције. За разлику од Војног комитета ЕУ, Војни штаб ЕУ је технички орган<sup>6</sup>, који је одлуком Савета из 2001. године припојен Високом представнику ЕУ за ЗСБП.<sup>7</sup> Према овој одлуци, Војни штаб ЕУ има троструку улогу: рано узбуђивање, процену ситуације и стратешко планирање. У области раног

4 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, „The New CFSP and ESDP Decision Making System of the European Union”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n° 3, 2002, p. 261.

5 Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP) portant création du Comité militaire de l’Union européenne, *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01.2001, p. 4.

6 Jean Charpentier, „L’Union européenne et le maintien de la paix en Europe”, in François Hervouet (ed.), *Démarche communautaire et construction européenne*, La Documentation française, Paris, 2000, vol. 1, p. 43.

7 Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union (2001/80/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 7.

узбуњивања, Војни штаб ЕУ има задатак да планира, процењује и даје препоруке о концепту управљања кризама и општој војној стратегији, као и да спроводи одлуке и директиве Војног комитета. Војни штаб ЕУ има задатак да врши војну процену за потребе органа ЕУ, нарочито Високог представника ЕУ за спољну и безбедносну политику. Војним штабом управља генерални директор. У кризним ситуацијама, Војни штаб ЕУ припрема стратешке војне опције, на основу којих Војни комитет усваја војну опцију коју прослеђује Политичко-безбедносном комитету. Његов је задатак да идентификује снаге које би евентуално учествовале у операцијама које би водила ЕУ.

Институционалну новину Лисабонског уговора представља функција Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику. Ова институционална фигура обједињује три функције: комесара за европске послове, некадашњег Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику и министра спољних послова који председава ЕУ (ротирајуће председништво).<sup>8</sup> Као и у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, и у области безбедносне и одбрамбене политике Високи представник ЕУ има право да подноси предлоге везане за ову политику, и на основу ових предлога, Савет министара одлучује једногласно. Такође, Високи представник може заједно са Комисијом да предложи коришћење средстава држава чланица и инструмената Уније. Уколико Савет одлучи да користи војна или цивилна средства за реализацију мисија у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, Високи представник треба да обезбеди координацију цивилних и војних аспеката ових мисија.

Будући да безбедносна и одбрамбена политика укључује не само војно, већ и цивилно управљање кризама, те да присуствујемо умножавању цивилних мисија управљања кризама, образоване су инстанце и у овој области. Формиран је Комитет за цивилне аспекте управљања кризама, на основу одлуке Савета министара од маја 2000. године<sup>9</sup>, који функционише као радна група Савета,

8 Видети: Дејана Вукчевић, „Дијалектичка равнотежа” институционалног система ЕУ у области спољног представљања- фикција или реалност?”, *Српска политичка мисао*, вол. 38, бр. 4, 2012, стр. 359.

9 Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management (2000/354/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 127, 22. 05. 2000, p. 1.

а подноси извештај Комитету сталних представника (COREPER) у оквиру Савета. Његова основна улога је да пружа информације, формулише препоруке и даје мишљења Политичко-безбедносном комитету о цивилним аспектима управљања кризама. У августу 2007. године, установљена је нова структура, Центар за цивилно планирање и руковођење, који чине око 70 чланова из Савета ЕУ и држава чланица, са задатком оперативног планирања и вођења цивилних операција.

Насупрот органима међувладине сарадње, и Европска комисија и Парламент су од самог почетка развоја безбедносне политике ЕУ настојали да се активније укључе у њен развој. Када је реч о Европској комисији, она је од самог почетка инсистирала на активнијој улози у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, нарочито ако се има у виду да управљање кризама не подразумева само војне, већ и цивилне аспекте управљања кризама. Деловање Комисије у том правцу одликује неколико фаза. У најранијој фази, Комисија се залагала за заједнички приступ са Саветом ЕУ у процесу управљања кризама. У том циљу, Комисија је наглашавала да је превенција сукоба један од приоритета спољне акције ЕУ и да је неопходно превазићи неусклађеност инструмената спољне акције ЕУ, те развити средњорочне и дугорочне превентивне мере, нарочито на пољу јачања дипломатије и побољшања капацитета деловања ЕУ. Међутим, спровођење конкретних мера условило је несугласице између Комисије и Савета ЕУ, који је инсистирао да Политичко-безбедносни комитет буде једина инстанца која ће имати приступ свим информацијама, предлозима и иницијативама у области превенције сукоба и управљања кризама, док је Комисија заступала становиште о „заједничком европском приступу” у области превенције сукоба<sup>10</sup>, који је тежио да обједини све аспекте управљања кризама: економски развој, развој демократије и владавине права, поштовање људских права, итд. Приступи Савета и Комисије одраз су међувладиног и супранационалног приступа у управљању кризама. Иако Комисија формално није укључена у развој безбедносне и одбрамбене политике ЕУ која представља израз међувладине сарадње, не може се порећи њен значај у процесу управљања кризама. Улога Комисије је да омогући кохерентност операције управљања кризама у дугорочној перспективи, те су сто-

---

10 Communication de la Commission sur la prévention des conflits, COM (2001) 211 final, 11. 04. 2001.

га активности Комисије у циљу стабилизације ситуације у неком кризном региону разним дугорочним програмима економског опоравка значајан елемент процеса управљања кризама. Стога је улога Комисије значајна и за развој безбедносне и одбрамбене политике, јер не ради се само о слању трупа у кризно подручје, већ и о дугорочном опоравку тог подручја. Отуда је и неопходна сарадња између Политичко-безбедносног комитета и Комисије.

Као и Европска комисија, и Европски парламент је разним иницијативама настојао да буде више укључен у развој безбедносне политике ЕУ. Према члану 36 Лисабонског уговора, Парламент има право да буде редовно консултован о најважнијим питањима и основним опредељењима заједничке спољне и безбедносне политике и заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Исти члан предвиђа да Парламент два пута годишње (уместо досадашње праксе једном годишње) расправља о напретку у спровођењу заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Будући да се одлуке у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ доносе једногласно од стране Савета министара ЕУ, Европски парламент нема формално право да одобри неку мисију у оквиру ове политике. Ипак, Парламент поседује одређене необавезујуће механизме путем којих може да се активније укључи у процес надгледања мисија ЕУ у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.<sup>11</sup> Тако Парламент може да усвоји необавезујуће резолуције и препоруке пре усвајања одлуке Савета о отпочињању неке мисије, док сваки члан Парламента може да упути писмена питања Савету или Комисији. Такође, могу бити организоване јавне расправе са експертима о питању од значаја за рад комитета Парламента. Још једно значајно овлашћење Парламента је могућност да затражи да затражи изјаву од чланова Савета или Комисије. На основу Правилника о процедури, Европски парламент може затражити изјаву пред њим од чланова Савета или Комисије пре доношења неке одлуке о отпочињању мисије, или пре слања војних/цивилних снага. Такође, Парламент има и одређена „post hoc” овлашћења, тј. овлашћења која се односе на ситуације када је нека мисија у оквиру безбедносне и одбрамбене политике већ започета. То су резолуције, препоруке и мишљења о конкретним војним и цивил-

11 Michele Comelli, „The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament”, in Ettore Greco, Nicoleta Pirozzi, Stefano Silvestri (eds.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2010, p. 87.



ним мисијама, годишњи извештаји, као и парламентарне посете снагама ЕУ.<sup>12</sup>

## 2. Безбедносна политика ЕУ као израз тзв. „међувладиног супранационализма”

Будући да представља део заједничке спољне и безбедносне политике, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ установљена је на међувладиној логици. Развој ове политике обележен је рационалним понашањем држава које су тражиле облике сарадње које би заобиле комуитарне институције. Међутим, одсуство квалификоване већине као начина доношења одлука, као и релативно мали број институција задужених за реализацију спољне и безбедносне политике, условили су неопходност редовне интеракције између држава чланица у овој области. Са уговором из Мастрихта, област безбедности и одбране постаје део процеса европске интеграције и самим тим постаје предмет трансформативних процеса као и друге области. Експанзија ове политике, којој присуствујемо последњих година, а која се огледа како на процедуралном и институционалном пољу, тако и у многобројним војним и цивилним мисијама које је ЕУ предузела, стављају одређене дилеме пред теорије европске интеграције. Да ли је ова политика изгубила специфичан карактер?

Две водеће теорије европске интеграције, неофункционализам и теорија међувладиних односа, различито посматрају процес развоја безбедносне политике ЕУ. За неофункционалисте, институционална структура безбедносне политике ЕУ резултат је различитих облика „преливања”. Поједини аутори посебно указују на значај тзв. социјалног преливања, који подразумева процес социјализације који доводи до постизања консензуса између влада држава чланица, и доприноси даљем развоју процеса интеграције.<sup>13</sup> Према представницима неофункционалистичке теорије, Политичко-безбедносни комитет представља пример социјалног преливања, јер се ради о органу у коме национални представници

---

12 Hans Born, Alex Dowling, Teodora Fuior, Suzana Gavrilesu, *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, European Parliament, Brussels, 2007, p. 14.

13 Arne Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 37-8.



развијају „лојалност” и међусобну повезаност, те отуда нису само пуки представници националних влада. Другим речима, одсуство супранационалне институције у области безбедности и одбране не омета одређени степен „бриселизације”, која може допринети даљој интеграцији у овој области.<sup>14</sup> Такође, модерна варијанта неофункционализма указује на значај тзв. култивационог преливања, као склоност супранационалних институција да унапреде европски интеграциони процес. Притом Европска комисија остаје најзначајнији актер овог вида преливања.<sup>15</sup> Отуда се култивационо преливање такође може применити на област безбедности и одбране, јер Комисија може утицати на процес интеграције у овом домену као иницијатор и „снабдевач” нових идеја и информација.<sup>16</sup> Поједини аутори, пак, сматрају, да је сарадња држава чланица ЕУ у области безбедности и одбране производ „природног” ширења интеграционог процеса.<sup>17</sup> Насупрот неофункционализму, (либерална) теорија међувладиних односа сагледава безбедносну и одбрамбену политику ЕУ као резултат „најмањег заједничког имениоца”. Национални интереси су према овој теорији унапред дефинисани на националном нивоу, и као такви представљају део међудржавног преговарања на европском нивоу. Главна међудржавна преговарања у процесу европске интеграције (Јединствени европски акт, Уговор из Мастрихта, итд.), према овој теорији, била су руковођена постепеним процесом усклађености преференција између најмоћнијих држава чланица, које су, затим, преговарале између

---

14 Tuomas Forsberg, „Explaining the Emergence of the ESDP: Setting the Research Agenda”, Paper Prepared for the European Consortium for Political Research (ECPR), Standing Group for International Relations (SGIR) Conference, Turin, September 12-15, 2007, p. 8.

15 Видети: Arne Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, op. cit., p. 42; J. Tranholm-Mikkelsen, „Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete?”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 20, n° 1, 1991, p. 6; Catherine Macmillan, „The Application of Neofunctionalism to the Enlargement Process: The Case of Turkey”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 4, 2009, p. 792; Paul Stephenson, „Let’s get physical: the European Commission and cultivated spillover in completing the single market’s transport infrastructure”, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 7, 2010, p. 1043.

16 Tuomas Forsberg, „Explaining the Emergence of the ESDP: Setting the Research Agenda”, Paper Prepared for the European Consortium for Political Research (ECPR), Standing Group for International Relations (SGIR) Conference, Turin, September 12-15, 2007, p. 8.

17 Amitai Etzioni, *Political Unification Revisited. On Building Supranational Communities*, Lanham, Lexington, 2001, pp. xxx-xxxi.

себе.<sup>18</sup> Преговарање се своди на „најмањег заједничког имениоца” интереса најмоћнијих држава.<sup>19</sup> Према овој теорији, Европска унија јача моћ држава<sup>20</sup>, тј. институционални оквир ЕУ јача контролу националних влада над домаћим учесницима тако што повећава ефикасност међудржавног преговарања, услед постојања заједничког преговарачког форума и процедура за доношење одлука и тако што јача аутономију националних политичких лидера у односу на домаће друштвене учеснике.<sup>21</sup> Отуда је безбедносна и одбрамбена политика ЕУ резултат „најмањег заједничког имениоца”, те да су француско-британски преговори у Сен Мало-у били кључан моменат у развоју ове политике, а не међувладаина конференција у Ници, па је стога неопходно усмерити пажњу на анализу међувладиних сусрета који су претходили међувладиној конференцији.<sup>22</sup>

Иако је спољна, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ образована у искључиво међувладином духу, кроз преговоре великих сила, она све више постаје институционализована, тј. вођена правилима и нормама (Smith 2004: 99). Образована са циљем да задовољи интересе њених држава чланица, безбедносна политика се постепено трансформише, како наводе поједини аутори, у „интерес по себи”.<sup>23</sup> Наиме, услед одсуства квалификоване већине као начина доношења одлука у овој области, државе чланице су од самог почетка постојања ове политике усмерене на континуирану интеракцију. Још од настанка европске политичке сарадње, претече заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, устаљена је пракса међусобног консултовања држава чланица пре усвајања коначних националних позиција. Током времена, државе креатори

---

18 Andrew Moravcsik, „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, vol. 45, n° 1, 1991, pp. 47-49.

19 Mark Pollack, „International Relations Theory and European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 2, 2001, p. 226.

20 Andrew Moravcsik, „Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation”, Center for European Studies, Working Paper, n° 52, 1994, p. 3.

21 Andrew Moravcsik, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, 1993, p. 507.

22 Robert Dover, *Europeanization of British Defence Policy*, Ashgate, Aldershot, 2007, pp. 151-152.

23 Jacob Øhrgaard, „International Relations or European Integration: is the CFSP sui generis?” In Tonra, B., Christiansen, T. (eds.) *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester University Press, Manchester, 2004, p. 34.

ове политике научиле су да дефинишу и усклађују своје националне позиције у области спољне и безбедносне политике у складу са колективно одређеним вредностима и циљевима.<sup>24</sup> У овом процесу долази до преласка са инструменталне рационалности актера ка друштвено конструисаној рационалности заснованој на колективним ставовима.<sup>25</sup> Другим речима, процес социјализације, који се реализује захваљујући интеракцији између држава чланица, доводи до ширења норми и правила које превазилазе националне оквири. Кроз процес социјализације, државе присвајају нове идеје, које су затим институционализоване у политичке структуре на нивоу ЕУ и утичу на националне политике држава чланица. Тако се без експлицитног прибегавања комунитарним методама безбедносна политика ЕУ постепено развија у правцу денационализације, умањујући на тај начин улогу држава чланица. Иако овлашћења у овој области остају формално у крајњој инстанци у рукама држава чланица, формулисање и спровођење ове политике реализују се у оквиру институција ЕУ.<sup>26</sup> То се, уосталом, може и уочити на примеру Политичко-безбедносног комитета, који представља главни орган безбедносне политике ЕУ, у оквиру којег се развио тзв. „*esprit de corps*”, тј. процес заснован на заједничкој посвећености развоју безбедносне политике ЕУ, високом степену међусобног поверења и разумевању позиција чланица овог комитета.<sup>27</sup>

Кроз процес интеграције, спољна, безбедносна и одбрамбена политика постепено мењају своју природу. Ова политика ЕУ постаје одраз мултилатерализације дипломатске активности која превазилази унилатералну акцију држава чланица. Отуда ни национални интереси не могу бити посматрани као унапред дефинисани на националном нивоу, како то истиче либерална теорија међувладиних односа.

24 Michael Smith, „Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation”, *European Journal of International Relations*, vol.10, n°1, 2004, p. 99.

25 Ulrich Krotz, Richard Maher, „International Relations Theory and the Rise of European Foreign and Security Policy”, *World Politics*, vol. 63, n° 3, 2011, p. 562.

26 Дејана Вукчевић, „Социјализација и европеизација у оквиру ЕУ: случај Политичко-безбедносног комитета и Војног комитета ЕУ”, *Национални интерес*, вол. 21, бр. 3, 2014, стр. 18-19.

27 Christophe Meyer, „Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms”, *European Journal of International Relations*, vol. 11, n° 4, 2005, p. 538.

Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ представља нови облик интеграције који превазилази класични међувладин приступ, али притом не доводи до класичног супранационализма. Другим речима, постоји одређени степен „комунитаризације” у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, који се огледа кроз социјализацију националних актера, али и постепено укључење супранационалних актера и њихову међусобну повезаност. Међутим, будући да област безбедности и одбране имају специфичан карактер у односу на друге области процеса европске интеграције, што је, уосталом и доказало вишедеценијско одсуство ове области из интеграционог процеса, супранационализација у овој области је такође специфична, и може се назвати „међувладин супранационализам”.<sup>28</sup> За разлику од либералне теорије међувладиних односа, која сматра да државе преговарају око фиксних националних позиција, у циљу одбране националног интереса, реалност је да су државне преференције и политичке опције већ унапред договорене, обликоване и формулисане у оквиру многобројних радних група и комитета у оквиру супранационалних и националних институција. Отуда безбедносна и одбрамбена политика „трпи” одређени степен „европеизације” кроз процес социјализације. Свакодневна политичка пракса обликује понашање актера, и ствара нове интересе, који међутим, не значе укидање националних интереса и идентитета. Процес европске интеграције има трансформативни утицај на учеснике, па самим тим и на актере у безбедносној и одбрамбеној политици ЕУ. Европеизацију треба схватити као интерактивни, међусобно конституишући процес промене који повезује европски и национални ниво, где се реакције држава чланица на интеграциони процес усмеравају ка европским институцијама и политикама и обрнуто. Двосмерност процеса европеизације подразумева промене у националним политикама и механизмима политичког одлучивања, као и пројекцију националних преференција и циљева на ниво ЕУ, уз образовање нових структура на том нивоу.<sup>29</sup> Дакле, европеизација безбедносне политике ЕУ подразумева промене на-

28 Jolyon Howorth, „Decision-making in security and defence policy: Towards supra-national intergovernmentalism?” *Cooperation and Conflict*, vol. 47, n° 4, 2012, p. 449.

29 О појму европеизације видети: Robert Ladrech, „Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, 1994 и Claudio Radaelli, „Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change”, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.

ционалних политика услед процеса консултација, координације и заједничког одлучивања на нивоу ЕУ. Ипак, постоје тешкоће да се концепт европеизације, који је првобитно формулисан за супранационалне политике ЕУ, примени и на област спољне и безбедносне политике ЕУ. Ово стога што Европска унија, услед једногласности као основног начина доношења одлука у области спољне и безбедносне политике, не прописује јасан модел политике, којима државе чланице треба да се прилагоде. Отуда се ЕУ не може сагледавати као пуки законодавац као што је случај са наднационалним областима, већ превасходно као форум за размену идеја и ставова. Европеизација у овој области се стога може сагледати као процес учења о политичкој пракси, при чему ЕУ постаје оквир за усклађивање идеја и трансфера политике, насупрот наметнутом обавезујућем прилагођавању.<sup>30</sup> Процес учења представља део процеса социјализације, која, пак, подразумева консензус о нормама, идејама и вредностима, које треба да важе за одређену заједницу, и када се дође до тог консензуса, те норме постају део заједнице. У случају безбедносне политике ЕУ, навике и процедуре европске политичке сарадње су институционализоване кроз образовање и развој спољне и безбедносне политике ЕУ, и оне су постале део корпуса европских вредности и норми, и условиле промену националних ставова и преференција упркос одсуству механизма обавезујућег прилагођавања. Тако се европеизација спољне политике ЕУ може сагледати више као процес социјализације него као процес наметнутог прилагођавања.

## Закључак

Иако заснована на међувладиној сарадњи, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ не може се посматрати искључиво као плод националних интереса. И поред специфичне природе ове политике, што је доказао и вишедеценијско одсуство ове области из интеграционог процеса, и ова политика трпи одређене промене кроз процес укључења у интеграциони процес. Развој ове политике представља резултат свакодневног заједничког деловања националних држава о њиховим намерама и перцепцијама сарадње у

---

30 Simon J. Bulmer, Claudio Radaelli, „The Europeanization of National Policy?“, *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 1, 2004, p. 12.

оквиру ове политике, што постепено доводи до усклађености ставова елита које делују како у оквиру институција ЕУ тако и у националном оквиру. Не прихватајући становиште либералне теорије међувладиних односа према којој државе преговарају око фиксних националних позиција у циљу одбране националног интереса, у раду смо настојали да укажемо да безбедносна и одбрамбена политика трпи одређени степен европеизације кроз процес социјализације, и да свакодневна политичка пракса обликује понашање актера, и ствара нове интересе, који, међутим, не значе укидање националних интереса и идентитета. У оквиру безбедносне политике ЕУ, државе су постепено усвојиле одређене норме и вредности, које постепено утичу на њихове интересе и обликују њихово понашање. Отуда смо у раду заступали становиште да ова политика превазилази класични међувладин приступ, али не доводи до класичног супранационализма, већ представља, како неки аутори наводе (Howorth), „међувладин супранационализам”.

## Литература

Born, Hans et al., *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, European Parliament, Brussels, 2007.

Bulmer, Simon J., Radaelli, Claudio, „The Europeanization of National Policy”, *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 1, 2004.

Comelli, Michele, „The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament”, in Ettore Greco, Nicoleta Pirozzi, Stefano Silvestri (eds.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2010.

Dover, Robert, *Europeanization of British Defence Policy*, Ashgate, Aldershot, 2007.

Fabian Breuer, „Between intergovernmentalism and socialization: the Brusselization of ESDP”, EUI Working Paper, 48/2010.

Forsberg, Tuomas, „Explaining the Emergence of the ESDP: Setting the Research Agenda”, Paper Prepared for the European Consortium for Political Research (ECPR), Standing Group for International Relations (SGIR) Conference, Turin, September 12-15, 2007.

- Howorth, Jolyon, „Decision-making in security and defence policy: Towards supra-national intergovernmentalism?” *Cooperation and Conflict*, vol. 47, n° 4, 2012.
- Krotz, Ulrich, Maher, Richard, „International Relations Theory and the Rise of European Foreign and Security Policy”, *World Politics*, vol. 63, n° 3, 2011.
- Ladrech, Robert, „Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, 1994.
- Meyer, Christophe, „Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms”, *European Journal of International Relations*, vol. 11, n° 4, 2005.
- Moravcsik, Andrew, „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, vol. 45, n° 1, 1991.
- Moravcsik, Andrew, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, 1993.
- Moravcsik, Andrew, „Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation”, Center for European Studies, Working Paper, n° 52, 1994.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, „The New CFSP and ESDP Decision Making System of the European Union”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n° 3, 2002.
- Niemann, Arne, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Ørregaard, Jacob, „International Relations or European Integration: is the CFSP sui generis?” In Tonra, B., Christiansen, T. (eds.) *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester, 2004.
- Pollack, Mark, „International Relations Theory and European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 2, 2001.
- Radaelli, Claudio, „Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change”, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.
- Smith, Michael, „Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation”, *European Journal of International Relations*, vol.10, n°1, 2004.
- Вукчевић, М. Дејана, „Дијалектичка равнотежа” институционалног система ЕУ у области спољног представљања – фикција или реалност?”, *Српска политичка мисао*, вол. 38, бр. 4, 2012.



Вукчевић, М. Дејана, „Социјализација и европеизација у оквиру ЕУ: случај Политичко-безбедносног комитета и Војног комитета ЕУ”, *Национални интерес*, вол.21, бр. 3, 2014.

Вукчевић, М. Дејана, *Европска унија као стратешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике ЕУ*, Институт за политичке студије, Београд, 2013.

Dejana M. Vukcevic

## EU COMMON DEFENCE AND SECURITY POLICY? INTERGOVERNMENTAL SUPRANATIONALISM

---

### Resumé

The development of the EU Security and Defence Policy was characterized by the rational behavior of the EU Member States that were seeking cooperation forms beyond the communitarian institutions. However, the absence of a qualified majority in the decision making process, as well as small number of institutions responsible for the implementation of foreign and security policy, led to the necessity of regular interaction between Member States in this area. With the Maastricht Treaty, the field of security and defense becomes the part of European integration process and therefore becomes an object of transformative processes. The development of this policy in the procedural and institutional field, as well as the military and civilian missions undertaken by the EU, put some dilemmas for the theory of European integration. Is this policy lost a specific character? The author of this article considers that the EU Security and Defence Policy presents a new form that goes beyond classic intergovernmental approach, but it doesn't lead to the classic supranationalism. In other words, there is a certain degree of „communitarianization” in the field of security and defense policy, which includes not only the socialization process of national actors, but also the gradual inclusion of supranational actors. However, due to the specific character of this policy, supranationalism in this field security is also specific and can be characterized as „intergovernmental supranationalism”. Unlike the liberal intergovernmentalism, which claims that EU Member States negotiate on fixed national positions in defence of their national interests, the reality is that government preferences and political options are already pre-arranged, designed and formulated in numerous working groups and committees within the supranational and



national institutions. Hence, security and defense policy „suffers” a certain degree of „Europeanization” through the process of socialization.

**Keywords:** EU Security and Defence Policy, intergovernmental supranationalism, decision making process, socialization, institutional structure, European integration.

---

---

\* Овај рад је примљен 28. јануара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2015. године.

---

# УТИЦАЈ ЛИБЕРАЛНЕ И СОЦИЈАЛДЕМОКРАТСКЕ ИДЕОЛОГИЈЕ НА САВРЕМЕНЕ РЕФОРМСКЕ ПРОЦЕСЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ

---

УДК 35.07:[329.12+329.14

Оригинални научни рад

Дејан Миленковић\*

Сажетак

Либертаријански концепт заснован на доктрини новог јавног менаџмента од средине 70-тих година 20. века у значајној мери је утицао на државу благостања и концепт социјалне државе. Тако је социјалдемократска идеологија у извесној мери изгубила на значају, јер је концепт новог јавног менаџмента као доминантно неолиберални, у средиште јавне управе поставио њене економске вредности. Нови јавни менаџмент (New Public Management) инсистирајући на тзв. три е концепту (ефикасности, економичности и ефективности) елиминисао је друге вредности јавне управе, а посебно политичке (јавни интерес, поштовање права у јавној управи) и социјалне (социјалну правду, солидарност, социјалну осетљивост). Временом међутим, настаје нова доктрина – доктрина „добре управе“. „Добра управа“ као савремени концепт управе, близак је савременој социјалдемократској идеологији, а и извесној мери може имати и утицај на њено профилисање. Борба политичких странака деснице, као носилаца конзервативних и неолибералних идеја с једне, и левице као носилаца социјалдемократске идеје с друге стране, показује да су неолибералне идеје више деценија биле доминанте у реформским процесима. Приметно јачање странака левице у последње време, кореспондира са развојем доктрине „добре управе“. Рефлексија борбе десне и леве идеологије у политичкој арени, изражене кроз сукобе неолибералног и социјалдемократског концепта, свакако ће се одразити, а на неки начин и одредити будуће реформске процесе у савременој јавној управи.

**Кључне речи:** десница, левица, неолиберализам, социјалдемократија, јавна управа, „добра управа“, нови јавни менаџмент

---

\* Аутор је ванредни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду.

## Од социјалдемократске идеје до државе благостања

Историјски посматрано, социјалдемократска идеологија, прошла је кроз различите фазе, од првобитне, са почетка 19. века који ју је повезивао са ортодоксним марксизмом, преко идеје партија социјалдемократске провинијенције које се залажу за миран и постепен прелазак у социјализам са почетка 20. века до оне, настале у другој половини 20. века, када партије овог усмерења ревидирају социјалистичке циљеве и настоје да капитализму удахну реформе које би га хуманизовале. На тај начин, основ идеологије социјалдемократских партија постају: мешовита економија, спој јавног приватног партнерства, односно поредак између капитализма, слободног тржишта и државног колективизма. То је био начин на који су социјалдемократе, како би одржале економски раст и ниску незапосленост, настојале да регулишу капиталистичке економије или да њима управљају.<sup>1</sup>

Основни став идеологије социјалдемократије јесте „... да је у демократији неопходно да осигура економска и социјална права за целу популацију, као што су право на образовање (по могућности, бесплатно), здравствену и социјалну заштиту. По њима, свако друштво засновано на социјалним неједнакостима јесте недемократско друштво.“<sup>2</sup>

Овај став у значајној мери одражава и системски другачији однос и улогу државе у друштвеним токовима и стварање концепта државе благостања (Welfare State) након Другог светског рата. Држава благостања почиње да се посматра као начин реформе и хуманизовања капитализма, односно као механизам да се промовише једнакост и искорени сиромаштво. У концепту државе благостања, управа се претвара у јавну службу, а затим и у сложени систем регулације друштвених процеса. Теоријски концепт управе као система социјалне регулације, подразумева да је основна социјална функција и друштвена улога јавне управе, остваривање општег благостања друштва. Значи, опште циљеве друштва, држава

1 Упореди: Ендру Хејвуд, *Политичке идеологије*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2005, стр. 151-152

2 Славиша Орловић, „Изазови социјалдемократије“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризног контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 44.

односно њена јавна управа обезбеђује кроз активности чији је задатак опште благостање друштва,<sup>3</sup> што у великој мери кореспондира са претходно поменутом социјалдемократском идејом.

„Са социјалдемократијом, тесно је повезан и појам левица. Левица не значи исто у различитим временским периодима као ни у различитим географским подручјима. Негде се за исту ствар користи појам социјализам, а негде социјалдемократија.“<sup>4</sup>

Тако социјалдемократија, нарочито у контексту државе благостања, постаје равнотежа између тржишне економије и државне интервенције. Послератни период је донео велику популарност социјалдемократским идејама на западу, кроз концепт државе благостања.<sup>5</sup> Међутим, и концепт државе благостања, односно државе и њене управе као социјалног регулатора, подразумевао је јачање функције и улоге различитих облика јавних служби (здравство, школство, социјалне службе и др),<sup>6</sup> што је подразумевало све значајнију улогу и велики број активности државе и њене јавне управе у многобројним и различитим секторима и сферама друштвеног живота у многим земљама западне демократије. Са овим процесом, расла је неефикасност државе и њене јавне управе као и друге непредвиђене последице, а по неким мишљењима, временом је између државе благостања и тоталитаризма чак стављен и знак једнакости, јер је у извесној мери све већи број активности државе у друштву, почео да подсећа на најекстремнији, етатистички облик државности, оличен у некадашњем комунизму. То је довело то потребе за значајном реформом концепта државе благостања, првенствено зато што је она постала скупа и неефикасна, што се нарочито односи на јавну управу.<sup>7</sup>

3 Упореди: Стеван Лилић, *Управно право - управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 40-41.

4 Славиша Орловић, „Изазови социјалдемократије“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризној контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 41.

5 Упореди: Ендру Хејвуд, *Политичке идеологије*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2005, стр. 151.

6 О теоријском концепту управе као јавне службе опширније: Дејан Миленковић, „Управа као власт и управа као служба“, у: (Светислав Табароши (ур.) *Држава, право, економија, политика*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1996. 105-116.

7 Упореди: Дејан Миленковић, *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2013. стр. 34-35.

## Криза социјалдемократије и државе благостања

Социјалдемократска идеја и концепт социјалне државе који је након Другог светског рата обезбедио вишедеценијски демократски просперитет, а у коме се држава није више посматрала искључиво као инструмент власти и силе већ и „...као држава која се стара о добробити својих грађана, општем друштвеном напретку развоју производња и услуга друштвеном благостању уопште“<sup>8</sup>, почетком седамдесетих година, улази у озбиљну кризу, која је изазвана нафтним шоком и другим факторима. У то време, „...конфликт између демократских потраживања за социјалном правдом и капиталистичких захтева за расподелом на основу маргиналне продуктивности или тржишне правде, углавном се одржавао на националним тржиштима рада, где су синдикални притисци на зараде, под гаранцијом пуне запослености изазвали убрзање инфлације. ...Када је прикривена инфлаторна редистрибуција постала неиздржива, приморавајући да уз високи политички ризик то окончају, конфликт се поново вратио у политичку арену. Овде је он довео до пораста разлике између јавне потрошње и јавног дуга што је за последицу имало брз раст јавног дуга...“<sup>9</sup>

Суочавајући се са све већим буџетским дефицитом, бројним и непотребним организационим облицима јавне управе а посебно јавних служби као и са недостатком менаџерских способности у јавној управи, у све већем броју земаља настаје готово јединственог став да у условима економске кризе постоји потреба смањењем управних активности па чак и њиховим укидањем, нарочито оних који су се заснивале на идеји социјалне правде.

„Укратко, дуготрајно опадање профитних стопа довело је седамдесетих година 20. века до реакције која се огледала у поткопавању темеља и тековина државе благостања. Јавна али и приватна потрошња већине становништва су почев од тог периода лагано губиле трку са растом профита... Као излаз из кризе види се смањење јавне и приватне потрошње, односно смањење државних расхода. То је подразумевало и смањење издвајања за социјалну

8 Стеван Лилић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1998, стр. 28.

9 Ана Манојловић, Зоран Стојиљковић., „Левица у трагању за одговорима на изазове кризе“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд 2013, стр. 5-6.

заштиту, здравство и образовање. Циљ тих мера је уравнотежење државног буџета без подизања пореза како би се наводно подстакли најбогатији слојеви становништва да више инвестирају. ... Због тога, све политичке странке, па и оне које се декларишу као странке левице, подржавају наведене и сличне мере<sup>10</sup>.

У поменутим условима, настаје либертаријански концепт и јавне политике попут реганомике и тачеризма које постају доминанте, јер оне доводе до финансијске дерегулације као алтернативног начина задовољавања политички моћних захтева за сигурношћу и просперитетом грађана. Ови концепти зато и полазе од преиспитивања сложених модела управних организација (јавне управе), јер је гломазна јавна управа постала исувише скупа, а значајан део услуга која је држава пружала кроз овако постављен организациони модел управе јачао је бирократију, инертност и неогворност за постигнуте резултате.

Тачеризам и реганомика, привредни „опоравак“ у то време, базирају на основним поставкама минималистичке државе, која све мање пружа услуге својим грађанима, и истовремено читав низ послова из делокруга јавне управе од опште друштвене добробити препушта тржишним принципима. То је довело до радикалних резова у јавној управи, чиме и настаје доктрина *New Public Management*-а (новог јавног менаџмента), која препушта управу и грађане суровој тржишној економији и тржишним принципима. Ова доктрина озбиљно угрожава и саму идеју социјалдемократије, која је до тада, у јавној управи најмање видела њене економске, већ првенствено социјалне, правне и политичке вредности. Политичке странке социјалдемократског усмерења односно левице, у многим земљама Европе, заговарајући и истрајавајући на концепту „државе благостања“ у „кризним“ временима седамдесетих година, постепено „силазе са политичке сцене“, и све више губе утицај.

## НПМ као „либертаријански“ модел реформе јавне управе

Нова јавна управа је постављена на идејама неолибаралног покрета и утицаја, пре свега финансијског капитала. Више од

10 Швладимир Вулетић, „Шта је данас левица“, у Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 23-24.

тридесет година „ушуканости“ под окриљем демократије и „државе благостања“ погодовало је јачању неолибералних идеја. Конзервативне и неолибералне снаге искористиле су недостатке скупе и бирократизоване „државе благостања“, и кроз нови концепт, значајно су утицале и на подривање идеја и идеала социјалдемократије.

Реформа јавне управе у САД реализована је у току трајања мандата председника Роналда Регана (1976-1984) заснивала се на тзв. „скидању државе са леђа народа“. Реган је извршио рационализацију управних делатности и послова. То је довело до смањења управне структуре као скупа управних органа, организација и служби, битног смањења трошкова њиховог функционисања и елиминисања сувишних институција. У Великој Британији, радикална реформа јавне управе започела је са доласком на власт Маргарет Тачер 1979. године. До тада, Велика Британија је била једна од веома развијених држава благостања. Њен план реформе јавне управе обухватао је пет тачака које у значајној мери подривају основне идеје социјалдемократије (пуну запосленост, пружање социјалних, здравствених и других услуга грађанима). То су биле: (1) смањење броја запослених у јавном сектору за 20%; (2) редукција управљачког процеса кроз смањење функција, активности и програма који нису били неопходни уз повећање ефикасности у раду; (3) приватизација јавних предузећа и јавне својине; (4) реструктурирање великих система а пре свега система јавног здравља и социјалног сервиса и других јавних служби и (5) заокруживање система јавних финансија и пореског система. Сличне реформе јавне управе уследиле су и на Новом Зеланду, Аустралији а затим и другим развијеним земљама.<sup>11</sup>

Један од ретких примера супротстављања „социјалдемократске идеје“ неолибералним и економским, десио се у то време у Француској, у којој левичарске идеје имају снажно упориште још од француске револуције. Доласком на власт председника Франсоа Митерана 1981. године, након више деценија недодирљиве власти деснице, мења се и француска перцепција реформи. Он је настојао да сачува идеје социјалдемократије, настојећи да преобрази јавне управе обезбеди кроз њене социјалне, политичке и правне, а не економске вредности. Митеранова победа подразумевала је суштин-

<sup>11</sup> Упореди: Дејан Миленковић, *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, стр. 296-298.

ске политичке, економске, друштвене и културне реформе које би водиле ка социјализму, укидање капиталистичке експлоатације, национализовање важних сектора привреде, социјалну револуцију и др. Митеран је прве две године своје владавине имао велике успехе, али је „реганомика“ и „тачеризам“ временом потпуно уништили Митеранов план. Једноставно, глобални транснационални финансијски капитализам и конзервативно окружење потпуно су зауставиле реформску динамику, тако да је овај покушај реформе, заснован социјалдемократској идеологији, остао безуспешан.<sup>12</sup>

У наредних 30 година, акценат се ставља само на једну од вредности јавне управе - економску, тачније да управа буде ефикасна, ефективна и економична. То је у значајној мери довело и до промене односа државе и њене јавне управе према грађанима. Смањење социјалних давања и укидање бројних социјалних услуга, подразумевало је и значајне промене у области образовања и других непривредних јавних служби, као и значајну рационализацију која се неминовно одражавала на ниво услуга које је држава односно јавна управа до тада пружала грађанима. И управа и грађани изложени су тржишној утакмици, јавна управа и јавни сектор добијају значајног „тржишног“ такмаца, тачније приватни сектор који све чешће, кроз јавне тендере и конкурсе које расписује држава, настоји да кроз „спуштање“ цена, добије послове који су се до тада традиционално сматрали пословима јавне управе и јавне службе. Временом је међутим, овај концепт довео до бројних негативних ефеката, а један од њих свакако је био оличен у опадању квалитета услуга и неадекватним облицима контроле њиховог вршења. Пошто је јачање контролних механизма подразумевало и ново запошљавање у новом сегменту који до тада није „припадао“ јавној управи, то је временом довело и до новог запошљавања у јавној сфери.<sup>13</sup> Међутим, појављују се и још опасније идеје, као на пример, да контролни механизми и регулација нису ни потребни, већ да све треба да буде препуштено тржишним механизмима.

12 Упореди: Ивица Младеновић, „Покушај социјалдемократије у једној засебној земљи“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 74-75.

13 Упореди: Еуген Пусић, *Јавна управа и друштвена теорија*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007, стр. 122-123.



## Социјалдемократске партије у вртлогу либертаријанског модела реформе и доктрина „добре управе“

Пошто демократија подразумева и изборе, странке десне оријентације су, у то време, после два, три изборна циклуса, по правилу губиле на изборима. То је значило и повратак на власт странака социјалдемократског усмерења. Међутим, и оне су по правилу, враћајући се на политичку сцену, и саме наставиле политику њихових претходника која је водила ка подстицању економских и даљем сужавању социјалних, правних и политиколошких вредности креирајући и спроводећи планове и стратегије реформе јавне управе на принципима *New Public Management*-а. Творци управне реформе на принципима НПМ-а биле су конзервативне политичке струје и странке неолибералног усмерења. Митеранов покушај „социјалистичке реформе“ почетком осамдесетих година 20. века, видели смо већ, остао је неуспешан, блокиран и осујећен. Враћајући се на власт, странке социјалдемократске оријентације, након владавине конзервативних и неолибералних странака, углавном све до краја XX, па и у првој деценији XXI века такође држе и следе исти „курс“ у управним реформама, које је подстакао либертаријански талас. Приватизација, „contracting out“ или како се то данас све чешће зове „outsourcing“ уз смањење нивоа или квалитета социјалних, здравствених и других услуга, углавном остају тенденција и Лабуристичке странке на челу са Тонијем Блером у Великој Британији која је на власт дошла тек након 5 мандата Конзервативне странке 1997. године, бар када је реч о управној реформи. У Данској на пример, социјалдемократска влада која је дошла поново на власт 1993 године, након десетогодишње владавине конзервативно-либералне странке наставила је са истим правцем реформе управе у Данској као и конзервативно-либерална - у правцу *New Public Management*-а. Наравно, Данска као скандинавски тип „држава благостања“ никада није ишла у реформи јавне управе толико далеко и структурално водећи се само економском вредношћу управе. Али правац који је започела либерално-конзервативна влада, социјалдемократе су у турбулентним временима само наставиле. Па и више од тога. Социјалдемократе у Данској које су се оштро противиле приватизацији јавних предузећа у периоду владавине конзервативаца којима је то био један од правца реформи

током 80-тих година 20. века, управо су и спровеле приватизацију јавних предузећа у овој земљи након доласка на власт од 1993. године..<sup>14</sup>

Зато са правом, и када је реч о управној - „либертаријанској“ реформи јавне управе можемо да се позовемо на општи став једног домаћег теоретичара о левици који указује да је „... левица изгубила (или добровољно предала) своју агенду, она данас нема са чим да уђе у озбиљну идеолошку и политику борбу са ривалским теоријама и идеологијама“... Овако позиционирање левици не иде у прилог. ... Левица нема шта да тражи у овом аранжману јер ће бити осуђена или на немоћ или на узурпацију агенде.... Одређени степен редистрибуције и социјалних гаранција кроз опорезивање постаје опортунитетни трошак који се у крајњој рачуници исплати само онима који извлаче највећу корист из овог аранжмана смањењем трошкова владавине“.<sup>15</sup>

Ипак, спроводећи неке од основних задатака које проистиче из либертаријанског концепта заснованог на реганомизи и тачеризму, поједине земље, под утицајем социјалдемократских партија које су се поново нашле на власти, нису наставиле путем којим су пошле САД, Велика Британија или Нови Зеланд. Оне НПМ концепт почињу да мењају и модификују сагласно својим потребама, модификујући и саму доктрину три е (ефикасности, економичности и ефективности), на којој је НПМ заснован.

Поједини немачки теоретичари још почетком 90-тих година 20. века упозоравају да је идеја о тржишној утакмици у јавној управи, у супротности са начелима утврђене надлежности и правне сигурности. Пред сам крај 20. века, група америчких теоретичара инсистира на поновној афирмацији политичких вредности у јавној управи.<sup>16</sup>

---

14 Упореди: Еуген Пусић, *Јавна управа и друштвена теорија*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007, стр. 119-130; Ромеа Манојловић, „Дански модел новог јавног менаџмента - може ли послужити као узор Хрватској?“, Хрватска јавна управа, бр. 4/2010. стр. 967, стр. 971-974.

15 Ђорђе Павићевић, „Лева скрења“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризног контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 34.

16 Упореди: Иван Коприч, „Организацијска култура“ у: Иван Коприч, (ур.), *Јавна управа* (наставни материјали), Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007, стр. 87-88.

Наравно, треба напоменути да су правне, политичке па и социјалне вредности јавне управе традиционално биле више везане за земље континенталне Европе. Иако је НПМ настао на „крилима“ неолибералног таласа, што је у периоду од 25 година (средина 70-тих година 20. века до почетка 21. века) у многим земљама довело на власт конзервативне и републиканске странке, „...успон и тријумф либералног таласа изазвао је статусне страхове код многих због разградње социјалне државе“, те се социјалдемократе у значајном броју континенталних земаља Европе временом враћају на политичку сцену. „Социјалдемократе су 2000. године владале или учествовале у власти у 11 од у то време, 15 земаља Европске уније“<sup>17</sup> Тражећи „трећи“ пут, социјалдемократска идеологија покреће и питање нове доктрине јавне управе која почиње од краја 90-тих година 20. века да се афирмише и у документима међународних организација, пре свега Уједињених нација и Савета Европе. Тако еволутивно временом настаје нова доктрина, која је данас познатија као доктрина „добре управе“. Доктрина „добре управе“ заснована је на основним постулатима социјалдемократије: једнакости, социјалној правди, недискриминацији, друштвеној солидарности и широко постављеној јавној сфери услужно оријентисаној према грађанима. Нови реформски процеси у јавној управи на овај начин поновно реafirмишу идеје државе благостања, а тако и социјалдемократску идеологију. Колико питање „добре управе“ почетком 21. века постаје значајно, показује и Повеља о основним правима Европске уније (2000), којом је „добра управа“ призната као једно од основних права грађана Уније, као и каснији Кодекс доброг административног понашања (добре управе) који је 2001. године усвојио Европски парламент. Принцип „добре управе“ је принцип рада савремене јавне управе којим се тежи да се грађанима пружи већа сигурност у њиховим односима са управном и њеним службеницима.<sup>18</sup> Од савремене јавне управе не тражи се више само да буде „економски“ прихватљива, већ и законита, праведна, социјално услужна - једном речју, праведна, што у значајној мери „подрива“ њену искључиву „економску“ вредност, на чему инси-

17 Славиша Орловић, „Изазови социјалдемократије“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризног контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 46.

18 Упореди: Дејан Миленковић, „У потрази за везом између принципа добре управе и појма интерне ревизије“, у: Дејан Шупут, *Добра управа и интерна ревизија*, Институт за упоредно право, Удружење овлашћених интерних ревизора Србије у јавном сектору, Београд, 2012. стр. 15-16.

стира НПМ. Социјалдемократска идеологија настојала је такође да пронађе нови, „трећи пут“, који избегава антикапитализам левице и конзервативизам деснице. Трећи пут прихвата предузетништво и тржишну утакмицу, али и правичност и сопствено стварање прилика и сигурности.<sup>19</sup>

Оно што би могли да видимо као заједничко између политичке идеологије и реформе управе, јесте да идеологија значајно утиче на процес реформе.

Међутим, нова економска криза из 2008. године нас поново доводи до питања куда иде реформа јавне управе и да ли „добра управа“ као доктрина уопште има потенцијал да замени превазиђену доктрину *New Public Management*-а, али и да утиче на идеологију левице односно социјалдемократије и тако је реално реafirмише.

## Доктрина „добре управе“ у програмима странака социјалдемократске провинијенције

У последње две-три године, поново бележимо „повратак“ на власт странака левице – заговорница социјалдемократске идеологије. У контексту доктрине добре управе на овом месту ћемо се поново вратити на Данску и Француску.

Данска коалициона Влада формирана је 2011. године, као Влада левог центра. На њеном челу је Социјалдемократска странка, у коалицији са Социјалистичком народном партијом и Социјално-либералном партијом. Данска Влада спроводи социјалдемократску политику, која је усмерена на смањење пореза на приход и јачање економије јавним инвестицијама, што је у оквирима социјалдемократске идеологије.<sup>20</sup> Самим тим, реформски процеси у јавној управи ка којој креће социјалдемократска Влада, надовезују се на претходну фазу реформе у Данској коју је спроводила конзервативно-либерална влада, а која је смер реформе преусме-

19 Упореди: Ендру Хејвуд, *Политичке идеологије*, Завод за уџбенике и наставна средстава, Београд, 2005, стр. 157.

20 Више о формирању данске владе 2011. године и њеном Плану реформи на: [http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/965384/Nova+koaliciona+vlda+u+Danskoj.html?tts=yes](http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/965384/Nova+koaliciona+vlada+u+Danskoj.html?tts=yes) (прегледано дана 21.01.2015. године)

рила са доктрине новог јавног менаџмента на елементе доктрине „добре управе“, којом је обухваћена и Владаина стратегија ширења благостања улагањем знатних јавних средстава у изградњу нових (државних) болница, школа, вртића, старачких домова, односно уопште стварање услова и директно пружање непрофитних јавних услуга од стране саме јавне управе. Социјалдемократска влада из 2011. године, скоро у потпуности напушта реформе засноване на „економским“ вредностима јавне управе и даље у реформи иде кроз доктрину „добре управе“. Ипак, треба констатовати да у Данској, као и у другим скандинавским земљама, идеја „државе благостања“ и јавне управе засноване на правним социјалним и политичким вредностима никада није ни напуштана, те да и либерално-конзервативне али и странке социјалдемократске провинијенције никада нису напустиле *Reichaadt* и социјалну државу и упркос притисцима новог јавног менаџмента ипак су је успеле одржати.<sup>21</sup>

Победа социјалдемократије односно „левице“ на Француским председничким изборима 2012. године, на којима је председник убедљивом већином постао Франсоа Оланд, и програм који је Оланд представио, такође је у духу доктрине „добре управе“. Франсоа Оланд је први левичарски председник који је добио председничке изборе у Француској након Митерана. Оландов предизборни програм који се састојао од преко 60 тачака указује да је Француска опредељена доктрини „добре управе“ и идејама социјалдемократије. То потврђују следећа Оландова обећања садржана у његовом програму: (1) доступност здравствене заштите свима, као и враћање статуса јавне службе домовима здравља и болницама; (2) повратак школства у центар јавног ангажовања; (3) повећање дечијег додатка за 25% за почетак школске године; (4) базне тарифе за воду, гас и струју; (5) социјална политика насупрот фискалног, социјалног и еколошког дампинга; (6) фискална и социјална правда и праведна територијална расподела; (5) формирање државне банке за инвестиције које подстичу предузетништво; (6) започињање изградње 2.5 милиона социјалних станова (пројекат социјалног становања) и др.<sup>22</sup>

21 Упореди: Ромеа Манојловић, „Дански модел новог јавног менаџмента - може ли послужити као узор Хрватској?“, Хрватска јавна управа, бр. 4/2010, стр. 968-969.

22 Опширније о програму француског председника Франсоа Оланда у: Ивана Котур, „Франсоа Оланд – година прва“, Политиког, бр. 6/2013, стр. 102-116.

Долазак на власт социјалдемократа на парламентарним изборима у Италији 2013. године, као и победа радикалне левицарске Сиризе у Грчкој у јануару 2015. године, али и јачање левицарских покрета у Шпанији (нпр „Подемос“ - „Можемо“), могу изазвати додатне „потресе“ и утицати на слабљење неолибералне идеологије у процесу реформи и у другим, пре свега сиромашнијим земљама у Европи. Све то може довести и до настанка новог „таласа“ управних реформи, које би у све већем броју земаља довеле до напуштања доминантног неолибералног приступа. То би свакако значило и враћању ка правним, политичким и пре свега, социјалним вредностима јавне управе оличене кроз доктрину „добре управе“.

## Закључак

Године које су пред нама, показале да ли ће пре свега Европа поново ићи у правцу социјалних или неолибералних идеологија, што ће се неминовно одразити и приказати и у правцима, као и у доктрини будућих управних реформи. Јачање левице чини се, у све већем броју земаља условиће да економске вредности управе за које се залаже нови јавни менаџмент, неће бити више доминантне у односу на друге, такође значајне вредности управе, као што су социјалне, политичке и правне, што је у последњих четрдесетак година био случај. То погодује и стварању новог модела управних реформи базираних на једнакости и социјалној правди, чиме би НПМ модел као „либертаријански“ модел реформе постепено све више губио на значају.

Неолиберални концепт, подстакнут, између осталог, и процесом глобализације, изазива све већи отпор и гнев код грађана, не само у слабијим и економски неразвијеним државама, већ и у оним и институционално и економски јаким. Грађани постају незадовољни неолибералним приступом. Зато странке и покрети екстремне левице, у последње време све више добијају на популарности. То показује и велики и насилан протест у Франкфурту на Мајни средином марта 2015. године, када је група под именом Блокупи, изазвала велике немире поводом отварања нове зграде Европске централне банке. Блокупи су желели да привуку пажњу на улогу Европске централне банке у примени мера штедње и овај догађај тумачили су као промоцију капиталистичког система.

Европска централна банка заједно са Европском комисијом и Међународним монетарним фондом, чине „трилинг“ чији је задатак да осигурају стриктну примену фискалних правила у еврозони. Придржавање стриктних правила, и у блиској будућности ће изазвати и нове буџетске резове, промовисање строжих мера штедње и примену нових болних економских реформи, које све већи број грађана не може да „отрпи“.

Очигледно, да НПМ јесте погодовао развоју државе и реформским процесима у управи у посматраном периоду, али реформски процеси у управи захтевају стварање новог приступа. Нови приступ не треба посматрати искључиво кроз доктрину „добре управе“ већ и у њеном даљем развоју, па чак и у проналажењу потпуно нове доктрине, која би обезбедила већи осећај среће, задовољства и добробити по грађане, и која би спречила талас незадовољства и немира који све више прети. Јавна управа треба да буде управо тај апарат који ће то обезбедити, али такав концепт управе још увек није доктринирано ни постављен, а у овом тренутку га је веома тешко уопште и одредити.

## Литература

Фукујама, Френсис. *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2005.

Хејвуд, Ендрју. *Политичке идеологије*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2005.

Коприч, Иван. „Организацијска култура“, у: Иван Коприч, (ур.), *Јавна управа* (наставни материјали), Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007.

Котур, Ивана. „Франсоа Оланд – година прва“, Политикон, бр. 6/2013, стр. 102-116.

Лилић, Стеван. *Управно право - управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.

Лилић, Стеван. *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1998.

Манојловић, Ана., Стојиљковић, Зоран. „Левица у трагању за одговори-ма на изазове кризе“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2013, стр. 5-6.

Миленковић, Дејан. „Управа као власт и управа као служба“, у: (Светислав Табароши (ур.) *Држава, право, економија, политика*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1996, стр. 105-116.

Миленковић, Дејан. *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2013.

Миленковић, Дејан. „У потрази за везом између принципа добре управе и појма интерне ревизије“, у Шупут, Дејан (ур.) *Добра управа и интерна ревизија*, Институт за упоредно право, Удружење овлашћених интерних ревизора Србије у јавном сектору, Београд, 2012.

Младеновић, Ивица. „Покушај социјалдемократије у једној засебној земљи“, Стојиљковић, Зоран. (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 74-75.

Павићевић, Ђорђе. „Лева скреања“, у: Стојиљковић, Зоран. (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013.

Пусић, Еуген. *Јавна управа и друштвена теорија*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007.

Вулетић, Владимир. „Шта је данас левица“, у Стојиљковић, Зоран. (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013.

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/965384/Nova+koaliciona+vlada+u+Danskoj.html?tts=yes>

Dejan Milenkovic

## THE IMPACT OF LIBERAL AND SOCIAL DEMOCRATIC IDEOLOGY IN MODERN REFORM PROCESS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

---

### Resumé

The neoliberal concept of the public administration reform, based on the new public management doctrine, had significantly affected the welfare state since the mid-70s of the 20<sup>th</sup> century. In many countries it has been followed by rising to power of the right orientation parties - conservative and liberal.



Thatcherism and Reaganomics, economic “recovery” at that time, are based on the basic of the minimalist state, which decreasingly provides services to its citizens, and at the same time a series of duties from the general social welfare within the competence of the public administration is left to market principles. This has led to radical cuts in the public administration and thus New Public Management doctrine was developed. It leaves the administration and citizens to the harsh market economy and market principles. This doctrine seriously threatens the very idea of social democracy, which until then, in the public administration has at least seen economic, but above all its social, legal and political values.

However, over time a new doctrine arises - the doctrine of “good governance”. “Good governance”, as a modern concept of the administration, is closely related to the modern social democratic ideology. It is based upon the basic postulates of the social democratic: equality, social justice, non-discrimination, social solidarity and wide public sphere, service-oriented towards citizens. At the beginning of the 21<sup>st</sup> century, the new reform processes in the public administration had again reaffirmed the idea of the welfare state and social democratic ideology.

The struggle of the right wing political parties, as bearers of conservative and neoliberal ideas, on the one hand and the left, as bearers of social democratic ideas, on the other, shows that the neoliberal ideas has been dominant in the reform process for several decades. Noticeable strengthening of the left wing parties at the beginning of the 21<sup>st</sup> century corresponded with the development of the “good governance” doctrine, but this doctrine was not able to fully restrain or eliminate economic values in the public administration. Rather, the “good governance” doctrines had adapted to the concept of the new public management.

However, it is increasingly evident that the second decade of the 21<sup>st</sup> century requires development of the new approach. The new approach should not be considered solely through the New Public Management doctrine, nor through the “good governance” doctrine, but in seeking of the new doctrine, the “third way”. It should prevent the wave of dissatisfaction and disturbance, which increasingly threatens. The neoliberal concept, also initiated by the process of globalization, is causing increasing resistance and anger among citizens, not only in poor and economically underdeveloped countries, but also in those institutionally and economically strong and the “good governance” doctrine has failed to significantly constrain it.

Citizens are dissatisfied with existing doctrines. Therefore, parties and movements of the extreme left have been gaining in popularity lately. In the future, public administration should be the instrument that will provide a sense of happiness, satisfaction and well-being of the citizens. However, the doctrinal concept which would provide this, the parties of the left and social democratic orientation have not yet been established and its basic premises is still difficult to determine at this moment.

**Keywords:** right, left, liberalism, social democracy, public administration, good governance, new public management

---

---

\* Овај рад је примљен 11. фебруара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2015. године.



---

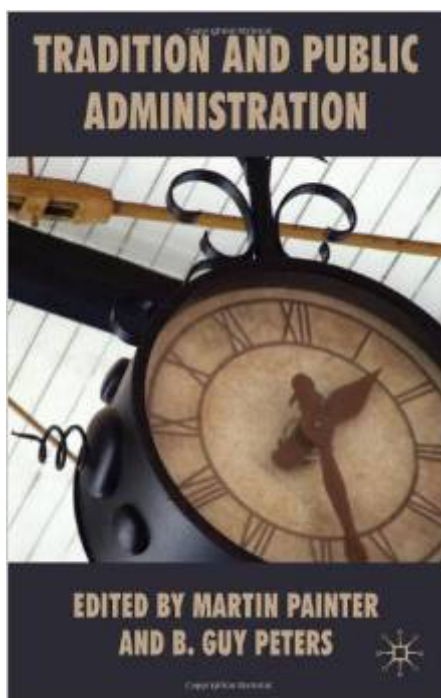
Приказ књиге: Martin Painter,  
Guy Peters, Tradition and public  
administration, Palgrave Macmillan,  
Basingstoke, London, 2010.

---

УДК 35.071.2(100)(049.3)

Приказ

Јелена Тодоровић\*



Последњих деценија 20. и почетком 21. века већина земаља света суочава се са сличним изазовима попут глобализације, економске кризе, демократизације, европеизације, информатиза-

---

\* Истраживач сарадник, Институт за политичке студије, Београд.

ције. Они допиру до сваког сегмента државе па тако утичу и на систем јавне администрације. Државе одговарају на ове изазове, тако што спроводе сличне стратегије реформи (посебно оне које се односе на «нови јавни менаџмент», када је реч о јавној администрацији). Имајући у виду сличност изазова и одговора, често се претпоставља да ће јавне администрација на крају личити једне на друге односно да ће постати једнообразне. Међутим, како време пролази реформе се континуирано спроводе али се до сада није појавио глобални административни модел. Национални административни системи, са сопственим институционалним, организационим и политичким особеностима опстали су упркос поменутиим спољним изазовима а кључно питање које се поставља јесте зашто није дошло до стварања једног општег административног модела.

Мартин Пејнтер и Гај Питерс, заједно са групом сарадника, у књизи *Tradition and public administration* нуде нам боље разумевање ове слагалице коју чине држава, јавна администрација, традиција и реформе. Другим речима, аутори посматрају концепт административне традиције, као потенцијално средство за разумевање проблема како и зашто, опстају различити системи јавних администрација упркос реформама које се спроводе последњих неколико деценија. Одговор који нам ова књига даје, близак је школи историјског институционализма. Међутим, чини се да је тај одговор далеко шири јер традиција обухвата и друге не-институционалне варијабле, када се објашњава административна промена и континуитет, односи између државе и друштвених актера, односи између бирократије и политичких актера.

Књига Пејнтера и Питерса пружа нам доста података о различитим административним традицијама. Постоје поглавља са посебним земљама, као што су Кина, Индија, Бангладеш, Јапан, Велика Британија, САД, Француска и Шведска. Такође, имамо и поглавља о групи земаља које припадају одређеним регионима: земље Африке, англофоне земље, Наполеонове земље; са аспекта читаоца и истраживача из Србије треба поменути и пост-комунистичке државе, као и државе које су постале чланице ЕУ у последњем таласу проширења. Поред поменутих, *Tradition and public administration* обрађује и системе јавних администрација земаља Латинске Америке, источне Азије као и исламске државе. Ово груписање има и неизбежне тешкоће јер ако се пажљивије погледа, испоставља се да се државе из исте групе доста разликују. То је по-

себно уочљиво у случају са Наполеоновим земљама где се налазе Француска, Шпанија, Португалија и Грчка где је највећа различитост уочљива између Француске и Грчке.

Из теоријске перспективе, књига покрива широк низ занимљивих тема од којих су три питања искочила у први план. Прво-питање које се провлачи кроз сва поглавља у већој или мањој мери, а посебно о њему се расправља у првом и другом поглављу, односи се на концептуална значења термина административна традиција. Ова поглавља показују да је административна традиција суштински широк и магловит концепт, не само да је било тешко да га аутори недвосмислено дефинишу, већ и да га јасно диференцирају од других сродних појмова (на пример, државна традиција, национална култура, наслеђе).

Друго питање које се поставља у овој књизи односи се на корене појединачних административних традиција. Како аутори показују, институције и вредности које одређују традицију сваке земље, не развијају се нужно линеарно. Напротив, оне представљају мешавину многих политичких процеса и прошлих догађаја: империјалистичке одоре и револуционарних трансформација (Кина), британског колонијализма и Мугхалове баштине (Индија), или колонијализма и пакистанског наслеђа (Бангладеш), колонијализма, племенске праксе, и пост-колонијалне борбе (Африка) и хабсбуршке традиције у комбинацији са комунистичким вредностима (државе централне и источне Европе). Осим тога, у неким случајевима, административна традиција је условљена обавезом увођења наднационалних принципа Европског административног простора (у случају држава које приступају ЕУ).

На крају, треће питање о коме се расправља у књизи јесте како (и колико) административна традиција ограничава усвајање и спровођење административне реформе. Ово питање се детаљно анализира у вези са спровођењем буџетске реформе у Француској, реформи из домена новог јавног менаџмента у Великој Британији, Шведској и Сједињеним америчким државама, затим кроз реформе система државних службеника у Мађарској и спровођење принципа европског административног простора у придруженим државама. Ове анализе показују да је административна традиција битна у сваком погледу јер утиче на садржај, дубину и ширину реформи. Међутим, административна традиција утиче на реформске процесе али истовремено, и реформе повратно утичу на традицију.

Како Пејнтер и Питерс тврде у закључку, административне традиције представљају ДНК националних јавних сектора. За студенте компаративне јавне администрације, књига представља уживање. Посебно је занимљива јер обрађује јавне администрације мање истражених држава попут Кине, Индије, Бангладеша, земаља Африке.

Са својим богатим емпиријским анализама и занимљивим теоријским расправама, књига нуди модерну расправу на тему традиције и јавне администрације, док у исто време поставља нека питања која остају отворена, на пример: колико далеко треба истражити прошлост појединачне државе како би се означиле кључне карактеристике њене административне традиције; када нешто почиње да се рачуна као суштинска особина административне традиције конкретне државе; зашто се чини да су неке административне традиције више или мање отпорне на реформе? Управо та неодговорена питања дају подстицај за истраживачки рад у будућности.

---

\* Овај приказ је примљен 03. фебруара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2015. године.

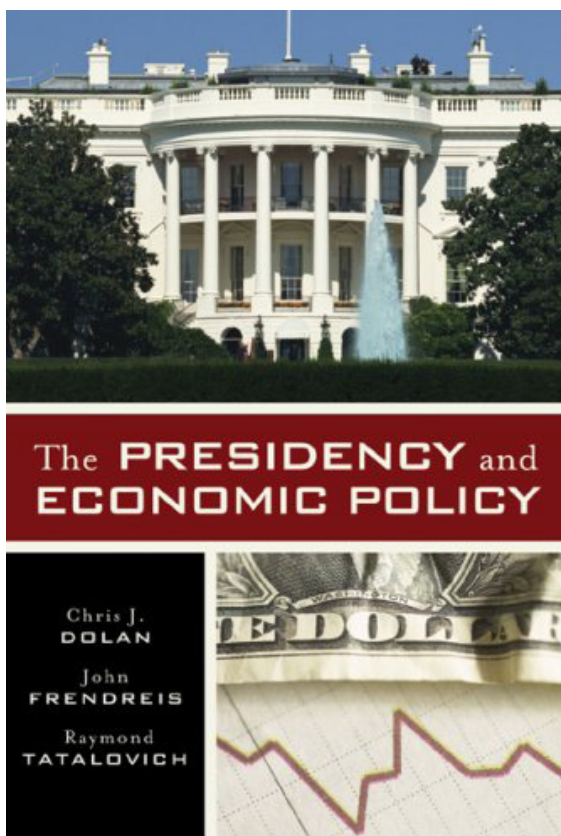
---

Приказ књиге: Chris J. Dolan, John  
Frendreis, and Raymond Tatalovich,  
The Presidency and Economic Policy,  
Lanham: Rowman & Littlefield, 2008.

---

УДК 338.2(73):342.511(049.3)

Деспот Ковачевић М. А.\*



---

\* Докторант стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја ангажован на пројекту НИО Институт за политичке студије.



Књига „Presidency and Economic policy“ представља један од важнијих радова у пољу креирања јавних политика у области економије. Ова књига је резултат дугогодишњег рада и разматрања три аутора који су покушали да на најбољи начин истакну суштинске одреднице економске политике и улоге председника у томе. У првој реченици књиге каже се: „Економија је, понекад се каже, као време: људи много говоре о томе, али нико ништа не чини. Сликовитије речено: људи много говоре о економији, али они заправо не знају много о томе“. Кроз ово економско-политиколошко штиво пре свега се анализира улога председника у националној економији као својеврсног менаџера. Као случај узета је улога америчког председника, за којег америчка јавност сматра да је директно укључен у националну економију, пре свега у кризним ситуацијама.

Аутори ове књиге Крис Долан, Џон Френдрајс и Рејмонд Таталовић, пре свега као студије случаја, анализирају администрације председника Харија Трумана и Џорџа Буша Старијег, као један комплексан период где је председник имао значајну улогу у креирању и спровођењу економске политике. У осам поглавља књиге обрађене су најважније теме из ове области, а пре свега основе креирања економских политика са нагласком на извршну власт, улогу председника у креирању буџета, монетарне и фискалне политике, федералних резерви, али и председничко-економског менаџмента, међународне економије и односа спољне политике са економском политиком председника.

Прво поглавље представља веома добар увод јер се кроз теоријски оквир разматрају кључни концепти економије који су важни за детаљнију анализу председничке улоге у овом раду. Управљање једним огромним системом какав је економски систем САД захтева одлично познавање свих економских концепата и јасну дистинкцију у правилностима које су приметне у вођењу важних економских послова, пре свега из председничког кабинета. Суштинска важност економске политике у САД-у своди се на то да се у изборној трци председничких кандидата поставља елементарно питање „да ли је економија САД-а успешнија данас, у односу на период од пре 4 године?“ и ово питање у највећој мери утиче на могућности реизбора председника или избор новог председника у САД.

Аутори посебно истичу специфичност услова у којима председник САД-а мора да одлучује о економским потезима и по-

литикама, јер не постоји никакав политички вакуум у којем се могу доносити одлуке, него апсолутно супротно у условима велике међузависности различитих фактора укључујући пре свега улогу очекивања јавности, организованих интереса и лоби група, бирократских процедура и услова, као и економске глобализације.

Поред економских концепата који заузимају велику пажњу, аутори истичу и важност саме организационе структуре око председника која значајно утиче на унапређење и имплементацију донесених решења. Читав тај председнички апарат заузима пресудну улогу у креирању економске политике. Као посебно важне актере аутори анализирају рад и структуру више институција које имају важну улогу у вођењу економске политике САД-а, а пре свега Савет за економску политику (Council on Economic policy), Канцеларију за менаџмент и буџет (Office of Management and Budget), Секретаријат трезора (Secretary of the Treasury), Управу федералних резерви (the Federal Reserve Board) итд.

Као суштинска улога председника САД-а у вођењу економске политике је заправо питање координације различитих органа и тела. Улога координације представља најважнији задатак у ефикасном спровођењу економске политике. Иако је значајан део економије оријентисан на „законе тржишта“, сама заштита тржишта, извршну власт тј. председника ставља у позицију координатора служби које морају да се прилагођавају условима и брзини промена.

Посебна важност књиге је у приказу комплетног „policy“ процеса и свих фаза које морају бити практиковане како би се процес довео на задовољавајући ниво. Акцент се ставља на креирање буџета и целокупног процеса у вези са буџетом, као и анализу овог процеса још од *Budget and Accounting Act (1921)*.

Уз ову анализу значајан део је посвећен разматрањима у случајевима „кризних“ ситуацију у економском смислу. Ови догађаји и анализа на најбољи начин описују спремност извршне власти за реакције у економској политици и евентуалну потребу за улогом државе у исправљању девијација које може произвести тржиште. Ово место је важно јер се целокупни економски концепти сударају на питању улоге државе у економији, од позиције немешања у економију преко само делимичног уласка, па све до комплетног планирања, које није пракса у САД-у.

Поред анализе унутрашње економске политике, аутори истичу и значај међународне и спољне економске политике. САД играју кључну улогу у економској глобализацији, па сам развој овог процеса и еволуција економске политике завређују велику пажњу аутора. Само понашање САД у међународној политици је веома комплексно па се аутори труде да, кроз генезу догађаја, објасне и понашања.

Кроз објашњења улога Међународног монетарног фонда и Светске трговинске организације аутори објашњавају свет међузависности који у економији има највише одјека. Са друге стране, као посебан процес аутори виде спољно-економску политику САД-а, уз посебан нагласак на фондовима УСАИД-а и његовом усмеравању у складу са спољном политиком САД-а. Као посебан одељак извлаче се разматрања економских санкција које САД користи у свету као један од начина за управљање процесима. Објашњавајући улогу билатералних и мултилатералних санкција, аутори говоре о поводима за овакве мере где се истичу пре свега утопистичке идеје о санкционисању због различитих хуманих циљева, који имају слабо утемељење.

Као допуна целокупном раду аутори су направили својеврсну карту скорова вођења економске политике за све председнике САД-а почевши са председником Харијем Труманом преко Ајзенхауера, Кенедија, Џонсона, Никсона, Форда, Картера, Регана, Буша Старијег, Клинтона па све до првог мандата Џорџа Буша Млађег. За сваког од председника узети су параметри кроз 5 индикатора: а) незапосленост; б) инфлација; ц) економска раст; д) продуктивност; е) биланс рачуна. У овој анализи резултата вођења економских политика види се јасна поларизација у вођењу економских политика од стране демократа и републиканаца који су били на месту председника САД-а. Како аутори закључују кроз економске показатеље, председници из редова Демократске партије су за време свог мандата водили бољу економску политику, ако се може изводити закључак за тако кратак период с обзиром на то да се економска политика тешко може оцењивати у једном мандату, јер су често економске промене дуготрајнији процеси. Економски показатељи не иду на руку председницима из редова Републиканске партије, јер показују да су ови председници претежно водили државу током економских проблема и криза.

Аутори су овај рад поставили методолошки правилно и свели своју анализу на оквире које су објаснили и прецизирали. Овај рад се препоручује свим истраживачима у области економских политика, али и свим заинтересованим читаоцима који прате област креирања и спровођења јавних политика у свим областима. Као велика предност рада истиче се приступ аутора у објашњењу кроз комплетан „policy“ процес. Иако на први поглед рад изгледа као уско стручна литература, начином објашњавања и детаљним приказом свих економских показатеља који су коришћени, аутори су овај рад приближили и читаоцима који нису упознати са овом облашћу.

---

\* Овај приказ је примљен 08. фебруара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2015. године.



## УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

На левој страни у заглављу се налази име, средње слово и презиме аутора, звање аутора, назив установе, факултета и седиште. Наслов рада куцати на средини великим словима – Bold (фонт 14). Поднаслови се пишу на средини – (фонт 12). Сви текстови на српском језику треба да су куцани ћирилицом. У тексту су италиком (курзивом) истакнуте речи на страном језику. Обим рада не сме бити већи од 1 ауторског табака, (односно 16 страница или 36300 карактера са размаком). Текст треба писати у фонту Times New Roman, величина слова 12, са увученим пасусима и проредом 1,5. После ових података следи сажетак који треба да садржи од 100 до 250 речи. Иза сажетка иду кључне речи чији број не може бити већи од 10, док њихова употреба у тексту треба да буде што већа. У сажетку треба да стоји предмет анализе, циљ рада, коришћени теоријско-методолошки приступи, резултати, закључак или одређене препоруке. На крају текста, после литературе, треба написати резиме на енглеском језику чија дужина мора бити око 1/10 дужине чланка, након кога треба да стоје преведене кључне речи. Такође, пре резимеа требало би да стоји наслов на енглеском језику. Аутор би у резимеу у структурираном облику требало да истакне најважније резултате и закључке истраживања до којих је дошао у свом раду знатно шире него у сажетку. Текст за часопис не садржи посебан увод и закључак. Ако је рад на енглеском или неком другом језику, сажетак и резиме морају бити на српском језику. Фусноте у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте су истог фонта као основни текст и треба их куцати са командом Insert – Reference – Footnote, а не намештањем разних оквира, јер једино на тај начин можемо гарантовати, да ће се и у прелому фусноте појавити на добром месту. Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

- када се ради о монографији фуснота мора садржати: име и презиме аутора, наслов рада у италику, издавач, место, година издања и број стране (на пример: Зоран Аврамовић, *Родомрци*, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 15; Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54);
- када се ради о чланку, име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа у италику, издавач, место издавања, број, година излажења и број страница (на пример: Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликта до њихових решења“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009, стр. 67);
- када се ради о зборнику радова: име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања, број стране, на пример: Дејана Вукчевић, „Србија и придруживање Европској унији“, у Момчило Суботић, Живојин Ђурић (ур.), *Србија – политички и институционални изазови*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 239;
- када је реч о законима и правним актима: *Закон о раду*, „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014.

- извори са Интернета, који не смеју прећи више од 10% коришћене литературе, треба да садрже име аутора, наслов чланка у италику, пуну интернет адресу и датум приступа. (на пример: Karen Devine, *Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical social constructivist framework of understanding*, (online), [http://doras.dcu.ie/609/1/int\\_pol\\_sci\\_29\\_4\\_2008.pdf](http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf), 05/03/2013.), приступљено: 05. 10. 2011.
- архивска грађа, мора да садржи наслов (одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?) и где се налази (креће се од навођења највеће целине, а завршава са навођењем најмање целине) (на пример: Извештај Министарства иностраних дела од 19. априла 1888. о постављењу конзула. Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894).

Литература треба да се налази на крају рада, испред резимеа, поређана по азбучном реду, са следећим елементима: Литература треба да се налази на крају рада, испред резимеа, поређана по азбучном реду, са следећим елементима:

- књиге: презиме и име аутора, наслов књиге италиком, издавач, место издања, година (на пример: Суботић, Момчило, *Српско питање данас*, Институт за политичке студије, Београд, 2008);
- зборници: презиме и име аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања (на пример: Марковић, Драган, „Демократизација власти и управљања у Србији“, у Суботић, Момчило, Ђурић Живојин (ур.), *Србија – политички и институционални изазови*, Институт за политичке студије, Београд, 2008);
- чланак: презиме и име аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања (Кнежевић, Милош, „Варка европске хармоније“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2008);
- литература са Интернета, која не сме прећи више од 10% коришћене литературе,.
- архивска грађа, мора да садржи наслов (одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?) и где се налази (креће се од навођења највеће целине, а завршава са навођењем најмање целине) (на пример: *Извештај Министарства иностраних дела од 19. априла 1888. о постављењу конзула*. Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894).
- литература треба да садржи само изворе који су наведени у фуснотама.

Радови који се предају за објављивање морају да се заснивају на новијој литератури, а посебно на изворима, тј. радовима који су објављени у научним часописима.

## УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Главни задатак рецензента је да допринесе очувању високог квалитета који иначе ужива наш часопис. На првом месту треба нагласити да рецензент не сме бити упознат са идентитетом аутора рада и обрнуто, аутор не сме знати идентитет рецензента. Приликом добијања рада сваки рецензент има рок од 20 дана да редакцији достави урађену рецензију. Веома је важно да рецензент буде свестан да је поступак рецензије поверљив, при чему се садржај рецензије не сме откривати трећој страни. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. **Приликом рецензије рукописа рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.**

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима, зборницима и другим изворима.

Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рад, ако је потребно :

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публиковању овог рада:

1. Објавити без измена
2. Објавити уз мале измене
3. Након корекције, рад послати на нови круг рецензије
4. Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

Датум оцене рада

Име, презиме и научно звање рецензента:



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

35

АДМИНИСТРАЦИЈА и јавне политике  
= Administration and Public Policy / главни и  
одговорни уредници Дејан Миленковић,  
Петар Матић. - Год. 1, бр. 1 (2015)- . -  
Београд : Институт за политичке студије,  
2015- (Београд : Еселогe). - 23 cm

Три пута годишње.

ISSN 2406-2529 = Администрација и јавне политике

COBISS.SR-ID 214588684



## ЧАСОПИС АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

„Администрација и јавне политике“ је научни часопис који је намењен научној и стручној јавности чија је област интересовања јавна управа и анализе јавних политика. Теме које се односе на администрацију и јавне политике су увек актуелне, не само у земљама у транзицији већ и у развијеним земљама западне демократије. Тако, бројни савремени процеси у јавној управи, посебно утичу на даљи развој државе уопште, а недостаци сложених управних система траже и захтевају њено континуирано проучавање, како кроз посматрање и анализу управе из угла теорије, тако и кроз тражење конкретних и практичних начина за решавање бројних и нагомиланих проблема са којима се суочава модерна администрација у пракси. На савремену јавну управу све више утиче и глобализација, а појмови глобална управа и глобално управљање, захтевају и посебну анализу, обраду па и специфичну перспективу посматрања. С друге стране, анализе јавних, посебно практичних политика у одређеним друштвеним областима, како глобалних, тако и националних и локалних, имају значајан утицај у пољу друштвених наука. Научно проучавање јавних политика треба да допринесе новој перспективи сагледавања савремених друштвених процеса и понуди решења за унапређење стања у бројним областима, од чега највећу корист треба да имају сами грађани. Овај часопис покушаће да кроз радове научника и стручњака из земље и иностранства објасни и понуди одговоре на бројна питања која се односе на проблеме са којима се суочава савремена администрација, као и моделе редизајнирања јавних политика у Републици Србији и понуди нову визију у погледу њиховог проучавања и анализе како у глобалном тако и у локалном контексту.

ISSN 2406-2529 UDK 35 год. I vol. I № 1-2015

