



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.

No. 3/2018

АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ISSN 2406-2529 UDK 35 Година IV vol. 10



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY

Дејан М. Радуловић, Софија Радуловић
Ивица Лазовић
Зоран Јовановић
Јасмин Хоџић
Невена Јовановић
Милица Шкорић

ISSN 2406-2529 UDK 35 год. IV vol. 10 №3/2018



ISSN 2406-2529 UDK 35 год. IV vol. 10 №3/2018

50 ГОДИНА
ИНСТИТУТА
1968 - 2018

АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ISSN 2406-2529

UDK 35

Година IV vol. 10

Број 3/2018



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Administration and Public Policy

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

За издавача
Живојин Ђурић

ISSN 2406-2529 UDK 35 Број 3/2018. Година IV vol. 10
<https://doi.org/>

Главни и одговорни уредници
Дејан Миленковић, Петар Матић

Чланови редакције
Душан Павловић, Дејан Миленковић, Синиша 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
Андријана Јовановић, Бојана Секулић

Пословни секретар
Смиљана Пауновић
Е-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 - Birograf comp, Земун
Тираж: 50 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати,
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

Дејан М. Радуловић, Софија Радуловић	
СОЦИЈАЛНЕ ВРЕДНОСТИ КАО ЗАЈЕДНИЧКЕ ВРЕДНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	5
Ивица Лазовић	
СПЕЦИФИЧНОСТИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ - ОСВРТ НА РЕПУБЛИКЕ СФРЈ У ЕУ	17
Зоран Јовановић	
АКТУЕЛНИ РЕФОРМСКИ ПРОЦЕСИ У ЈАВНОЈ УПРАВИ И ГЛОБАЛИЗАЦИЈА	33
Јасмин Хоџић	
УЛОГА И ЗНАЧАЈ НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА НАЦИОНАЛНИХ МАШИНА У СРБИЈИ	51
Невена Јовановић	
ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ НОСИЛАЦА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	71
Милица Шкорић	
ПРИКАЗ КЊИГЕ: МИЛАН ВЛАТКОВИЋ, ЗОРАН ЈОВАНОВИЋ, УПРАВНИ НАДЗОР, ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ, УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ, ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ, КРАГУЈЕВАЦ, 2016	87

TABLE OF CONTENTS

Dejan M. Radulovic, Sofija Radulovic	
SOCIAL VALUES AS COMMON VALUES OF THE EUROPEAN UNION	5

Ivica Lazovic	
SPECIFICS OF STATE ADMINISTRATION AND HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN THE EUROPEAN UNION - THE REVIEW OF FORMER YUGOSLAV REPUBLICS IN THE EU	17

Zoran Jovanovic	
ACTUAL REFORM PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION AND GLOBALIZATION	33

Jasmin Hodzic	
ROLE AND IMPORTANCE OF NATIONAL MINORITIES' COUNCILS IN SERBIA	51

Nevena Jovanovic	
POLITICAL RESPONSIBILITY OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA	71

Milica Škorić	
BOOK REVIEW	87

СОЦИЈАЛНЕ ВРЕДНОСТИ КАО ЗАЈЕДНИЧКЕ ВРЕДНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

УДК 304(4-672 EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1032018.1>

Оригинални научни рад

Дејан М. Радуловић*

Софија Радуловић*

Сажетак

Рад анализира и обрађује социјалне вредности Европске уније које се одсликавају у кључним примарним документима Европске уније. Социјална димензија Европске уније одувек је развијана у сенци економских интеграција, чиме је развијан и европски социјални модел. Схватање европског социјалног модела као скупа различитих модела држава чланица неоспорно је прихватљиво. Европска унија је модел солидарности, сигурности, стабилности и политичке сарадње. Циљ рада је да укаже на фундаментални значај укључености Европске уније у изградњи социјалне вредности као заједничке вредности Европске уније.

Кључне речи: Европска унија, социјалне вредности, социјална политика

1. УВОД

Европска унија јесте најзначајнији, најинтензивнији и за сада најуспешнији облик удруживања држава. Данас у свету нема сличних заједница са којима се она може упоређивати. Отуда је она по много чему јединствена творевина у модерном друштву.

* Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитета Привредна академија Нови Сад, Факултет за економију и инжењерски менаџмент у Новом Саду (ФИМЕК), Универзитета Привредна академија Нови Сад, e-mail: sode.radulovic@gmail.com.

* Факултет за економију и инжењерски менаџмент у Новом Саду (ФИМЕК), Универзитета Привредна академија Нови Сад, e-mail: radulovicso@carina.rs.

* Аутор је редовни професор на Економском факултету Универзитета у Крагујевцу

Модерни капитализам није јединствен систем. Често се праве, данас већ у многим аспектима превазиђене, разлике на његов либерални модел и модел социјалне тржишне привреде, који се углавном везује уз Европску унију. По многим карактеристикама квалитета живота, Европски социјални модел представља додатни подстицај становницима других држава да се укључе у процес европских интеграција. Темељне вредности Европске уније су стуб специфичног социјалног модела који представља ослонац грађења европског идентитета. Владавина права и поштовање високих стандарда у области људских права и слобода у Европској унији континуирано се, са мање или више успеха, надограђује економском и социјалном кохезијом, солидарношћу и квалитетом индустријских односа.

Концепт социјалне тржишне привреде је специфично европско цивилизацијско достигнуће, али и економска нужност из више разлога: тржишни механизми алокације ресурса не могу потпуно да функционишу у одређеним областима живота где постоје прихваћене скале друштвених вредности. Због тога, неповољне социјалне последице економских процеса (као што је на пример изградња јединственог тржишта) захтевају државне корекције. Поред тога, чак и добро функционисање економских субјеката захтева индустријску демократију. У предузећу сви учествују у остваривању пословног резултата и сви, на одређени начин, треба да учествују и у доношењу одлука, па су тако развијене посебне форме индустријске демократије и учешћа запослених у добити предузећа. Све у свему, социјална тржишна привреда је данас уставна категорија у већем броју европских земаља, а нови Лисабонски уговор о Европској унији је дефинише као „високо конкурентну социјалну тржишну привреду“.¹

Европска Унија се темељи на Оснивачким уговорима: Уговору о Европској унији и Уговору о функционисању Европске уније. Унија се заснива на вриједностима поштовања људског достојанства, једнакости, слободе, демократије, владавине права, поштовања људских права и права мањина. Европска конвенција за заштиту људских права и темељних слобода је инкорпорирана у правни поредак Уније. Основни циљеви Европске уније су: промовисање мира, успостављање зоне слободе, безбедности и правде за све њене грађане без унутрашњих граница, успостављање унутрашњег заједничког тржишта са циљем одрживог развоја Европе, заснованог на балансираном економском расту и ценовној стабилности, високо конкурентној социјално-тржишној привреди

1 Лисабонски споразум, члан 3., став 3.

која стреми ка пуној запослености, социјалном напретку и високом нивоу заштите и унапређења животне средине; промоција научног и технолошког напретка, социјалне правде и заштите, једнакости мушкараца и жена, међугенерациске солидарности и права детета као и борбу против социјалног искључивања и дискриминације; унапређење економске, социјалне и територијалне кохезије и солидарности међу државама чланицама, чувајући њихову културну и језичку разноликост и штитећи и унапређујући европску културну баштину, успостављање економске и монетарне уније са еуром као заједничком валутом.

2. ЕВРОПСКИ СОЦИЈАЛНИ МОДЕЛ

Појам европског социјалног модела увео је 1980-их година бивши председник Европске комисије Жак Делор (*Jacques Delors*)², преваходно да би тиме означио алтернативу америчком, либерално конципираном и дерегулисаном тржишном капитализму.

Европски социјални модел је грађен на идеолошким темељима послератне социјалдемократске оријентације која је била преовлађујућа у готово свим државама чланицама првих европских заједница. Процес постепеног уједначавање различитих модела социјалних политика у државама чланицама био је заснован на јасним економским интересима произашлим из грађења заједничког тржишта на нивоу европских заједница. Тако је развијен модел сарадње између света рада и света капитала са снажном улогом државе, који је доприносио политичкој стабилизацији и економски подстакнутим класним компромисима. Тиме су успостављени специфични социјални и политички аранжмани интегрисања рада у политику, при чему социјални партнери имају изузетно важну улогу.³ Социјалне вредности европских интеграција одсликавају се у кључним примарним документима Европске уније.

Према члану 2. актуелног Уговор (из Нице) о Европској унији, Европска унија има следеће циљеве:

1) да подстиче уравнотежен и трајан привредни и друштвени развој и висок ниво запослености, посебно стварањем простора без унутрашњих граница, јачањем привредне и друштвене кохезије и успостављањем економске и монетарне уније, која ће у догледно време садржати и јединствену монету, у складу са одредбама овог Уговора;

2 Hermann, Christoph Mahnkopf, Birgit. 2010. The Past and Future of the European Social Model, MPIfG working paper, No. 05/2010.

3 Ost, D., „Illusory Corporatism in Easter Europe: National Tripartism and Postcommunist Class Identities“, *Politics & Society*, Vol. 28 No. 4, Decembar 2000, pp. 503-530.

2) да потврђује свој идентитет на међународној сцени, посебно вођењем заједничке спољне и безбедносне политике, што обухвата и постепено стварање заједничке одбрамбене политике, која може довести до заједничке одбране у складу са одредбама члана 17.;

3) да јача заштиту права и интереса држављана својих држава чланица успостављањем права грађанства Европске уније;

4) да одржи и ојача Европску унију као простор слободе, безбедности и правде, на коме је слободно кретање лица обезбеђено уз паралелно усвајање одговарајућих мера из области контроле спољних граница, азила, имиграције и превенције и борбе против криминала;

5) да у целости очува *acquis communautaire*⁴ и да га даље развија што обухвата и разматрање питања у којој мери би требало ревидирати политике и облике сарадње успостављене овим Уговором, са циљем осигурања ефикасности механизма и институција Европске уније⁵.

У члану 2. актуелног Уговора о Европској заједници записани су циљеви Заједнице: „Заједница има за циљ да, успостављањем заједничког тржишта, као и економске и монетарне уније и спровођењем заједничких политика или активности предвиђених члановима 3. и 14., унапређује складан, уравнотежен и трајан привредни развој у целој Заједници, висок степен запослености, и социјалне заштите, једнакост између мушкараца и жена, трајан и неинфлаторни раст, побољшање квалитета животне средине, подизање нивоа и квалитета живота, привредну и друштвену повезаност и солидарност између држава чланица“⁶.

У преамбули Устава ЕУ-12 је, између осталог, записано да: „Унија доприноси очувању и развоју тих заједничких вредности уз

4 *Acquis communautaire* - уобичајена скраћеница *acquis* (аки) – је термин који потиче из француског језика и означава правно наслеђе Европске уније, укупно законодавство Европске уније, односно комунитарно право или правне тековине Европске уније. Садржи права и обавезе земаља чланица Европске уније. *Acquis communautaire* представља шири појам од класичног појма права са обзиром да обухвата: садржај, начела и политичке циљеве оснивачких уговора; законодавство усвојено применом оснивачких уговора и пресуда Суда правде Европских заједница, декларације и резолуције које је усвојила Европска унија, мере које се односе на заједничку спољњу и безбедносну политику, мере које се односе на правосуђе и унутрашње послове, међународне уговоре које је склопила Европска унија, као и уговоре између земаља чланица на подручју деловања Европске уније. Државе које имају за циљ чланство у Европској унији морају прихватити одлуке из оснивачких уговора и усвојити *Acquis communautaire*.

5 Лопандић, Д., (приредио), *Уговори Европске уније, Пречишћени текстови Уговора о Европској унији и Уговора о Европској заједници након амандмана усвојених Уговором из Нице*, Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској унији, Европски покрет у Србији, Београд, 2004, стр. 9.

6 Исто, стр. 37.

поштовање различитости култура и традиција народа Европе као и националног идентитета држава чланица и организације њихове државне власти на националном, регионалном и локалном нивоу⁶. Што се темељних принципа тиче, у нови Уговор о функционисању Европске уније из Лисабона су, мање више, уграђени сви садржаји преамбуле Устава.

Новим Лисабонским уговором на нови начин се дефинишу и социјални циљеви Европске уније који обухватају:

- пуну запосленост и социјални напредак;
- борбу против социјалне искључености и дискриминације;
- промоцију правде и искорењивање сиромаштва.

За разлику од схватања промовисаних у документима Европске уније и њеним делатностима, теорија није сагласно (и доследно) дефинисала европски социјални модел, иако су уочљива извесна преклапања у различитим научним одређењима. Колин Хеј (*Colin Hay*), Метју Вотсон (*Matthew Watson*) и Данијел Винкот (*Daniel Wincott*) сматрају да се могу класификовати четири групе схватања европског социјалног модела, а Марија Јепсен (*Maria Jepsen*) и Ампаро Серано Паскал (*Amparo Serrano Pascual*) додале су и пету.⁷ Јепсен и Паскал сматрају европски социјални модел концептом којим се, путем дефинисања једне посебне политике, може обезбедити заједничко европско решење за оне проблеме, који су заједнички, иако до различитог степена.⁸

Европска унија промовише хуманитарне и прогресивне вредности и стара се о томе да велике глобалне промене које се одигравају буду у корист, а не на штету људског рода. Потребне људи се не могу задовољити само тржишним снагама или једностраним акцијама појединачних држава. Према томе, ЕУ се залаже за став према човечанству и модел друштва који би велика већина његових грађана подржала. Европљани негују своје богато наслеђе вредности, међу којима су веровање у људска права, друштвена солидарност, слободно предузетништво, правична расподела богатства, право на заштићену животну средину, поштовање културних, језичких и верских различитости и складан спој традиције и напретка.

7 Jepsen, Maria Pascual, Amparo. 2005. The European Social Model: an exercise in deconstruction. Internet, http://www.seeurope-networ.org/homepages/seeurope/file_uploads/jep_serr1003.pdf 3/8/2006.

8 Jepsen, Maria Pascual, Amparo. 2005, p.15. The European Social Model: an exercise in deconstruction. Internet, http://www.seeurope-networ.org/homepages/seeurope/file_uploads/jep_serr1003.pdf 3/8/2006.

3. СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Социјална политика треба да обезбеди економски одржив, али истовремено и социјално прихватљив ниво заштите за све чланове друштва и да на тај начин промовише једнакост и социјалну кохезију.

Циљ социјалне политике је да на основу друштвене солидарности, путем различитих програма и услуга, омогући благостање и преузме одговорност за оне друштвене групе којима је потребна додатна подршка и заштита од ризика као што су сиромаштво, незапосленост, болест, старост и инвалидност. Финансијска основа такве солидарности се остварује политиком редистрибуције дохотка. Јасно је да је социјалну политику због свега тога тешко, ако не и немогуће, издићи изнад нивоа националне државе. Унутар процеса европских интеграција социјална политика држава чланица се отуда не интегрише, већ се ради о координацији националних система социјалне сигурности. Социјално законодавство на европском нивоу је далеко од традиционалне улоге државе благостања која подразумева конкретне обавезе државе да обезбеди социјалну и здравствену заштиту, образовање, становање и слично.

Социјална политика на нивоу Европске уније је превасходно регулаторна, док се редистрибутивна улога социјалне политике и даље остварује на нивоу држава чланица.⁹

Основ за правила о координацији система социјалне сигурности представља члан 42. Уговора о Европској заједници. У њему се каже да Савет „доноси потребне мере у области социјалног осигурања неопходне за остваривање слободе кретања радника”.

Координација националних система социјалне сигурности има циљ да спречи негативни утицај разлика у националном законодавству држава чланица на права радника, која произилазе из темељне слободе кретања на јединственом тржишту. Због тога *acquis* у овој области гарантује једнаки третман држављанима чланица Европске уније у погледу стицања и остваривања права из социјалне сигурности, забрањује истовремену примену система социјалне сигурности за исти период осигурања у више држава, обезбеђује право на задржавање стечених права из система социјалне сигурности и обезбеђује признавање протеклог времена осигурања из једне у другој држави чланица. Постепено се процес интеграција односио и на шира подручја социјалне политике, као што су услови рада, недискриминација, запошљавање и друго.

⁹ Хикс, С., *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 247.

Према члану 158. Уговора о Европској заједници економска и социјална кохезија у Европској унији треба да се гради смањивањем разлика између нивоа развијености различитих региона у Европској унији, посебно сеоских подручја. Најчешће се економска кохезија тумачи уједначавањем регионалних диспаратитета у развоју унутар Европске уније. У ширем смислу, по чему се и дефинише квалитет Европског социјалног модела, она обухвата бригу о низу социјалних индикатора као што су здравље, квалитет животне средине, квалитет образовања, ниво криминала, проблеме миграција и др.¹⁰

То јесте европски пут повезивања социјалног са економским развојем. На трагу темеља оваквих идеја оформљен је прво Европски социјални фонд, а потом и остали структурни фондови Европске уније усмерени на помоћ регионима који су мање развијени и имају потешкоћа у реструктурирању властите привреде, као и структуралном прилагођавању држава које треба да се укључе у њено чланство.

Римским Уговором о Европској економској заједници устављен је прво Европски социјални фонд (члан 136.), а касније су основани и други структурни фондови, који су мењали имена, начине и рокове функционисања, али се, у суштини, баве подршком пољопривредног и регионалног развоја (њих дефинише члан 159. Уговора о Европској економској заједници). Захваљујући њима мање развијене земље Европске уније су током 90-их година XX века, добиле веома значајна средства за убрзани економски и социјални развој. Највише новца је, након успостављања посебног Кохезионог фонда отишло у тадашње новопримљене чланице: Грчку, Шпанију и Португал.

Међу 35 поглавља *acquis communautaire*-а¹¹, три имају посебну и непосредну важност за Европски социјални модел:

10 Ради се о стварању заједнички усклађених показатеља сиромаштва и социјалне искључености. Познати су као Лаекенски индикатори јер су одобрени на самиту Европског савета у Лаекену 2001. године. Ови показатељи обухватају три нивоа власти: 10 примарних показатеља сиромаштва, запослености, здравља и образовања; секундарне показатеље, који допуњавају и детаљније разрађују примарне показатеље, које земље саме додају у своје Националне акционе планове о социјалној укључености, а који им помажу у тумачењу примарних и секундарних показатеља или осветљавају специфичности појединих области.

11 С обзиром да се број поглавља *acquis*-а континуирано увећава, у литератури се често могу срести позивања на број неког поглавља која нису адекватна актуелној подели *acquis*-а, што може да доведе до забуне. Актуелни преговори Хрватске о приступању Европској унији били су подељени у 35 преговарачких поглавља, које су заправо поглавља *acquis*-а. По свему судећи оваква подела *acquis*-а остаће на снази и у процесу приступања осталих држава Западног Балкана. Актуелна поглавља *acquis* -а су: 1. Слободан проток роба, 2. Слободан проток људи, 3. Слободан проток услуга, 4. Слободан проток капитала, 5. Јавне набавке, 6. Компанијско право, 7. Закон о интелектуалном власништву, 8. Политике конкуренције, 9. Финансијске услуге, 10. Информатичко друштво и медији, 11. Пољопривреда и рурални развој, 12. Безбедност хране, ветеринарска и

- 2. поглавље које се тиче слободног кретања људи;
- 19. поглавље, које се тиче социјалне политике и запошљавања;
- 28. поглавље, које се односи на заштиту потрошача и здравље.

На економску кохезију и територијалну равномерност односи се 22. поглавље, односно Регионална политика и координација структурних инструмената, док се 33. поглавље тиче финансија и буџета. И поглавље 11 о пољопривреди и руралном развоју, има изузетан значај.

Приказ историјског развоја социјалне, регионалне и кохезионе политике Европске уније и садржаја *acquis*-а у овим областима указује на значај ових поглавља за Србију која тежи будућем чланству у Европској унији. Њихова комплексност огледа се и у чињеници да су државе средње и источне Европе у процесу приступних преговора о чланству ова поглавља *acquis*-а, по правилу, најспорије и најтеже затварала. Пре свега, због тога, сва та поглавља имају одредбе о финансијама.

Треба указати и на значај Европске социјалне агенде 2005 - 2010. Њен мото је „Социјална Европа у глобалној економији: посао и шансе за све”. Агенда се фокусира на стварање услова за обезбеђивање послова и једнаких могућности за све, при чему управо модернизација тржишта рада треба да омогући сваком појединцу да осети шансе које пружа конкуренција и технолошки напредак. Европска социјална агенда, при томе, посебно потенцира инвестирање у људски капитал и социјалну кохезију, коју посматра као активно учешће свих у друштвеном и привредном животу, борба против маргинализације и сиромаштва.

У Лисабонској стратегији се каже да ће „Унија постати најконкурентнија и најдинамичнија економија на свету, засновано на знању, способна да оствари одрживи економски раст с више квалитетних радних места и већом социјалном кохезијом”.¹²

Јасно је да „Остваривање тог циља захтева стратегију усмерену ка модернизацији европског социјалног модела, инвестирању

фитосанитарна политика, 13. Рибарство, 14. Саобраћајне политике, 15. Енергија, 16. Порези, 17. Економска и монетарна политика, 18. Статистика, 19. Социјална политика и запошљавање, 20. Индустијска и политика предузећа, 21. Транс-европске мреже, 22. Регионалне политике и координација структуралних инструмената, 23. Судство и основне слободе, 24. Правда, слобода и сигурност, 25. Наука и истраживање, 26. Образовање и култура, 27. Заштита животне средине, 28. Заштита здравља и потрошача, 29. Царинска унија, 30. Иностранци послови, 31. Спољна, безбедносна и одбрамбена политика, 32. Финансијска контрола, 33. Финансијска и буџетска одређивања, 34. Институције, 35. Остало.

12 Закључци Европског савета у Лисабону, 2000, Параграф 5.

у људе и борби против социјалне искључености”. То указује на проширење интереса Европске уније са макроекономске политике и политике запошљавања према ширем подручју социјалне политике и борбе против социјалне искључености.¹³

У Европској унији је термин „*social exclusion*“, односно социјална искљученост, усвојен касних 80-их година XX века, да би од 90-их година XX века, постао централна тачка социјалне агенде. Кључни догађај у овом процесу био је усвајање већ поменутих заједничких индикатора социјалне искључености из Лаекена.

Термин „социјална кохезија” је први пут употребљен у Јединственом европском акту, и у то време се превасходно односио на напоре за смањење диспропорција у регионалном развоју, унутар тадашње Европске економске заједнице. Почетак процеса интеграција и пут ка Мастрихту и дефинисању Европске уније у данашњем смислу био је добрим делом попљочан општеприхваћеним ставом јавности да ће јединствено тржиште довести до већих социјалних права. О томе сведочи и доношење иновираних Европске Социјалне повеље (у оквиру Савета Европе), као и Повеље Европске економске заједнице о основним правима радника 1989. године. Последњи велики резултат европског усаглашавања на плану социјалних односа је Повеља Европске уније о основним правима, донесена 2000. године¹⁴, чији је садржај индиректно укључен у најновији Лисабонски уговор.¹⁵

Отуда и очекивање, да ће ступање на снагу Лисабонског уговора даље јачати социјалне темеље Европске уније, с обзиром да Повеља из Нице представља покушај да се сама Европска унија легитимише као друштво које је обавезано људским правима.

4. ЗАКЉУЧАК

Европска унија је данас много више укључена у питања социјалне политике него икада прије. Ова област је кроз Лисабонску агенду дошла у средиште интересовања Европске уније и интегрисана је у питања свеукупног економског развоја. Лисабонска стратегија покушава да нађе излаз из превише наглашаваног конфликта

13 Begg i Bergham: *European Communities*, 2000, Bruxelles, 2002.

14 Повеља Европске уније о основним правилима је припремљена у склопу обележавања 50-годишњице Универзалне декларације о људским правима и усвојена је децембра 2000. године у Ници. Њен историјски значај није у креирању нових права, већ у томе што су први пут на једном месту систематизована сва основна права: како грађанска и политичка, у теорији позната као права прве генерације, тако и социјална, економска и културна права тј. права друге генерације. Тиме се прекида ранији дуализам у тумачењу природе и значаја ових права.

15 У посебном протоколу из тога су изузети Велика Британија и Пољска.

између тржишне Европе и социјалне Европе, с обзиром да под утицајем глобалних тенденција долази до прожимања карактеристика социјалне тржишне привреде и (нео) либерализма. Историјска, а не само економска, конкурентност Европске уније у глобалним токовима суштински зависи од тога какав ће бити њен социјални лик. Отуда и покушај интеграције социјалне и економске политике одсликан, поред осталог и у Лисабонској стратегији.

Грађење и спровођење свих ових политика кошта, има и своју трошковну страну. Из године у годину заједнички буџет Европске уније непрекидно расте. До 1967. године заједнички буџет Европске економске заједнице је износио мање од 10 милијарди (данашњих) евра, док се Буџет Европске уније 2009. године попео на 133,8 милијарди евра. Треба имати у виду да у поређењу са буџетима држава чланица буџет Европске уније делује доста скромно. Он је једнак половини буџета Белгије, чини тек око 3% буџета свих држава чланица, односно, учествује са тек нешто више од 1% у БДП створеном на нивоу Европске уније.

Поједностављујући европски социјални модел на велика пореска оптерећења и трошкове државе, бројни критичари заговарају тезу да је такав модел узрок заостајања Европске уније за другим развијеним тржишним (пре свега, либералнијим) привредама. Отуда ови аутори указују да Европска унија треба да се ослободи преовлађујућег става о потреби да одбрани европски социјални модел и да су актуелне развојне тешкоће Европске уније, заправо, резултат цене плаћања високих социјалних трошкова, односно, у ширем погледу, превеликог значаја који се даје државном упливу у тржишне токове.

Социјална димензија Европске уније одувек је развијана у сенци економских интеграција. У том контексту, развијан је и европски социјални модел. Схватање европског социјалног модела као скупа различитих модела држава чланица неоспорно је прихватљиво.

ЛИТЕРАТУРА

Лисабонски споразум: Уговор о Европској унији, пречишћена верзија (Consolidated version of the Treaty on European Union)

Ost, D., „Illusory Corporatism in Easter Europe: National Tripartism and Postcommunist Class Identities“, *Politics & Society*, Vol. 28, No. 4, Decembar 2000.

Лопандић, Д., (приредио), *Уговори Европске уније, Пречишћени текстови Уговора о Европској унији и Уговора о Европској заједници након аманд-*

мана усвојених Уговором из Нице, Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској унији, Европски покрет у Србији, Београд, 2004.

Хикс, С., *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

Закључци Европског савета у Лисабону, 23. - 24. марта 2000.

Begg i Bergham: *European Communities*, 2000, Bruxelles, 2002.

Hermann, Christoph Mahnkopf, Birgit. 2010. The Past and Future of the European Social Model, MPIfG working paper, No. 05/2010.

Jepsen, Maria Pascual, Amparo. 2005. The European Social Model: an exercise in deconstruction. http://www.seeurope-networ.org/homepages/seeurope/file_uploads/jep_serr1003.pdf 3/8/2006.

Dejan M. Radulovic
Sofija Radulovic

SOCIAL VALUES AS COMMON VALUES OF THE EUROPEAN UNION

Resume

The paper analyzes social values of the European Union reflected in main European Union documents. Social dimension of the European Union has always been developed in the shadow of economic integration, thus developing a European social model. The understanding of the European social model as a set of different models of member states is undoubtedly acceptable. The European Union is a model of solidarity, security, stability and political cooperation. The aim of this paper is to point out the fundamental importance of the involvement of the European Union in building of social values as a common values of the European Union.

Keywords: European Union, social values, social policy

СПЕЦИФИЧНОСТИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ - ОСВРТ НА РЕПУБЛИКЕ СФРЈ У ЕУ

УДК 005.96:35.07(4-672EU)(497.4)(497.5)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1032018.2>

Оригинални научни рад

Ивица Лазовић*

Сажетак

Предмет овог рада је анализа организовања заједничког система државне управе у Европској унији и постојању заједничких општих правила у тој области, као и подсистема управљања људским ресурсима. Анализом система националних државних управа, долази се до закључка да су они толико различити међусобно, да их је јако тешко поредити. Ипак, постоји скуп начела и минималних стандарда којима се одређује организација, делатност и функционисање органа државне управе на основама комунитарног права. Те сличности познате као европски административни принципи су предмет анализе у овом раду.

Посебна пажња се посвећује анализи система државних управа и управљања људским ресурсима у земљама насталим из бивше заједничке државе СФРЈ које су чланице Уније, а имајући у виду заједничку политичко-правну прошлост и све сличности. Анализирају се системи државне управе и управљања људским ресурсима у Словенији и Хрватској.

Кроз анализу организације државних управа и управљања људским ресурсима, проналазимо велики број сличности које се огледају у политичкој организацији ове

* Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, Београд.
ivica.lazovic@ramrfs.gov.rs

две републике, нормативном уређивању државне управе, кадровском организовању, прописаним правима и дужностима, као и награђивању људских ресурса у државној управи. Оба система прати сличан начин обучавања државних службеника, оцењивања и напредовања. Ипак, постоје и разлике али и процеси сталног редефинисања система.

Кључне речи: државна управа, људски ресурси, европски административни принципи, управни простор, Словенија, Хрватска

1. УВОД

У Европској унији као заједници различитих политичко-правних система тешко можемо говорити о универзалном систему државних управа на читавом простору, као и директном утицају Европске уније на организацију управа држава чланица. Наведено се односи и на државе кандидате за чланство у Европској унији. Ипак, процес европских интеграција задњих неколико деценија јако пуно утиче на националне управне системе земаља чланица Европске уније као и земаља кандидата за чланство у Европској унији. То се огледа и у интеракцији између различитих држава, размени праксе, искустава као и приближавању и прилагођавању специфичних националних државних управа и преплитању њихових заједничких искуства.

За Европску унију је од већег значаја примена права Европске уније и развијање административних капацитета и способности чланица, како тренутних тако и будућих држава чланица, да се прилагоде условима Уније, а пре свега ефикасној примени одредаба комунитарног права *Acquis Communautaire*. Када говоримо о комунитарном праву, као што знамо, његови извори су уговори, општи правни принципи, међународни уговори, регулативе, директиве, препоруке, одлуке, генерални принципи управног права и конвенције који закључују земље чланице.

Европске интеграције утичу на хармонизацију различитих нормативних аката и правних области па тако имају и велики утицај на јавно право сваке земље којим се регулишу државни апарати и које је управо због тога мање подложно спољним утицајима, пре свега зато што регулише заштиту различитих јавних интереса, па

можемо сматрати хармонизацију у овој области нешто мало комплекснијом. Међутим, без обзира на све специфичности и различитости, системи државних управа се у Европској унији неизбежно приближавају, па тако многи аутори говоре о концепту европског управног простора. Тај европски управни простор јавља се као скуп начела и минималних стандарда којима се одређује организација делатност и функционисање органа државне управе на основама комунитарног права.

2. СПЕЦИФИЧНОСТИ НАЦИОНАЛНИХ УПРАВА И ИЗГРАДЊА ЗАЈЕДНИЧКИХ СТАНДАРДА

Системи националних државних управа су толико различити међусобно да их је јако тешко поредити, како у земљама чланицама, тако и у земљама кандидатима. Ипак, размена искустава, добре праксе и решења су довела до тога да су подстакла процес хармонизације различитих управних система и да је на тим основама дошло до усклађивања и управне праксе међу земљама чланицама Европске уније. То усклађивање пракси није могуће механички, јер је тада тешко одрживо. Потребно је да се прилагоди специфичностима државних апарата који су у складу са традицијом у многим европским земљама гарант правне државе и обезбеђују заштиту права грађана, јавни ред, мир и поредак, политичку и социјалну стабилност једног друштва. Државне управе и јавни службеници у многим традиционалним политичким и управним системима у државама Европске уније заснивају се на високој професионалности изузетој од политизације, како би се обезбедило да се има друштвени и институционални развој на владавини права.

Верује се да државе које приступају Европској унији неће моћи без модерне државне управе да одговоре свим захтевима Уније, што би могло да доведе до поремећаја како интеграција, тако и самог функционисања Европске уније.

У литератури се говори о три области и шест сектора којима је одређен квалитет и ефикасност јавне администрације у земљама кандидатима за Европску унију, на основу критеријума које је развила СИГМА . То су области: процес одлучивања, службенички односи и управљање финансијама. Када говоримо о секторима, то су: 1. Процес формулисања управне политике *policy making*; 2. Службенички систем са одређивањем статуса права и дужности јавних службеника; 3. Финансијски менаџмент, утврђивање основних буџетских принципа у уставу и органском буџетском закону и сродним законима, успостављање равнотеже између извршне и

законодавне власти у буџетској материји, прецизно дефинисање обима државног буџета, израда оквира јавних расхода, транспарентност буџетског процеса, ефективни механизми менаџмента јавних институција, ефективни механизми имплементације и контроле, увођење заједничке рачуноводствене класификације у складу са принципима који важе за дистрибуцију средстава у Европској унији, постојање капацитета за унапређење система финансијског менаџмента; 4. Јавне набавке, постојање функционално независних механизма контроле буџетских инспектора, употреба механизма који спречавају нерегуларности у раду и механизма којима се предузимају мере да се постојеће нерегуларности исправе и надокнади штета, способност за унапређење система финансијске контроле; 5. Интерна финансијска контрола, постојање законског овлашћења главне контроле као екстерног аудитора да контролише трошење свих јавних средстава и законом утврђених фондова и средстава, укључујући и средства Европске уније и операционалну и функционалну независности главне контроле од извршне власти, редовно извештавање парламента о законитости, регуларности, економичности, ефикасности и ефективности трошења буџетских средстава и способност да се унапреди квалитет екстерне финансије контроле; 6. Успостављање главне контроле.

Ови стандарди развоја јавне управе користе се као основ за процену капацитета јавне администрације у годишњим извештајима Европске комисије о напретку потенцијалних земаља чланица Европске уније и на основу њих се дају смернице за развој националних државних управа које би требало да утичу на развој управе у земљама кандидатима за чланство.

Без обзира што постоје разлике у начину организовања националних управних система, они између себе комуницирају на повезан, компатибилни начин и користе методе предности и стандарде који постају временом заједнички, долази до приближавања и уједначавања кључних елемената управног законодавства.

Перманентна комуникација између службеника у институцијама Европске уније је у земљама чланицама као и размена мишљења искустава и развој комунитарног права, доводи до уједначавања примене метода и праксе у земљама чланицама и дефинисање основних принципа административног права. Све наведено доводи до тога да долази до усклађивања деловања националних администрација које утиче на то да Европска унија

3. ЕВРОПСКИ АДМИНИСТРАТИВНИ ПРИНЦИПИ И МЕСТО УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Да би нека држава приступила европском управном простору неопходно је испунити одређене елементе модернизације управе и приближавања европском управном простору, а то су демократизацији заштита права грађана на принципима Европске уније, на целој територији земље, затим подела власти у систему међусобне контроле и равнотеже, независан систем судства, парламентарна контрола и омогућавање успешног рада заштитника грађана омбудсмана, деполитизација управе, савремени систем децентрализоване државне управе и служби, службенички однос који је регулисан законом и подзаконским актима, каријерни развој и запошљавање, државна управа и локална самоуправа усредсређена на кориснике. Такође и реформа државне управе као трајни процес у њеним основним видовима: деполитизацији, професионализацији као основи службеничког система, реорганизацији и увођењу електронске управе, променама у систему јавних финансија, децентрализацији и изградњи савремене локалне управе, односима према недржавном сектору кроз развој институција цивилног друштва, на начин на који то чине земље Европске уније.

Један од важних момената у европском управном простору је неутралност јавне управе и то, пре свега политичка неутралност, која се осигурава применом заснивања каријерног радног односа у управи и ступање у радни однос у јавној управи на неодређено време, затим применом уговорног улаза у управу само ако то оправдава стручност кандидата и потреба службе, затим специјални режим селекције и менаџерског уговора за највише руководиоце у јавној управи или посебног образовања врхунских кадрова, затим изградња система институција за професионално образовање кадрова за државну управу, јавни менаџмент на свим нивоима и развијање цивилне контроле и управне културе.

Важан принцип у европском управном простору је и законитост у раду јавне управе која подразумева предвидљивост и недискриминацију у раду које стварају основу за развој предузетништва и приватне иницијативе. Механизми којима се постиже законитост у раду јавне управе су јасни и недвосмислени прописи, ефикасна контрола законитости унутар јавне управе, постојање жалбе и других правних средстава, управно судска, уставно судска контрола, уважавање рада заштитника грађана (омбудсмана), затим поједностављење управних процедура, јавност рада, затим ефикасни механизми за заштиту од корупције, опортунистичког понашања и дискриминације.

У европском управном простору се акценат ставља и на однос према грађанима и то посебно принцип усмерености према кориснику, који захтева да се управни поступци обаве на начин којим ће корисник бити задовољан, а све то у границама јавног интереса. Наведено се постиже кроз доступност услуга, тако што управа нуди више информација преко интернета, да су поступци што једноставнији, транспарентнији и што отворенији, да корисници буду информисани о потенцијалним услугама кроз побољшање комуникације, тренинга у области односа с корисницима и кроз толеранцију у раду са странкама.

Битан принцип европског управног простора је и јавност у раду која је неопходан корективни фактор у раду јавне управе и заснива се на отворености и транспарентности. Овај принцип отворености и транспарентности је у великој мери засновани на партиципацији грађана у доношењу прописа кроз могућност да се приступа информацијама од јавног значаја, кроз сарадњу са грађанима и излагање разних управних решења јавности.

Важан принцип европског управног простора је образовање кадрова за Европску унију, које подразумева стално и континуирано образовање кроз организацијско образовање, формирање мреже европских образовних институција и кроз многе друге развојне пројекте.

На основу свега наведеног, јасно је да је тешко на нивоу Европске уније праћење управних система, радних односа и реформи у окружењу сталних промена.

Када говоримо о месту и улози политике према запосленима у јавним односно државним управама земаља чланица и кандидата за ЕУ, такође смо на истом тлу као са системима националних државних управа, тако да свака држава има слободу да га одређује према својим потребама и правној традицији. Другим речима нема јединствених правила и стандарда.

Потпуно другачији приступ запосленима у управи и традиционалној кадровској политици је у државне управе Европе унео нови јавни менаџмент. Кадровској политици се приступа кроз модеран концепт управљања људским ресурсима. Реч је о потпуно другачијем приступу људима у јавној управи, као најважнијем ресурсу организације, који је пресликан из приватног сектора и представља темељ за изградњу модерне управе.

На нови јавни менаџмент снажан утицај има неолиберална идеологија, која се провлачи кроз цео концепт новог јавног менаџмента, те занемарује специфичност јавне управе и државних службеника и њиховог односа према грађанима у једном демократ-

ском поретку. Главни циљ у менаџменту је оријентисан на задовољство корисника услуга, а не грађана и доводи до угрожавања и преиспитивања традиционалног схватања демократије и људских права и одговорности управе у том поретку.

Кад говорим о људским ресурсима у државној управи, морамо имати у виду не само разлике између политичко-правних система држава ЕУ, већ и то да се управљање људским ресурсима у државној управи битно разликује и односу на приватни сектор, одакле је ова идеја и концепција преузета.

Имајући у виду да нема јединствених принципа и стандарда у кадровском управљању људима у управи, који су најчешће јавни службеници, често се говори и о службеничким системима. Ти службенички системи представљају целовит систем категорија у које се јавни службеници разврставају према унапред утврђеним критеријумима и који представљају основ за њихово напредовање, награђивање и кретање у каријери. Тај радноправни положај државних службеника, није унифицирано уређен у националним законодавствима земаља, већ варира у зависности од времена и од конкретних потреба појединих држава за делотворном државном службом. Права, дужности и одговорности службеника, као и правни садржај њиховог положаја, испољавају се у различитим облицима од државе до државе. Управо су те разлике оно што је могуће пратити и анализирати у различитим политичким системима ЕУ, а на које ћемо обратити пажњу на даљим страницама овог рада.

Треба напоменути да поред управљања људским ресурсима у државама чланицама Европске уније, можемо говорити и о управљању људским ресурсима у администрацији Уније, кроз прописе о радним односима којим су регулисани сви принципи управљања људским ресурсима, од запошљавања, оцењивања, награђивања до пензионисања. Ипак, тај систем није предмет нашег интересовања у овом раду, већ је пажња усмерена на специфична решења у земљама чланицама.

4. СИСТЕМИ ДРЖАВНИХ УПРАВА И УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ДРЖАВАМА БИВШЕ СФРЈ КОЈЕ СУ ЧЛАНИЦЕ ЕУ, СЛОВЕНИЈИ И ХРВАТСКОЈ

Распадом СФР Југославије створено је шест нових држава, са сличним политичко-правним системима, које су настали на истом политичком, културном па и историјском наслеђу. Ипак, без обзира на све те сличности и полазне претпоставке, ти системи су често различито постављени, на шта утиче низ услова.

Неке од држава насталих из бивше Југославије су постале чланице Европске уније и у великој мери су део реформи својих управних система окончале и прилагодиле, како својим потребама, тако и европском управном простору, а то су Република Хрватска и Словенија.

Прва држава која је ушла у ЕУ од бивших република је Словенија, која је парламентарна демократска република. У Словенији је административна организација централизована, нема регија, али има 212 општина. Уставом Словеније, централној државној управи, а пре свега влади, дата је надлежности у свим важним питањима, док на децентрализованом нивоу у Словенији општине имају надлежност везану за локална питања. Словенија је у ЕУ од 2004. године и има око два милиона становника, од чега је 153.000 запослених у јавном сектору, а од чега 40.000 у државној управи и 4.400 у локалној самоуправи.

Радни односи у државној управи у Републици Словенији су регулисани са више прописа, од којих су најзначајнији: Закон о јавним службеницима, Закон о раду, Закон о систему плата у државној служби, као и подзаконским актима, уредбама, правилницима и кодексима.

Уставом је у Словенији, чланом 122, уређено да је запошљавање у управи могуће само на основу конкурса. Међутим, у државној управи у Словенији поред Закона о јавним службеницима примењују се и прописи који регулишу општи режим и услове рада, а посебно код запошљавања у јавном сектору. Ове одредбе из општег режима рада се односе пре свега на намештенике, али и на јавна предузећа имајући у виду да су чланом 1. став 3. изузета из примене Закона о јавним службеницима. Имајући у виду наведено, већина запослених у јавном сектору у Словенији се запошљава путем уговора, који су регулисани општим режимом рада, на неодређено време. Државни службеници запослени у државним органима, локалној самоуправи и јавним агенцијама запошљавају се на основу Закона о јавним службеницима, које је прилично децентрализовано, у већој мери од других чланица.

Уставом је гарантовано синдикално организовање, тако да запослени у јавном сектору имају право на чланство у синдикату и на штрајк, осим полиције и војске. Социјални дијалог је централизован, тако да Влада преговара са репрезентативним синдикатима о питањима у вези са условима рада запослених у јавном сектору, обуци, модернизацији система социјалног осигурања и реформи државне управе. Закон о колективним уговорима је прописано поступање, а преговори резултирају актима која су правно обавезујући за све стране.

У Словенији свако министарство или агенција самостално регрутује потребне кадрове путем јавног позива за пријављивање и не постоји централизовани систем конкурса. Лимитиран је број запослених које могу да ангажују и праве се годишњи кадровски планови у складу са финансијским могућностима буџета.

Закон о јавним службеницима прописује да високе државне службенике треба да регрутује посебно тело, Службенички савет, који је задужен за избор руководећих службеника, званичника на положајима - генералних директора, генералних секретара, директора и руководиоца административних јединица.

У службеничком систему Словеније, важну улогу игра оцењивање резултата рада и напредовање у оквиру каријерног система, а за који је оквир дат у закону. Када говоримо о резултатима рада, учинак запослених се оцењује на месечном нивоу, током три месеца или два пута годишње и одређује износ додатка за постигнућа и способности, а критеријуми који се процењују, кад је напредовање у питању, су оцена рада на годишњем нивоу и дужина радног стажа.

Државни службеници имају право и обавезу да се додатно стручно усавршавају, а то усавршавање може бити екстерно и интерно. Екстерно се спроводи конкурсом и државни службеници који су упућени на даље образовање обавезују се уговором закљученим са институцијама које их упућују да морају да остану код послодавца бар онолико времена колико је трајала та обука. Када се ради о интерним обукама, Влада Републике Словеније доноси и координира стратегију образовања, обуке које она обухвата и њихов садржај релевантан за све органе управе, на основу анализа које припрема министарство надлежно за управу.

Словеначки Закон о јавним службеницима познаје пет каријерних класа и у оквиру њих звања сврстава у шеснаест степена, а што утиче и на висину плате. Ипак, из овог система су изузета поједина министарства, затим запослени у правосуђу, припадници словеначке војске, дипломате, полиција, затворски чувари, цариници, инспектори и други службеници са посебним овлашћењима и обавезама чији се статус утврђује посебним законом или прописом Владе.

Законом о систему плата у државној служби у Словенији је уређен систем плата, који дефинише методе обрачуна плата за државну управу. У члану 5 овог закона, прецизира се да накнада треба да се састоји од основне плате, додатка за постигнућа и способности и бонуса.

Друга бивша република СФРЈ по успешности у евроинтеграцијама је Република Хрватска, која се састоји се од 20 жупанија и

града Загреба као посебне територијалне јединице. Чланица је Европске уније од 2013. године, има 4.284.889 милиона становника, од чега је 1,5 милиона запослених, а од тог броја 0,5 милиона је запослено у јавном сектору.

Република Хрватска се након вишестраначких избора 1990. године и доношења Устава Републике Хрватске из 1990. године и проглашења самосталности из 1991. године, почела уређивати посебним прописима као самостална држава. Радни односи државних службеника су регулисани Законом о државним службеницима из 2005. године, који се односи на државну управу, али не и на ширу јавну управу и локалну самоуправу.

Законом о државним службеницима, у Хрватској државни службеници имају право на рад у одговарајућим условима, право на плату и друга материјална права, на једнаке могућности напредовања, на заштиту од неоправданог премештаја, удаљења са рада, имају могућност кандидовања на изборима, имају право на представку, као и на заштиту у случају пријављивања сумње у корупцију. Поред права, државни службеници у Хрватској имају и дужности, које се пре свега огледају у обављању и поступању у складу са законом, у забрани злоупотребе овлашћења, одбијање поклона, забрани неоправданог награђивања других државних службеника, дужност пружања информације и обавештења у управним пословима странкама, извршавања послова чувања службене тајне и поштовања приватности, стручности у раду и пристојности на радном месту, чување поверене имовине и пристојно лично понашање. У Хрватској је формирано Средишње тело државне управе надлежно за службеничке односе, а чланом 38. наведеног закона, ово тело је подразумевало сарадњу са јединицама надлежним за развој и управљање кадровима.

Законом је прописано и да државна тела у којима је запослено преко 50 службеника и намештеника, формирају унутрашње организационе јединице надлежне за развој и управљање људским потенцијалима. Те јединице брину о управљању људским потенцијалима и њиховом развоју, дају мишљења о питањима која се односе на државну службу, припремају предлоге пријема у државну службу, сарађују у изради и праћењу спровођења стратегије, програма и планова напредовања у државном телу у чијем се саставу налазе, воде и чувају лична досијеа службеника и намештеника и редовно достављају све податке о њима у складу са прописима, спроводе поступке пријема у радни однос и сарађују са Средишњим телом државне управе надлежним за службенички однос. За државне органе који имају мање од 50 запослених, Средишње

тело државне управе је надлежно за службеничке односе и обавља послове ових јединица.

У државну службу у Хрватској могу бити примљен и запослени нови службеници, само ако је то у складу са систематизацијом радних места, уз обавезно планирање пријема у државну службу. Планом пријема у државну службу утврђује се стварно стање, пореди број државних службеника којима се располаже и потребан број државних службеника и утврђује се потребан број запослених за пријем. Тај план пријема у државну службу се објављује у државном гласилу, Народним новинама и једном дневном листу.

Радна места се попуњавају путем конкурса. Закон разликује интерни оглас, напредовање, премештај и распоред државних службеника. У складу са законом конкурси за попуњавање радних места се обавезно објављују у Народним новинама, а могу бити објављени и у неком дневном листу. У Хрватској постоји забрана распоређивање државних службеника на положају, тзв. државних дужносника без спровођење јавног конкурса. Након спровођења конкурса, прописан је пробни рад и полагање државног стручног испита као обавеза.

Државни службеници се оцењују једном годишње, на петостепеној скали, где су оцене успешан, примерен, изузетан, задовољава и не задовољава. Напредовање у служби је директно везано са оценама државних службеника.

Хрватски Закон о државним службеницима прописује и обавезу обучавања државних службеника, која се спроводи кроз програме усавршавања, као обавеза и дужност државних службеника који учествују у усавршавањима.

У Хрватској је предвиђено колективно преговарање за државне службенике, тако да је прописано да ће Влада позвати синдикат државних службеника да започну преговоре о усклађивању колективних уговора за државне службенике и намештенике са законом о државним службеницима.

Када говоримо о класификацији државних службеника, релевантни чланови хрватског Закона о државним службеницима прописују да се радна места класификују према стандардним мерилима за сва државна тела, а то су: потребно стручно знање, сложеност послова, самосталност у раду, степен сарадње са другим државним телима и комуникације са странкама, степен одговорности и утицај на доношење одлука.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Истраживачка пажња у овом раду је усмерена на упоређивање организовања државних управа и управљања људским ресурсима у Европској унији са посебном пажњом на државне управе у бившим републикама СФРЈ, Словенији и Хрватској. Без обзира што нема прописаних „правила игре“, без обзира на специфичности, ипак постоје велике сличности између свих ових система пре свега кроз примену европских административних принципа и припадање јединственом европском управном простору. Да би говорили о државној управи која је део европског управног простора, она мора да буде заснована на принципима као што су демократизација, заштита права грађана, подела власти, међусобна контрола и равнотежа, независан систем судства, парламентарна контрола, заштитник грађана, деполитизација управе, децентрализована државна управа, прописан службенички однос, каријерни развој и запошљавање, државна управа и локална самоуправа у служби грађана.

Такође су битне и тенденције трајног процеса реформе државне управе у циљу деполитизације, професионализације као основе службеничког система, реорганизације и увођење електронске управе, променама у систему јавних финансија, децентрализацији и изградњи савремене локалне управе и подршку невладином сектору кроз развој институција цивилног друштва.

Међутим, у погледу остваривања и примене модерног концепта управљања људским ресурсима у јавној управи, нема јединственог приступа у изградњи заједничког система у Европској унији, већ се у европском управном простору и у оквиру њега граде индивидуални подсистеми управљања људским ресурсима засновани на пракси преузетој из приватног сектора и менаџерске праксе.

Кроз анализу организације државних управа и управљања људским ресурсима у бившим републикама СФРЈ које су постале чланице ЕУ, Словенијом и Хрватском, проналазимо велике сличност. Те сличности се огледају у сличној организацији ове две републике и пре свега у сличном нормативном одређивању и уређивању државне управе, кадровског организовања, права и дужности и прописа о платама запослених људских ресурса у државној управи. Оба система прати сличан начин обучавања државних службеника, оцењивања и награђивања. Ипак, специфичности долазе до изражаја због различитих могућности, различите политичке и правне праксе, различитог колективног договора.

Упознавање са свим проблемима и специфичностима управе и управних система у европском управном простору, може бити од користи свим кандидатима на путу ка ЕУ, како би пронашли систем по својој мери.

ЛИТЕРАТУРА

Вукашиновић Радојичић Зорица, „Европски стандарди статуса државних службеника - Нови закон о државним службеницима“, *Правни живот*, Београд, 2006, бр. 10, стр. 391-402.

Кавран Драгољуб, Вукашиновић Зорица, „Европски управни простор и реформа јавне управе“, *Наука, безбедност, полиција*, Полицијска академија, Београд 2004, бр. 2/3, стр. 9-33.

Кораћ Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.

Лилић Стеван, „Примена концепта европског управног простора у процесу приступања Европској унији“ у зборнику: *Правни капацитети Србије за европске интеграције*, (приредио Стеван Лилић), Правни факултет, Београд 2008, стр. 26-35.

Лилић Стеван, Голубовић Катарина, *Европско управно право*, Правни факултет, Београд, 2011.

Марчетић Гордана, *Управљање људским потенцијалима у јавној управи*, Савремена јавна управа, Загреб, 2007.

Марчетић Гордана, Лопижић Ива, „Запошљавање у јавној служби пост-социјалистичких земаља: према менаџеризму или политизацији?“, *Радно и социјално право*, Удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, бр. 2/2018, стр. 19-38.

Миленковић Дејан, „Значај управљања људским ресурсима у подизању управљачких капацитета јавне управе у Србији“ у зборнику: *Политички идентитет Србије у глобалном и регионалном контексту* (приредила Весна Кнежевић-Предић), Факултет политичких наука, Београд, 2015, стр. 81-98.

Пусић Еуген, *Хрватска средишња државна управа и упоредни управни системи*, Школска књига, Загреб, 1997.

Шупут Дејан, „Класификација државних службеника у законодавствима различитих држава“, *Правни живот*, бр. 10, 2006, стр. 414-426.

СИГМА документ, 2015. године, доступно на Интернет: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Serbian.pdf> Internet, 17/09/2018

http://ec.europa.eu/eurostat/guip/mapAction.do?indicator=teina011*1&mapMode=dynamic&mapTab=1 17/09/18

<http://www.index.hr/vijesti/clanak/u-hrvatskoj-radi-samo-15-milijuna-ljudi-od-toga-trecina-u-javnom-sektoru/760502.aspx> Internet, 17/09/18

https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/slovenia_en, Int. 17/09/18

„Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji“, *Uradni list RS*, št. 95/14, 91/15, 88/16.

Ustav Republike Slovenije, *Uradni list RS*, čl. 76. - 77.

Ustav Republike Slovenije, *Uradni list RS*, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a)

Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 49/2012.

Zakon o javnih uslužbencih, *Uradni list RS*, čl. 101-105.

Zakon o javnih uslužbencih, *Uradni list RS*, čl. 111-112.

Zakon o javnih uslužbencih, *Uradni list RS*, čl. 174-178.

Zakon o javnih uslužbencih, *Uradni list RS*, čl. 43-45.

Zakon o javnih uslužbencih, *Uradni list RS*, čl. 57-67.

Zakon o javnih uslužbencih, *Uradni list RS*, št. 63/07 - uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E in 40/12 - ZUJF: ZJU-NPB16.

Zakon o kolektivnih pogodbah, *Uradni list RS*, št. 43/2006.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, *Uradni list RS*, št. 95/2007.

Ivica Lazovic

SPECIFICS OF STATE ADMINISTRATION AND HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN THE EUROPEAN UNION - THE REVIEW OF FORMER YUGOSLAV REPUBLICS IN THE EU

Resume

The subject of this paper is an analysis of the organization of a common system of state administration in the European Union and the existence of common general rules in that field as well as the subsystems of human resources management. By analyzing the system of national state administrations, it

comes to the conclusion that they are so different from one another, that it is very difficult to compare them. Nevertheless, there is a set of principles and minimum standards that determine the organization's activity and functioning of state administration bodies on the basis of community law. These similarities, known as European administrative principles, are the subject of analysis in this paper.

The attention in this paper is also focused on the comparison of the organization of state administrations and human resources management in the European Union with special attention to state administrations in the former republics of the Yugoslavia - Slovenia and Croatia. Regardless of the absence of the prescribed "rules of the game", regardless of their specificity, there are, however, great similarities between these systems, primarily through the implementation of European administrative principles and belonging to a single European administrative area. In order to talk about the state administration which is a part of the European administrative area, it must be based on principles such as democratization, protection of citizens' rights, division of power, mutual control and balance, independent judiciary system, parliamentary control, citizen protection, depoliticization of administration, decentralized state administration, prescribed civil service, career development and employment, state administration and local self-government in the service of citizens.

Through analysis of the organization of state administrations and human resources management in the former republics of Yugoslavia - Slovenia and Croatia, which have become members of the EU, we find great similarity. These similarities are reflected in the similar organization of these two republics, similar normative definition and regulation of state administration, personnel organization, rights and duties of the employees and regulations on salaries of employees in the state administration. Both systems follow a similar way of training civil servants, rating and rewarding. Nevertheless, specificity comes to light due to various rewarding opportunities and different political and legal practices.

Keywords: public administration, human resources, European administrative principles, Slovenia, Croatia

АКТУЕЛНИ РЕФОРМСКИ ПРОЦЕСИ У ЈАВНОЈ УПРАВИ И ГЛОБАЛИЗАЦИЈА

УДК 35.07:316.32

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1032018.3>

Оригинални научни рад

Зоран Јовановић*

Сажетак

Реформа јавне управе је континуиран процес и представља, нарочито у савременим условима, важан услов за успешно спровођење реформских принципа и циљева у свим областима друштва. Значај јавне управе у условима глобализације је неспоран, како у погледу ширине и броја задатака које обавља у сваком друштву, финансијских средстава којима се користи и која преусмерава путем јавних политика, броја људи које непосредно или посредно ангажује, тако и развојних и стратегијских планова који ће утицати на будућност људске цивилизације. Савремену јавну управу карактеришу турбулентне и динамичне промене чији је циљ стварање професионалне, политички непристрасне, етичне, стабилне и активне јавне управе, која поштује и која је у стању да пружа делотворне услуге и влади и грађанима. Модерна јавна управа је претежно усмерена на пружање услуга и менаџмент, а не на контролу. Јавна управа мења карактер, од контролне постепено постаје услужна. У Републици Србији, реформа јавне управе не подразумева само усвајање бројних закона и других прописа и јавних политика, већ и њихово спровођење, на шта текуће реформске активности првенствено морају бити усмерене, уз даљу хармонизацију постојећег законодавства са прописима Европске уније. Такође, неопходна је модернизација наше јавне управе да би држава, напokon, постала истински сервис грађана.

* Рад је настао као резултат рада у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *XXI век - век услуга и Услужног права*, бр. 179012, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије. Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, zjovanovic@jura.kg.ac.rs.

Кључне речи: реформа јавне управе, глобализација, јавне услуге, корупција, Европска унија

1. УВОД

На реформу јавне управе често се гледа као на средство за постизање крајњег циља, а не као сам циљ, због чињенице “*да јавна управа прожима све сфере живота: дубоко је продрла у економију и друштво*”¹. Прецизније речено: потребно је напоменути да она, у ствари, потенцијално означава средство за постизање вишеструких циљева. Они обухватају: постизање уштеда (економисање) у јавној потрошњи, унапређење квалитета јавних услуга, стремљење ка ефикаснијим операцијама и повећање шанси да ће се изабране политике ефективније имплементирати. На путу ка постизању ових, веома важних, циљева, реформа јавне управе може да послужи за постизање успутних циљева, као што је, на пример: јачање контроле политичара над бирократама, ослобађање запослених у јавној управи од бирократских препрека које их спречавају да добро управљају и помажу влади и њеним програмима да буде поузданији и услужнији према законодавцима и грађанима. Коначно, али не и најмање важно, треба напоменути бенефите реформи симболичног и легитимног карактера. За политичаре ови бенефити подразумевају широк круг ствари: од бити виђен до учинити нешто. Објављивање реформи, критиковање бирократије, хваљење нових техника управљања, обећавање побољшаних услуга, реструктурирање министарстава и агенција – све ове активности помажу политичарима да привуку пажњу и публицитет. Постоје и бенефити повезани са легитимношћу за највише руководиоце који, несумњиво, играју значајну улогу у обликовању и имплементирању таквих иницијатива. Они добијају на репутацији и на популарности као особе које се залажу за модернизовање и поједностављивање операција.²

Ако административна реформа, заиста, производи јефтинију и ефикаснију владу са квалитетнијим услугама и ефективнијим програмима, и ако она буде истовремено повећала политичку контролу, ослободила менаџере да аутономно управљају, учинила да

1 Зоран Јовановић, „Утицај омбудсмана (заштитника грађана) на делатност јавних служби“, у зборнику: *XXI век - век услуга и услужног права* (приредио: Миодраг Мићковић), књ. 2, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2011, стр. 396.

2 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University press, 2002, стр. 6.

владе буду транспарентније и доприносе бољем имиџу како менаџера, тако и целе управе, онда и није чудо што се о реформи причало на “сва звона”. Међутим, ствари нису, на жалост, тако једноставне. Постоји доста примера и доказа који показују да административне реформе могу да крену у погрешном правцу. Пре свега, може да се деси да оне не доведу до обећаних бенефита. Шта више, могу да произведу и нежељене ефекте који ће погоршати административне процесе (у неком њиховом важном делу). Чак и ако нека реформа очигледно успе у погледу једног или више поменутих циљева (на пример, уштеде и побољшање квалитета), мало је вероватно да ће успети у погледу свих циљева. Постоје и неке дилеме „*типа постизање једног побољшања на уштрб другог*“ и честа су појава у административним променама. Да ли се достигнућа једног или два циља увек постижу на рачун погоршања перформансе у другим областима?³ „*Управљање онима који доносе одлуке у бирократском систему се успешно одржава ако се постиже један по један циљ тако да се одржава равнотежа међу њима, а да се никада не призна да затезање ситуације у погледу једног критеријума значи попуштање у погледу другог*“.⁴

У сваком случају, реформа јавне управе само је један од начина да се постигну жељени циљеви. Прецизније: сваки приказ природе ових реформи мора да узме у обзир да се владина перформанса може побољшати на различите начине и да се административне реформе обично предузимају заједно са другим врстама политичких иницијатива.⁵ Упоредјујући административне реформе у различитим земљама, један научник је пре неколико година приметрио: “*Административна реформа је подврста свих перформанси једне политике, а не само једна посебна врста техничких активности*”.⁶

Други начини да се побољшају владине перформансе укључује политичке реформе (као што су промене у изборним или законодавним поступцима) и суштинске промене кључних политика (као што су макроекономске управљачке политике, реформе тржишта рада и фундаменталне промене социјалне политике).⁷

Постоји, како су многи коментатори приметили, кашњење

3 Исто, стр. 7.

4 Исто.

5 Видети: Драгољуб Кавран, *Јавна управа, реформа-тренинг-ефикасност*, Библиотека „Реформа државне управе“, књ. 5, Београд, 2003, стр. 21-24.

6 Patricia Ingraham, *The reform agenda for national civil service systems: external stress and internal strains*, Civil service systems in comparative perspective, (eds. H. Bekke, J. Perry, T. Toonen), Bloomington and Indiana, Indiana University Press, 1997, стр. 326.

7 Пример Новог Зеланда, који је комбиновао административну реформу са фундаменталним променама макроекономских политика и, касније, изборног система,

које негативно утиче на већи део административних реформи. Пун бенефит великих промена у процесима и структурама јавних сектора не може се осетити док не прођу три, четири, пет, па и више година од покретања реформских програма. На почетку ће, вероватно, бити потребан нови закон. Затим ће бити неопходно да се анализира постојеће стање, да се дизајнирају и реорганизују оперативни поступци и обучи особље како да их користи, да се дефинишу нове улоге, као и нови системи награђивања, да се установе нови системи мерења, информишу корисници и друге заинтересоване стране и да се напokon, тешким трудом, покуша да се смањи тензија коју су све ове новине изазвале, како међу особљем, тако и међу корисницима. Али ово нису временски рокови са којима би се политичари задовољили. Њихово фокусирање је краткорочно - на следеће изборе, на следећу промену владе, па чак и на то шта кажу данашње вести. Политичка пажња се помера врло брзо са једне на другу тему, много брже него што се може постићи једна комплетна организациона промена. Овај случај није новијег датума, већ одувек постоји, али се све више продубљивао јаз између потребе политичара да “*сада нешто покажу*” и потребе административних реформиста да им се да више времена, континуитета и посвећености.⁸ Овај јаз је резултат општег тренда интензивирања и убрзавања политичких процеса у многим западним демократијама.

2. ШТА ЈЕ РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ?

Шта је, заиста, реформа јавне управе? Ако се узму у обзир сва питања која су повезана са овом дефиницијом, може се рећи да постоји више одговора на ово питање. На “*прву лопту*” може се рећи да “*реформа јавне управе обухвата свесне промене структура и процеса у организацијама јавног сектора са циљем да се побољша њихов рад*”.⁹ Структурна промена може да укључује спајање или раздвајање организација у јавним секторима (стварање мањег броја већих сектора да би се побољшала координација, или већег броја мањих департмана да се изоштри фокусирање и подстакне специјализација). Промена процеса може да укључи редизајнирање система поступака по којим се, на пример, издају пасоши, или неке дозволе, одређивање стандарда квалитета услуга које се грађанима пружају у области здравства или образовања, или увођење нових буџетских и других финансијских процедура које ће охрабрити државне служ-

је оно нашта је потребно скренути посебну пажњу.

8 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, исто, стр. 8.

9 Theo A.J. Toonen, *Administrative Reform: Analytics*, Handbook of Public Administration, (eds. B. G. Peters, J. Pierre), Sage Publications, London, 2005, стр. 467-471.

бенике да обрете већу пажњу на трошкове и/или пратити резултате који су настали из њихових трошкова. Административне реформе често обухватају и промене у систему регрутовања и запошљавања државних службеника, као и њиховог награђивања, промовисања, али и кажњавања и отпуштања са посла (што би представљало неку другу врсту промене процеса).

У енглеском језику термин *“реформа”* представља једну од многих алтернативних синонима (од којих су неки и из области бизниса, као што су *“трансформација”*, *“ре-инвенција”*, или из историје јавне управе, као што су *“модернизација”* и *“побољшање”*). Као и сви ови други термини и термин *“реформа”* је *“вишеслојан”* у смислу да подразумева, не само промену, већ корисну промену – одлучан искорак из мање пожељне старе државе у пожељнију будућу државу. Термин *“реформа”* је дубоко укорењен у политику и стратегију побољшања. Међутим, данас овај термин не подразумева брзу *“шаховску”* промену коју на пример, имплицира амерички термин *“трансформација”* или нешто мање термин *“ре-инвенција”*. Нити данас он подразумева неку велику динамику коју је подразумевао термин *“модернизација”* у Континенталној Европи.¹⁰ Укратко, термин *“реформа”* је еволуирао у трезвен и озбиљан термин, али са изричито политичком конотацијом. Он се не односи на тоталну иновацију, већ на преобликовање нечега што већ постоји (ре-формирање). Овакво објашњење сасвим је прикладно јер, изгледа, да се резултати многих административних реформи могу класификовати као, мање-више, фундаментални по свом карактеру: *“Имплементирање и фино подешавање прихваћених пракси одвија се на најфундаменталнијем нивоу. Други ниво подразумева усвајање техника, док се трећи ниво односи на имплементацију идеја које садрже свеобухватне циљеве, тј. оквир који усмерава активности”*.¹¹

Неки познати савремени социолози гледају на континуирану реформу као на централну карактеристику модерног живота, која је у супротности са ранијим чврстим ослањањем на традицију (која у већини случајева никада није истраживана): *“Рефлексивност модерног друштвеног живота састоји се у чињеници да се друштвене праксе константно истражују и изнова анализирају и реформишу у светлу ново-придошних информација о овим различитим праксама, на тај начин конститутивно мењајући њихов карактер”*.¹²

10 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, исто, стр. 16.

11 Исто, стр. 17.

12 Исто.

Дакле, могло би се рећи да се структуре и процеси јавне администрације константно реформишу на основу “*свежих*” информација о томе како ствари функционишу. Па, ипак, колико то изгледало отворено и директно речено, овакав став звучи исувише праволинијски и емпиријски и грубо функционално. Ово мишљење, који су изразили многи аналитичари, изражава се у тој мери да новопридошле информације нису увек праволинијске, а такође ни начин на које се оне интерпретирају и користе: “*Реформе административне политике су ... симболичко усаглашени процеси промене који се могу разумети само уколико разоткријемо мотивационе разлоге за покретање акције. Ти разлози подстичу напоре усмерене ка ублажавању и решавању практичних проблема. Захтеви за реформама политике су производ референтних оквира, тј. они представљају систематски повезане претпоставке које обезбеђују стандарде за оцењивање захтева за знањем*”.¹³

Уколико желимо разумети реформе, на њих се мора гледати као на дебатне процесе у које свако ко учествује доноси нешто различито - различите циљеве (укључујући и постизање симболичких циљева), као и различите оквире и стандарде за идентификовање и прихватање релевантних “*доказа*”.

Може се закључити да реформа јавне управе мора да подразумева свесне промене структура и процеса у организацијама јавне управе са циљем да оне боље функционишу. Овој констатацији треба додати:

- ове свесне промене се постижу на основу специфичног низа идеја, од којих неке имају карактеристике идеологија;
- ове идеје могу да буду мање-више специфициране и мање-више адекватне за своју сврху. Да ли је неки успех постигнут треба измерити, а не претпостављати;
- на промене утичу актери са обе стране ове “*output*” везе између државе и цивилног друштва, тј. политичари и државни службеници са једне стране и приватни актери (грађани), с друге стране. На њих, такође, утичу и они који имају економски интерес, као разни консултантни и велике корпорације и сл.;¹⁴
- административне реформе у некој земљи увек ће бити обојене локалним приоритетима и преокупацијама политичара и

13 Исто.

14 Интересантно је приметити колико је у пракси корпоративних актера, који су доминирали бројним Вашингтонским лобијима, готово у потпуности нестало у новонасталим односима на релацији влада-грађани након административних промена описаних у бестселеру „*Поново откривање владе*“. Вид. David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, London, 1992, стр. 3-4.

локалних актера и заинтересованих страна. Ови локални оквири ће се у великој мери међусобно разликовати. Успешна примена јединственог обрасца реформи широм глобуса (чак и међу демократијама Западне Европе, Северне Америке и Аустралије) је, дакле, природно немогућа, тј. неостварива;

- реформе се догађају на различитим нивоима и могу бити ширег или ужег обима. Халиген (Halligan) је направио корисну разлику. Он је класификовао реформе као реформе *првог реда* – прилагођавање и адаптирање усвојених пракси, *другог реда* – прихватање техника и *трећег реда* – промене у сетовима идеја које обухватају свеобухватне циљеве и оквире по којима се активности одвијају;¹⁵

- „*боље радити*“ може да значи више ствари и има различиту конотацију за различите групе људи. Унапређење перформансе у једној димензији или по једном циљу може значити смањење перформансе у другој димензији;

- поред потраге за доказима суштинских побољшања перформансе, потребно је обратити пажњу на аспекте легитимности процеса управљања. Једноставно проглашавање, дискутовање и имплементирање реформи може да донесе корист неким политичарима и државним службеницима, чак иако се касније покаже да су „*суштински*“ ефекти били контрапродуктивни;

- сам језик промена: реформа, трансформација, редизајнирање, реконструкција, модернизација – у себи носи претпоставке о брзини, природи и вредностима промена које се описују и представљају овим терминима. Приликом анализирања текстова о управљању, потребно је обратити пажњу ко говори и коме су они намењени. Такође треба запамтити да се референтни оквири током времена мењају и да се значења речи, такође, могу променити. Ово је посебно тачно када се пребацује са једног на други језик. На пример, у финском језику не постоји еквивалентан термин за „*public management*“, а чак и француски термин „*gestion publique*“ има другачију конотацију. Међутим, ова језичка заврзлама постоји и унутар једног језика у зависности од тога у ком контексту се термини употребљавају и које их групације употребљавају;

- када се једном постигну побољшања, онда ће се установити и реторика која ће, попут других реформских покрета, имати своју логику, вокабулар и интерни моментум.

15 Исто, стр. 18.

3. КО ПРЕДСТАВЉА РЕФОРМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ?

На крају XX и почетком XXI века "јавна управа послује у сложеном окружењу које карактерише стално мењање и које је потпуно различито од релативно једноставног, стабилног и предвидљивог друштвеног амбијента којем су, својим рутинским начином пословања, бирократске организације биле прилагођене у прошлости".¹⁶ У циљу допуњавања претходних идеја о томе *зашто* су неке реформе предложене и *шта* се подразумева под јавним управљањем, окренућемо се питању *ко* је све укључен у ове активности. Пре свега, треба признати да су у суштини сви јавни званичници укључени у реформске процесе, јер у многим земљама готово не постоји неки јавни сектор који у последње три деценије није био захваћен реформама. Наравно, и сваки грађанин је, такође, укључен у реформе јавног сектора. Један од примера је штампање "*Грађанске повеље*" у Белгији, Француској, Италији, Португалији и Великој Британији, или приватизација великих јавних предузећа са великим бројем корисника, као што су авиокомпаније, телекомуникације, поштанске услуге у великом броју земаља укључујући и Аустралију, Француску, Холандију, Нови Зеланд и Велику Британију. Неопходно је напоменути да је "*традиционална француска политичка култура грађанства била одређена супротстављањем јавне и приватне сфере и постулатом моралне супериорности јавног сектора. Од краја Другог светског рата, француска јавна управа успешно је преузела задатак модернизације друштва. Партнерство се шири на готово сва подручја државне интервенције и једина расправа се води у оквирима техничке или економске делотворности*".¹⁷ Уз индустријске и комерцијалне активности, где је традиционално постојало партнерство, оно се сада шири на подручја која су темељ и својство државне власти. Промене у законодавству, које се односе на јавни сектор, омогућиле су да се партнерством са приватним сектором граде и воде јавне установе, као што су затвори и болнице.

Међутим, мада треба имати на уму да се таласи административних реформи тако шире да дотичу целу популацију, фокусираћемо се на главне актере реформи, оне појединце или групације који имају моћ, идеје и вештине да иницирају и спроведу реформске процесе.

16 Зоран Јовановић, „Изазови и трендови у управљању људским ресурсима у јавној управи“, у зборнику: *XXI век - век услуга и услужног права* (приредио Миодраг Мићковић), књ. 6, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2015, стр. 275-276.

17 Мирјана Кнежевић, Зоран Јовановић, Бојан Урдаревић, „Успостављање јавно-приватног партнерства у јавним предузећима“, *Теме*, г. XXXVI, бр. 2, Ниш, 2012, стр. 906-907.

У већини земаља, било је потребно обезбедити значајну сагласност и, још више, активну подршку водећих политичара, посебно председника, премијера и министара финансија. У Европској комисији, административне реформе су, такође, захтевале подршку високих политичара, тј. Колегијума Европских комесара. Подаци показују да су почетком и до средине осамдесетих, процеси реструктурирања били веома популарни међу овим моћним фигурама у Аустралији, Канади, Данској, Финској, Француској, Холандији, Новом Зеланду, Шведској, Великој Британији и САД. Европска комисија је покренула програм "*Здрав и ефикасан менаџмент 2000.*"¹⁸, а одмах након тога и други "*Модернизација администрације и особља 2000.*"¹⁹ Међутим, цифре показују да су друге земље кренуле у реформе знатно спорије, или у ограниченом облику.

Поред политичара у извршној власти, високи државни службеници су, готово у свим случајевима, били кључни актери реформских програма. Заиста, у неким земљама су они били примарна покретачка снага. Ово, можда, изгледа чудно, јер постоји стереотип да су високи руководиоци и државни службеници попут "*мандарина*" конзервативни и да се супротстављају променама. Међутим, подаци показују да су ови "*мандарини*" били иницијатори реформских идеја и њихових имплементација у Финској, Француској и Новом Зеланду. У међувремену, у академском свету су се развијале нове теорије да објасне овај феномен. На пример, Данливи (Dunleavy) је развио модел "*преобликовања бироа*" по ком високи руководиоци остварују корист реорганизовањем својих службеника и на тај начин се дистанцирају од неких оперативних проблема (кроз процес децентрализације), а за себе остављају интелектуално изазовније улоге.²⁰ Наравно, руководиоци на средњем и нижем нивоу можда нису толико ентузијастички за реформе, јер за њих оне значе несигурност у погледу посла, додатно образовање, више посла, већи притисак на послу и сл. Брајт (Wright) је то описао на следећи начин: "*Садашњи примери показују да високи бирократски званичници нису алергични на реформске програме који су болници за руководиоце на нижим нивоима управљања јер ови програми отварају веће могућности за стратешки менаџеризам.*"²¹

18 *The resignation of the European Commission*, Research paper 99/32, Internet, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp99/rp99-032.pdf>, 15/08/2018.

19 *Administrative reform within the European Commission*, School of Management and Governance, Enschede, 2008, 29-35. Internet, http://essay.utwente.nl/58990/1/scriptie_D_Marinovic.pdf, 16/08/2018.

20 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, исто, стр. 19.

21 Исто, стр. 20.

Иза политичара и њихових саветника, високих руководи- лаца, постоји један одређени број "аутсајдера" који су одиграли важну улогу у реформском процесу, бар у неким земљама.²² Три такве групе завређују да буду споменуте: консултанти, независни аналитичари и академици. У САД, Аустралији и Великој Брита- нији, консултанти у области менаџмента су увелико ангажовани. На пример, у Великој Британији, реформе цивилног сектора то- ком шездесетих година су, махом, изведене као интерна ствар, док је готово свака реформа током осамдесетих и током деведесетих укључивала партиципацију бар једне веће консултантске фирме: *PricewaterhouseCoopers, Andersen, Ernst and Young, Deloitte and Touche, KPMG*, итд. У САД су председници Реган, Буш и Клинтон, колико год били различити, сви редом користили услуге пословних компанија (а 1997. године потпредседник Гор је издао књигу под насловом "Влада попут бизниса: лекције научене од најбољих аме- ричких компанија"). У обема земљама постојао је велики утицај генеричких модела менаџмента који су потекли из теорије и праксе приватног сектора.²³

У неким земљама политички "мислиоци" и аналитичари су имали велики утицај. Премијерка Тачер је своје идеје добијала од аналитичара десног крила са седиштем у Институту Адам Смит²⁴ (*Adam Smith Institute*) и Центру за политичке студије и економске послове²⁵ (*Centre for Policy Studies and the for Economic Affairs*). Ове идеје су често укључивале специфичне предлоге за реформу институција као што су Национална служба здравства, или систем државног школства. На сличан начин, у САД, председници Реган и Буш су користили савете политичких аналитичара из Ховеровог института. У Немачкој Фондација *Bertelsmann* се сматра радиони- цом за пласирање реформи које су умањиле друштвену, политич- ку и бирократску неефикасност и ригидност које су представљале сметњу демократском развоју ове земље.²⁶

Конечно, академски свет није био без утицаја. Врло често су поједини професори дали велики допринос раду горепомнутих мислилаца и аналитичара. Други су били ангажовани као консул- танти, или од стране појединих влада, или Европске комисије, или

22 David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk, Deborah Goldman Rosenbloom, *Public Administration, Understanding management, politics, and law in the public sector*, McGraw - Hill Higher Education, New York, 2002, стр. 16.

23 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, исто, стр. 20.

24 Видети: Internet, <http://www.adamsmith.org/>, 25/08/2018.

25 Видети: Internet, http://en.wikipedia.org/wiki/Centre_for_Policy_Studies, 25/08/2018.

26 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, исто, стр. 20.

OECD-овог Сектора за јавну управу, *PUMA*.²⁷ *PUMA* је једна од фокусних тачака у међународној мрежи која повезује државне службенике, консултанте и академике (а повремено и политичаре) који су заинтересовани за питања јавне администрације. Ова организација је помогла да се обликује међународни став о административним реформама. Светска Банка и ММФ, као и Комонвелтов институт (*Commonwealth Institute*)²⁸ су, такође, на интернационалном плану ширили реформске идеје. Мање утицајне, али не и безначајне, су академски оријентисане мреже Међународног института за административне науке (*International Institute for Administrative Sciences - IIAS*)²⁹ и Европске групације за јавну управу (*European Group for Public Administration - EGPA*).³⁰ У неким земљама су значајну улогу одиграли универзитетски центри, на пример, "*Speyer Post Graduate School of Administration Sciences in Germany*".³¹ Коначно, неки професори су покушали да свој утицај наметну кроз писање и штампање књига, тако да је академска литература на тему јавне управе данас јако опширна.

4. РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У УСЛОВИМА ГЛОБАЛИЗАЦИОНИХ ПРОЦЕСА

Реформа јавне управе представља једну од најважнијих хоризонталних реформских области у свакој земљи, с обзиром на то да она пружа оквир за спровођење јавних политика једне државе. Када анализирамо реформске процесе јавне управе у бившим транзиционим земљама, можемо закључити да је српска јавна управа произашла из једног управног система који је био значајно другачији од управних система бивших комунистичких земаља које су се угледале на бивши Совјетски Савез. Специфичан управни систем у Србији је настао у оквирима идеологије и друштвеним околностима који су приближнији демократским тржишним друштвима (бар ако се узме у обзир период пред распад СФРЈ). Одређени принципи традиционалне веберовске бирократије су били познати у Србији у дугом периоду. Нагласак на једнакости грађана у управном поступку, прописима и интегритету је био врло изражен. Оно што је недостајало у том периоду су били демократски политички процес, концепт јавних политика и одређене институције тржишне економије.

27 Видети: Internet, http://www.oecd.org/document/8/0,3746,en_2649_34141_2673544_1_1_1_1,00.html, 25/08/2018.

28 Видети: Internet, <http://www.comw.org/>, 25/08/2018.

29 Видети: Internet, <http://www.iias-iisa.org/e/Pages/default.aspx>, 25/08/2018.

30 Видети: Internet, <http://www.iias-iisa.org/egpa/e/Pages/default.aspx>, 25/08/2018.

31 Видети: Internet, <http://www.dhv-speyer.de/ENGL/>, 25/08/2018.

У процесу реформе јавне управе, која се у Србији спроводи још од 2004. године, обезбеђен је неопходан правни оквир за деловање система државне управе и локалне самоуправе. Усвојени су бројни прописи који одређују правац даљих промена, као и низ стратешких докумената који су у вези са процесом реформе.³²

Реформа јавне управе, заједно са економским управљањем и владавином права, постављена је 2014. године од стране ЕУ као један од основних стубова Стратегије проширења Европске уније. Реформа јавне управе и европске интеграције су два међусобно повезана и условљена процеса који за циљ имају обезбеђење поштовања принципа *"добре управе"*³³ као што су: поузданост, предвидивост, одговорност и транспарентност, техничка и управна способност, организациони капацитет, финансијска одрживост и учешће грађана. Према саопштењу Европске комисије, *"јавна управа је и даље слаба у већини држава у процесу проширења, са ограниченим административним капацитетима, високим нивоима политизирања и недостатком транспарентности"*, и *"државе треба да уложе веће напоре како би побољшале своје јавне управе на свим нивоима на основу националних стратегија"*.

Од реформи јавног сектора *"можда се највише очекивало, управо, у области борбе против корупције. Укидање монопола, приватизација државне имовине, јасно формулисање овлашћења и одговорности, тржишна утакмица по унапред прописаним и познатим правилима, примена испробаних менаџерских метода у управљању – све су то уобичајене мере које садржи сваки програм реформе јавне управе"*.³⁴ *"Лоши услови за пословање су нешто што веома често представља предворје корупције, било оне корупције до које долази да би се ти проблеми у пословању премостили за добијање неке грађевинске дозволе или за одбрану од инспекција које неселективно раде контролу или из неког другог разлога"*.³⁵

32 Национални програм за интеграцију у ЕУ (НПИ), Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016), Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015-2017 године, Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији и др.

33 *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers, бр. 27. OECD Publishing, Internet, <http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/nispacee/unpan006800.pdf>, 20/08/2018

34 Зоран Јовановић, „Спречавање и сузбијање корупције у управи - пут ка службној управи“, у зборнику: *XXI век - век услуга и службног права* (приредио: Миодраг Мићовић), књ. 3, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2012, стр. 379.

35 Зоран Јовановић, „Регулаторна реформа у Републици Србији - пут ка службној управи“, у зборнику: *XXI век - век услуга и службног права* (приредио: Миодраг Мићовић), књ. 4, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013, стр. 250.

Република Србија је остварила "известан ниво припремљености у погледу борбе против корупције".³⁶ Известан напредак остварен је почев од 2014. године, нарочито у спровођењу постојећег законодавства и усвајањем Закона о заштити узбуњивача.³⁷ Међутим, корупција је даље широко распрострањена, а снажни политички подстицај тек треба да донесе одрживе резултате.

Усвајањем Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године³⁸, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015-2017. године, у Србији је направљен свеобухватан оквир за реформске активности на нивоу целокупног система јавне управе.³⁹ Уложен је значајан напор за стварање сазнања и услова неопходних да се процесу реформе приђе систематично и стратешки, како би се пажљивим планирањем потребних кадрова и сврсисходном реорганизацијом довело до унапређења квалитета и перформанси јавне управе.⁴⁰

Модернизација јавне управе је неопходна да би држава постала истински сервис грађана. На тај начин, држава постаје способна за адекватну подршку повећању продуктивности приватног сектора као главној покретачкој снази привредног развоја, али и како би дорасла високим захтевима будућег функционисања унутар Европске уније. Реч је о промени начина на који се пружају јавне услуге, као и о стварању потребног простора за нове послове, уз свођење јавне потрошње у одрживе оквире. Неопходне су промене структуре запослености, прилагођавање постојећих профила новим потребама, као и оптимизација мрежа постојећих организационих структура. Цео овај процес треба бити пропраћен унапређењем квалитета резултата рада запослених и стандарда ква-

36 Видети: Европска комисија, Радни документ комисије, Република Србија 2015, Извештај о напретку, Internet, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_i_izvestaj_15_final.pdf, 25/08/2018

37 *Службени гласник РС*, бр. 128/14.

38 *Службени гласник РС*, бр. 9/14 и 42/14 – исправка.

39 Може се запазити да су после 2000-те године стратегије реформе јавне управе критиковане у скоро свим земљама. Постоји чак и мишљење да ниједна од стратегија реформе јавне управе никада није у потпуности спроведена, како у развијеним тако и у земљама у развоју и транзицији. У развијеним земљама, према овом становишту, стратегије реформе јавне управе су једна врста политичке реторике која траје само толико колико је потребно да се смањи забринутост јавности и да влада упуту поруку грађанима да ће учини нешто по питању унапређења рада јавне управе. У земљама у развоју и транзицији, опет према овом становишту, такве стратегије нису скоро уопште релевантне јер су креиране од стране иностраних стручњака, превођене са енглеског језика и неадекватно узимале у обзир специфичности националног контекста, система вредности и затечене ситуације.

40 Оширније о Стратегији реформе јавне управе вид. Дејан Миленковић, *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 295-319.

литета јавних услуга, јер је коначни циљ квалитетнија и модернија јавна управа.⁴¹

Да би остварила побољшање квалитета јавних услуга уз оптимално коришћење ресурса и подстакла конкурентност привреде, Влада треба да утврди, а потом усмерава и координира, опште реформске визије и приоритетне циљеве, за које мора да има подршку својих грађана. Стога је од посебног значаја успостављање, одржавање и унапређивање континуираног консултативног процеса са представницима различитих делова друштва и на различитим нивоима власти, како би приоритети реформе били израз исказаних садашњих или процењених будућих потреба грађана и привреде. Успостављањем дијалога са заинтересованим странама - грађанима, организацијама цивилног друштва и привредним субјектима, односно обликовањем јавних политика у интересу грађана и побољшањем квалитета пружених услуга, Србија жели да створи уређен систем у складу са принципима добре управе.

Један од најважнијих сегмената реформе јавне управе представља доношење новог Закона о општем управном поступку 2016. године који се примењује од 1. јуна 2017. године.⁴² Иако претходни Закон о општем управном поступку⁴³ спада у ред закона који су по свом квалитету и спроводивости дуго одолевали времену и превазилазили специфичности и потребе тренутних околности, неопходно је било извршити реформу управног поступка у циљу унапређења правне сигурности, побољшања привредног амбијента и односа органа управе и грађана Републике Србије. На то посебно указује актуелна реформа јавне управе која се одвија у складу са Стратегијом реформе јавне управе и Акционим планом за њено спровођење, који је Влада донела у марту 2015. године. Нови Закон о општем управном поступку мења однос управе према грађанима трансформишући управу у оно што модерне европске управе јесу - сервис грађана и привреде. Истовремено, од грађана и представника привреде тражиће се већи степен одговорности и активнија улога у поступку. Усклађивање са међународним стандардима, а посебно са принципима европског административног простора, створиће се управа која је способна да на стручан и ефикасан начин одговара на захтеве грађана и привреде.

41 Видети: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Фефа, Београд 2010, стр. 97-102.

42 Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16.

43 Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и *Службени гласник РС*, бр. 30/10.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Нови системи јавне управе у условима глобализационих процеса могу настати само у уређеној правној држави, у којој су функције законодавне, извршне и судске власти одвојене и у стању су узајамне равнотеже. Одувек је постојала потреба да се јавна управа учини бољом и адекватнијом за потребе друштва. У самој својој суштини јавна управа представља кичму система владавине и тиме један од битних сегмената политичког и управног система, који је потребно прилагодити променама у друштвеном окружењу. И поред тога, изненађује интерес који, пре свега, политичке структуре показују за ову материју. Чак је и процес европских и других регионалних и интернационалних интеграција, као један од својих основних стубова, поставио реформу јавне управе и система владавине у целини.

Углавном је интерес политичких структура био такав да се пребацивало седиште великих и нарастајућих друштвених проблема из политичког у управни свет. У многим земљама политичари су идентификовали јавну управу као део проблема, а не део решења. У том смислу су многе од реформских иницијатива добијале карактер борбе против бирократије уз елиминацију њених негативних ефеката. У том таласу захтева за трансформацијом јавне управе, до изражаја је дошао покрет увођења модерних система управљања. Тај покрет, који се одликовао како промоцијом самог концепта управљачких система, тако и распрострањавањем специфичних структурних модела, у различитим земљама је имао знатно другачије практичне и управне импликације. Неопходност чвршће правне заштите грађана и развој нових правних средстава у односу на деловање управе, побољшавање отворености, јавности рада управе, информационе равнотеже између грађана и управе, као и политичке независности медија који, у великој мери, обликују јавно мњење, омогућавање сензибилности јавне управе за иницијативе, жеље, интересе и предлоге решења која грађани могу понудити за јавне проблеме, само су нека од њих.

Суштинска реформа јавне управе у Србији предуго је одлагана. Свака Влада од 2001. године истицала је захтеве за реформом. Дуго није било ни визије ни прикладног, усклађеног плана изградње управних институција. Јасно и конзистентно осмишљена реформа предуслов је за њено успешно спровођење. Руководству треба омогућити да, поштујући стабилност и очување неких основних принципа, доноси одлуке о мерама и усклађивањима са новонасталим ситуацијама. Како би се обезбедио континуитет, ре-

форма треба да буде осмишљена за дужи временски период. Неопходно је постићи консензус – власт и опозиција се морају сложити бар око неких општих принципа. Али, сагласност мора постојати и између државне, регионалних и локалних власти које морају да спроведу реформе.

ЛИТЕРАТУРА

Administrative reform within the European Commission, School of Management and Governance, Enscheda 2008.

Internet, http://essay.utwente.nl/58990/1/scriptie_D_Marinovic.pdf

Christopher P., Bouckaert G., *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University press 2002.

Европска комисија, Радни документ комисије, Република Србија 2015, Извештај о напретку, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinja_izvestaj_15_final.pdf

Europien Principles for Public Administration, SIGMA Papers, бр. 27. OECD Publishing,

Internet, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>

Ingraham, P., *The reform agenda for national civil service systems: external stress and internal strains*, Civil service systems in comparative perspective, (eds. H. Bekke, J. Perry, T. Toonen), Bloomington and Indiana, Indiana University Press 1997.

Јовановић З., „Утицај омбудсмана (заштитника грађана) на делатност јавних служби“, у: *XXI век - век услуга и услужног права*, (ур. М. Мићовић), књ. 2, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2011.

Јовановић З., „Спречавање и сузбијање корупције у управи - пут ка услужној управи“, у: *XXI век - век услуга и услужног права*, (ур. М. Мићовић), књ. 3, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2012.

Јовановић З., „Регулаторна реформа у Републици Србији - пут ка услужној управи“, у: *XXI век - век услуга и услужног права*, (ур. М. Мићовић), књ. 3, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2013.

Јовановић З., „Изазови и трендови у управљању људским ресурсима у јавној управи“, у: *XXI век - век услуга и услужног права*, (ур. М. Мићовић), књ. 6, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2015.

Кавран Д., *Јавна управа, реформа-тренинг-ефикасност*, Библиотека "Ре-

форма државне управе", књига 5, Београд 2003.

Кнежевић М., Јовановић З., Урдаревић Б., „Успостављање јавно-приватног партнерства у јавним предузећима“, *Теме*, г. XXXVI, бр. 2, Ниш 2012.

Миленковић Д., *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013.

Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, London 1992.

Rosenbloom D.H., Kravchuk R.S., Rosenbloom D.G., *Public Administration, Understanding management, politics, and law in the public sector*, McGraw - Hill Higher Education, New York 2002.

Toonen T.A.J., *Administrative Reform: Analytics*, Handbook of Public Administration, (eds. V. G. Peters, J. Pierre), Sage Publications, London 2005.

Трбовић А. С., Ђукановић Д., Кнежевић Б., *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Фефа, Београд 2010.

The resignation of the European Commission, Research paper 99/32,

<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp99/rp99-032.pdf>

United Nations E-Government Survey 2014,

https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov_complete_survey-2014.pdf

Zoran Jovanovic

ACTUAL REFORM PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION AND GLOBALIZATION

Resume

The reform of public administration is a continuous process and, particularly under contemporary conditions, represents an important precondition for a successful implementation of reform goals and principles in all spheres of social life. The significance of public administration in time of overall globalization is undeniable not only in terms of scope and number of the activities and tasks it performs in every society, but also in terms of the financial means it utilizes and redirects through public policies, the number of people it directly or indirectly employs and in terms of developmental

and strategic plans that will have huge impact on the future of human civilization. Modern public administration is characterized by dynamic and turbulent changes aimed at creating a professional, politically unbiased, ethical stable and proactive public administration which respects its citizens and is capable of offering them efficient services. A modern public administration is mainly directed at offering services and management, rather than controlling them. Indeed, the public administration is changing its character – from a controlling body into a service-oriented administration. In the Republic of Serbia, the reform of public administration does not only assume the adoption of a number of laws and other regulations and public policies, but it also means their implementation which will be the aim of upcoming reform activities, together with the harmonization of the existing legislation with EU regulations. In addition, it is necessary to further modernize our public administration so that the state will finally become the service of its citizens.

Keywords: reform of public administration, globalization, public services, corruption, European Union

Овај рад је примљен 18. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. новембра 2018. године.

УЛОГА И ЗНАЧАЈ НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ

УДК 061.1:323.15(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1032018.4>

Оригинални научни рад

Јасмин Хоџић*

Сажетак

Један од темељних аспеката на путу изградње демократске и правне државе је поштовање мањинских права. То подразумева постојање, не само правног оквира за њихову заштиту, већ и активну партиципацију припадника националних мањина у јавном животу. Поред политичких партија националних мањина, механизам који омогућава снажну заштиту, већу партиципацију и културну аутономију припадницима националних мањина, свако су и национални савети националних мањина. У раду се анализира улога и значај националних савета националних мањина који представљају темељни ослонац делотворног одлучивања националних мањина о заштити њихових посебности чиме се остварује право на мањинску самоуправу и културну аутономију. У фокус овог рада је анализа уставно-правног положаја националних мањина у Србији, нормативни оквир националних савета, и слабости законског решења. Приказују се изборне процедуре са њеним слабостима, као и разлози снажне политизације националних савета.

Кључне речи: националне мањине, национални савети, културна аутономија, политичко представљање

* Аутор је мастер политиколог, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду.

1. УВОД

Легитимитет једне политичке заједнице подразумева партиципацију свих њених грађана у јавном животу. Посебно је тежак изазов остварити такве циљеве у мултиетничким политичким заједницама, где постоје бројне мањинске заједнице. “Добар одговор државе према мањинском питању омогућава политичку стабилизацију, демократизацију и демократску консолидацију, а тиме и стабилност и сигурност”.¹ То значи, да лош однос државе према националним мањинама може да има разоран (дезинтегративан) ефекат, као што исправан однос може имати интегративан ефекат.

Добра мањинска политика једне државе доводи до повећања међуетничког поверења и до смањивања међунационалне дистанце. Смањивање етничких дистанци се не постиже пуком применом правне регулативе. Формално се прихватају људска права, па и права мањина, у спољашњим односима и понашању, али у приватном и интимном животу према њима се изражава велика сумња, често и тешке оптужбе и кривица. Такав образац културе изузетно је опасан. “То ствара високу дозу неповерења која се стално гомила, али се у јавном простору потискује у мирним временима. Када, међутим, избију друштвене кризе у којима се отварају сукоби то постаје до те мере опасно да убрзо следе често трагични догађаји”.² Претходно нагомилана рђава осећања и стања, у кризи завршавају у насиљу и злочину. С друге стране, поверење захтева склад између приватног и јавног. Оно што се о другима, другачијима, у овом случају, о мањинама, прича у приватном и интимном простору, требало би да се исказује и у јавном простору. На тај начин ствара се искрен однос и тако се гради поверење према другима и другачијима.³

Један од базичних начина превазилажења етничких дистанце и изградње стабилне, демократске и просперитетне политичке заједнице је пуна афирмација права националних мањина. То изискује поштовање не само нормативног оквира за њихову заштиту, већ и активну партиципацију националних мањина у јавном

1 Вујачић Илија, Десет година нове мањинске политике у Србији, научноистраживачки пројекат *Конституционализам и владавина права у изградњи националне државе – случај Србије*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука и Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2011.

2 Чулић Чедомир, Јоковић Милица, “Поверење као предуслов за одржање мањина и прихватање мањинских идентитета”, *Политички живот*, уредник Славиша Орловић, Центар за демократију Факултета политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 30.

3 Исто, стр. 30.

животу. Ако мултикултурализам дефинишемо као “политички, социјални и културални правац са циљем поштивања различитих перспектива изван доминантне традиције”⁴ онда увиђамо да активно учешће националних мањина у промоцији својих интереса и заштити права води ка жељеној стабилности политичке заједнице. Међутим, увиђамо да су све балканске земље мултикултуралне, иако то нерадо признају, јер је то подручје испреплетено националним и административно политичким границама, са различитим културама, нацијама и религијама, али и наслеђеним међувјерским и међунационалним сукобима.⁵ Механизам који омогућава веће учешће националних мањина у јавном животу, поред деловања кроз политичке партије, свакако су национални савети националних мањина.

Темељни ослонац делотворног учешћа националних мањина у одлучивању о заштити њихових посебности јесте право на самоуправу, које се остварује преко институција националних савета националних мањина.⁶ Путем националних савета, националне мањине, уживају културну аутономију, која се односи на заштиту и очување језика и писма, образовања, информисања и културу, где мањине добрим делом могу да утичу или самостално доносе одлуке из тих области. Сама идеја подразумева постојање институционалног оквира, који националним мањинама омогућава ефикасно, релативно континуирано, очување и афирмацију сопствене традиције, духовности, културног наслеђа, спречавајући асимилацију њених припадника, уједно повећавајући њихову видљивост, афирмишући њихову културу, језик и обичаје, што за последицу има очување и стабилност шире политичке заједнице.

2. УСТАВНО- ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Због специфичних друштвено-политичких околности и закаснеле транзиције и трансформације у Србији, уставно-правни положај мањина можемо условно поделити у два периода. Први, који траје од почетка 90-тих до демократских промена 2000-тих и други који наступа након тога.

4 Cynthia Willet, *Theorizing Multiculturalism, A Guide to the Current Debate*, Oxford: Blackwell Publishers, 1998, str. 1.

5 Vesna Stanković-Pejnović, *Mogu li „nacionalne države“ na Balkanu negirati multikulturalizam*, Zagreb, 2010, стр. 105.

6 Горан Башић и Катарина Црњански, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етничитета, Београд, 2006, стр. 90.

Може се претпоставити да први период карактерише недефинисан правни положај националних мањина.⁷ Устав из 1990. Србију дефинише као грађанску државу, што је свакако на трагу либералног концепта који је један од прихватљивих модела за хетерогена (вишенационална) друштва. Међутим, такав Устав није имао кореспонденцију са реалношћу која се одвијала током 90-тих година у Србији. Уставно решење је било више квази-грађански концепт, које је имало више штетан ефекат за припаднике националних мањина, него што је допринело изградњи либералног друштва, у којем су мањине осећале оптималну равноправност. Наиме, мањински уставно –правни положај није био јасно дефинисан, као ни мере које ће обезбедити њихову адекватну заштиту. Такође, није постојао закон који дефинише заштиту колективних права мањинским народима, као ни механизам који обезбеђује већу политичку репрезентацију. С друге стране, снажна експлозија национализма, теократизација друштва, урушавање постојећег система вредности, ратно окружење, повећале су ниво нетолерантности, ксенофобије у друштву у којем су се мањине осећале све несигурније и изолованије. И поред тога националне мањине су кроз деловање мањинских политичких партија биле присутне у представничким телима кроз цео период 90-тих, како на националном тако и на локалном нивоу. Одсуство нормативних решења, није спречило поједине националне мањине већ тада да крену у оснивање сопствених ”националних савета”, доносећи у тим органима поједине ”илегалне” политичке одлуке.⁸

Позитивни помаци у правцу признавања, заштите и веће партиципације националних мањина, започети су са променом власти

7 Устав Србије из 1990. не познаје појам националне мањине већ користи термин народности за одређивање мањинских етничких група и користи деривате социјалистичке концепције грађанског друштва. Док Устав СРЈ из 1992. користи термин националне мањине, и заштиту мањинских права само начелно дефинише. Устав СРЈ, члан 11 Савезна Република Југославија признаје и јамчи права националних мањина на очување, развој и изражавање њихове етничке, културне, језике и друге посебности, као и на употребу националних симбола, у складу са међународним правом.

8 Муслиманско национално вијеће Санџака је спровело референдум о аутономији Санџака. Референдум је спроведен у времену од 25. до 27. октобра 1991. године. Од укупно 264.156 бирача, на референдуму је учествовало њих 187.473, односно 70,19 посто укупног бирачког тела, од чега се 183.302 бирача (или 98,90 посто гласалих) изјаснило за политичку и територијалну аутономију Санџака с правом прикључења некој од република тадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ). На основу резултата референдума, Скупштина Муслиманског националног вијећа Санџака, 11. јануара 1992. године, усвојила је успостављање специјалног статуса за Санџак, као оптимално решење за бошњачки народ на овом подручју. Видети: Зауостављени процес остваривања права санџачких Бошњака у Србији (2011), Бошњачко национално вијеће Нови Пазар и Центар за бошњачке студије Тутин, Нови Пазар, стр. 6-7 Државни органи Републике Србије су референдум сматрали нелегалним, а одлуке Скупштине Муслиманског националног вијећа Санџака правно ништавним.

2000. год. када Србија доноси низ закона. Доношењем Закона о заштити права и слобода националних мањина, уводи се у правни систем и институт националних савета националних мањина. Међутим, овим кровним законом није јасно дефинисан начин избора, организациона структура, начин финансирања и надлежности националних савета. У правцу унапређења мањинских права ратификовани су бројни међународни документи (пре свих Оквирна конвенција и Европска повеља)⁹. Касније, 2006. усвојен је Устав Републике Србије, који, поред принципа нове мањинске политике, преузима и обиман каталог права националних мањина и њихових припадника која су раније одређена законом. Коначно, 2009. год. Народна Скупштина Републике Србије усваја Закон о националним саветима националних мањина. Поред тога, у бројне законе који регулишу области од значаја за остваривање гарантованих права и слобода националних мањина и њихових припадника (на пример, образовање, култура, употреба језика и сл.) унете су релевантне одредбе.

3. НОРМАТИВНИ ОКВИР НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Доношењем Закона о националним саветима националних мањина, законодавац је предвидео да национални савети представљају институционални облик културне аутономије за мањинске заједнице. ”Усвајањем концепта гарантовања индивидуалних и колективних права, нарочито гарантовањем права на националну самоуправу, и уводећи националне савете националних мањина као институцију самоадминистрирања колективним правима, Србија је искорачила у ред водећих европских земаља када је реч о решавању питања статуса националних мањина”¹⁰. Законом су дефинисане области које су поверене националним саветима: очување и афирмација језика и писма, образовања, информисања и културе националних мањина. Законом су националним саветима поверена јавна овлашћења да “учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма у циљу остваривања колективних права националне мањине на самоуправу у тим областима”¹¹.

9 Савет Европе - Оквирна конвенција за заштиту националних мањина и Европска повеља о регионалним или мањинским језицима.

10 Ђурђевић Ненад (уредник), *Мањинска политика и интеграција у Србији. Анализе и препоруке за унапређење мањинске политике и процеса интеграције у Републици Србији*, Форум за етничке односе, Београд, 2014, стр. 7.

11 Закон о Националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр.

Национални савети доносе Статут којим се дефинише делатност, унутрашња организација, права и обавезе чланова, као и друга питања од значаја за националне мањине. “Закон успоставља права националних савета да утичу на персонална решења, односно на избор органа управљања у установама, које у целини или делимично служе остваривању тих колективних права: у предшколским установама, школама, медијима, установама културе и установама”.¹² Законом је предвиђено да национални савети могу да стичу и отуђују имовину, као и да буду корисници средстава у јавној својини.¹³ Закон дефинише изворе и начин финансирања националних савета.

Овлашћења и надлежности која су дата националним саветима, поред осталих, су да: утврђује предлоге националних симбола, знамења и празника националних мањина; оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма; предлаже представника националне мањине у савету за међунационалне односе у јединици локалне самоуправе; предлаже Републици, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе као оснивачу установе, утврђивање установе од посебног значаја; иницира доношење и прати спровођење закона и других прописа из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма; иницира доношење прописа ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини.¹⁴ Сходно закону о националним саветима, државни органи, органи аутономне покрајине или локалне самоуправе дужни су да затраже мишљење од савета националних мањина када доносе одлуке које се тичу националних мањина. Такође, део послова у вези са поменутиим делатностима може се поверити националним саветима националних мањина, а држава обезбеђује средства за остваривање ових делатности.¹⁵

72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018, члан 1а.

12 Павловић- Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 7.

13 Закон о Националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018, члан 5.

14 Закон о Националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018, члан 10.

15 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етницитета, Београд, 2006, стр. 90.

4. СЛАБОСТИ ЗАКОНСКОГ РЕШЕЊА

Нема сумње да је доношење Закона о националним саветима националних мањина, Србија подигла ниво заштите мањинских права, али је само законско решење спорно у неколико аспеката.

Приметно је да Закон детаљно регулише унутрашњу организацију савета, пре свих: избор чланова националног савета, избор органа, делокруг и начин доношења одлука, потребна квалификована већина за доношење одлука. Ова материја не би требало да буде разрађена кроз Закон, јер га беспотребно оптерећује. Организациона структура и процедура рада и одлучивања се обично уређује подзаконским актима, тј. статутом или правилником о раду националних савета, чиме се с једне стране, сам законски текст ослобађа непотребних детаља, а са друге стране оставља могућност самосталног уређивања међусобних односа унутар националних савета.

Такође, треба подсетити да је од доношења Закона о националним саветима националних мањина, сам текст претрпео неколико измена. Уставни суд у јануару 2014. године, је донео одлуку према којој поједине одредбе Закона нису у складу са Уставом. Одлуком су делимично или у целости поништени поједини чланови Закона који се односе пре свега на надлежности националних савета, чиме се обим надлежности значајно смањио. “Последица доношења одлуке УСС (Уставни суд Србије- пример аутора) је потреба да се Закон измени, односно допуни у делу у којем се уређују овлашћења националних савета”.¹⁶

Уставни суд је оспорио чланове закона који говоре о “надлежности” националних савета. “Оспоравајући одредбе Главе III. Закона, поједини иницијатори начелно указују да Закон одређује “надлежности” националних савета, а да национални савет по својој правној природи не може имати надлежности, јер се појам надлежности односи искључиво на Републику, аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе, односно на државне органе и органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе”.¹⁷ Уставни суд је оценио, да је рђаво употребљен термин “надлежности” али да се он не може оспорити јер национални савети имају поједина јавна овлашћења.

Одлуком Уставног суда је јасно имплицирано да Закон дефинише национални савет као правно лице са јавним овлашћењима, али

16 Вукашиновић Ева, Јанић Нина, *Четири године националних савета националних мањина*, Покрајински заштитник грађана – омбудсман, Нови Сад, 2014, стр. 15.

17 Уставни суд на седници одржаној 16. јануара 2014. донео је одлуку о оцени уставности о одредбама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

није јасно дефинисано о којој врсти правног лица се ради. “Сасвим је извесно да се на савет не примењују одредбе Закона о државној управи или Закона о јавним службама, јер савет није ни државни орган, а ни установа”.¹⁸ Имајући у виду да највећи део финансијских извора потиче из буџета Републике, покрајине или локалне самоуправе, тешко је дефинисати врсту правног лица, које није ни државни орган, ни јавна служба, а има јавна овлашћења. Са правом се може констатовати да “национални савети нису обавезни органи, тако да они нису „ситуирани“ у пољу политичке власти, односно, у структурама политичких заједница у Републици Србији (држава, покрајина, градови, општине)”... те да” њихова уставна и законска позиција је тако конципирана да зависи од воље тренутних политичких актера у власти”.¹⁹ Овако недефинисан правни положај националних савета, отвара простор за злоупотребе од стране како државних органа, тако и самих актера који воде и доносе одлуке у националним саветима.

Уставни суд кроз своју одлуку на неколико места наглашава веома стриктне области којима се баве национални савети, те се позива на Устав . где се у члану 75. каже да: зарад остваривања појединачних и колективних права националне мањине преко својих представника могу да одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма.

Уставни суд је разматрао и одредбе Закона које говоре о могућношћу оснивања привредних друштава у областима у којима је поверена надлежност националним саветима, па је закључио да, ”национални савет националне мањине може основати привредно друштво само у области јавног информисања (обавештавања), јер је само законима којима се уређује ова област (штампани и електронски медији) привредно друштво предвиђено као онај организациони облик преко кога се може обављати информативна делатност”.²⁰ У одлуци је наведено да национални савети могу оснивати привредна друштва која ће се бавити информативном делатношћу искључиво кроз оснивање штампаних и електронских медија, а не за обављање неке друге делатности. Ова одлука сужава простор деловања и онемогућава оснивање привредних друштава која се баве другим областима која су дата у надлежност националним саветима.

18 Павловић- Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 16.

19 Радосављевић Душко, „Де-партизација националних савета“, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине, Покрајински омбудсман АП Војводине Нови Сад, 2015, стр. 96.

20 Уставни суд на седници одржаној 16. јануара 2014. донео је одлуку о оцени уставности о одредбама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

У члану 10, став 10 Закона, националним саветима се даје могућност да учествују у креирању и предлагању измена и допуна прописа из области мањинских језика, културе, информисања и образовања. Уставни суд је установио да су ти чланови неуставни и да национални савети не могу бити предлагачи закона или било којег другог правног акта који доноси било који државни орган, тј. “да нема уставноправног основа да се Законом о националним саветима националних мањина пропише да национални савет има статус овлашћеног предлагача закона или другог општег правног акта, било да је његово доношење у надлежности Народне скупштине, скупштине аутономне покрајине, скупштине јединице локалне самоуправе, или Владе, органа државне управе или неког другог државног органа или имаоца јавног овлашћења”.²¹ Међутим, национални савети, како закључује Уставни суд, могу учествовати у одлучивању у смислу “консултовања” од стране државних органа који доносе одлуке значајне за националне мањине.

Такође, Закон је предвидео могућност да национални савети учествују у управљању у појединим образовним установама (предшколске, основне, средњошколске и високошколске установе), међутим Уставни суд је оценио да су поједине одредбе које уређују ову област противуставне. Као и у претходно оспореним члановима Закона и у овом, се констатује да национални савети имају “консултативну” улогу а никако пресудну у управљању институцијама чији је оснивач неки од државних органа.

Уставни суд је разматрао одредбе Закона које се односе на преношење управљачких права на националне савете институција културе и образовања које су од посебног значаја за националне мањине. Уставни суд констатује: “Тачно је то да Закон није јасно дефинисао које установе могу бити установе од посебног значаја. Примећено је да је то довело до неколико случаја злоупотребе недовољно јасне законске дефиниције. Питање је, међутим, да ли је то довољна основа за проглашење неуставности или би прикладнија била препорука законодавцу да формулише једну адекватнију дефиницију”.²²

Горе наведене одлуке Уставно суда су без сумње допринеле да се делокруг националних савета значајно умањи. Слабост законског решења је и у погледу неусклађености процедура, нејасне

21 Уставни суд на седници одржаној 16. јануара 2014. донео је одлуку о оцени уставности о одредбама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

22 Уставни су на седници одржаној 16. Јануара 2014. донео је одлуку о оцени уставности о одредбама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

поделе надлежности међу институцијама, па све до тога да национални савети зависе од спољне арбитраже, некад централних, а често и спољних власти, било од стране матичне државе било од међународних организација.²³ У пракси је приметна неделотворност Закона. У појединим локалним самоуправама увиђа се изостанак примене уставних одредби о праву коришћења матерњег језика и писма припадника националних мањина у срединама где живи преко 15% припадника националне мањине, где национални савети немају моћ утицаја у правцу промене неуставних одредаба Статута.²⁴

Поред тога, одлукама Уставног суда искључена је свака могућност поверавања било којих других надлежности националним саветима од стране Републике, аутономне покрајине или локалне самоуправе, које су значајне за националне мањине. Само и искључиво у областима које су Уставом предвиђене, досеже деловање националних савета, где се свака евентуално друга област, за коју национални савети процене да је од интереса за националне мањине сматра незаконитим деловањем националних савета. Овако сужавање простора деловања националних савета, свакако је на трагу идеје да национални савети представљају институције културне аутономије, које требају примарно да се баве очувањем и афирмацијом идентитетских аспеката мањинских заједница. Међутим, имајући у виду да у Србији, као и на простору целог Балкана, постоје многе области где су мањинска права угрожена или нису у пуном капацитету остварена, националним саветима се ус-

23 Ђурђевић Ненад, Марковић Ксенија, „Улога националних савета националних мањина у интегративној мањинској политици: случај Србија“, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015, стр. 26.

24 У вези са спорним чланом 5. Статута општине Прибој, председник извршног одбора Бошњачког националног вијећа (БНВ), Есад Џудевић обратио се притужбом 29. јула 2011. године Повереници за заштиту равноправности, доставивши уз притужбу и документацију која је доказивала вишеструке напоре припадника бошњачке националне мањине да се спорни члан допуни. У прилогу је била и препорука Заштитника грађана којом је установљена повреда права припадника бошњачке националне мањине на службену употребу матерњег језика и писма, и самим тим Уставом загарантованог права на очување посебности. Поступивши по притужби, Повереница за заштиту равноправности је установила да је због неувођења босанског језика и латиничног писма у равноправну употребу са српским језиком и ћириличним писмом повређен члан 24 Закона о забрани дискриминације. Мишљења и препоруке које су уследиле, позивали су општинске власти Прибоја да отклоне установљену повреду тиме што ће у равноправну употребу увести босански језик и латинично писмо. Општина Прибој није у постављеном року обавестила Повереницу за заштиту равноправности о предузетим радњама како би се препорука спровела у дело. Резултати пописа из 2002. године показали су да је у општини Прибој живело 18,33% Бошњака. Као што је већ наведено, у делу који се односи на правне оквире службене употребе језика и писма одређене националне мањине, услов за увођење босанског језика и латиничног писма у службену употребу је испуњен, тј. у општини Прибој тада је живело више од 15% Бошњака.

краћује право да, ако већ не могу да одлучују и делују, онда бар да упозоравају и буду медијум комуникације између државних органа и националних заједница. Приметно је да су национални савети сведени на „консултативне“ институције које немају моћ креирања и доношења одлука у установама чији је оснивач Република, аутономна покрајина или локална самоуправа, а које су потенцијално важне за очување националне посебности мањинских заједница. Такође, национални савети не могу утицати на области за које стриктно нису надлежни, попут питања равномерне заступљености припадника националних мањина у јавној администрацији, остваривању права здравствене заштите, становања, образовне инклузије, запошљавања (посебно ромска национална мањина) итд.

Закона о националним саветима националних мањина, није поједнако деловао на све националне мањине, па ефекти варирају у зависности о којој се националној мањини ради. Многобројне, територијално концентрисане, хомогене и политички организоване националне мањине много ефикасније користе предности овог закона. “Корист од овог закона имале су националне мањине које су веома добро организоване, са мањинским странкама које су развијене, утицајне, са одличном страначком инфраструктуром и заступљене у органима власти на свим нивоима”.²⁵ Приметно је да су политички организоване националне мањине, своје мањинске савете имали и пре ступања овог закона (Бошњаци, Мађари, Румуни, Словаци), те су показале боље сналажење и ефикаснији рад од оних националних мањина које су основале националне савете након доношења Закона.

5. ИЗБОРИ НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА

Законом о националним саветима националних мањина предвиђено је да се избори могу спровести на непосредан начин, где припадници националних мањина кроз активно и пасивно бирачко права бирају чланове националних савета, или посредно, путем електорских скупштина. Да би се спровели непосредни избори за чланове националних савета, неопходно је да у посебан бирачки списак (националних мањина) буде уписано половина од укупног броја припадника националних мањина према последњем попису становништва, умањеног за 20%.

“Право уписа у посебан бирачки списак има сваки пунолетни грађанин са општим бирачким правом, који се изјасни као

25 Павловић- Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 8.

припадник националне мањине. Овако широко постављен концепт самоодређења припадника националне мањине заснован је на Уставом гарантованој слободи индивидуалног националног изјашњавања. Такав концепт је изазвао одређене недоумице у пракси, јер су се као припадници одређене мањине, уз уписивање у бирачки списак, изјашњавали и појединци који нису припадници те националне мањине ни по једном објективном критеријуму²⁶. Поједине земље у окружењу, попут Хрватске, су ограничиле право на упис у посебан бирачки списак само за припаднике националних мањина који су се на последњем попису изјаснили као припадници мањинског народа. Тако рестриктивна пракса у окружењу је адекватна, ако се узме у обзир да су могуће бројне злоупотребе и манипулације са посебним бирачким списковима.

Националне мањине које не испуњавају законски минимум уписаних бирача у посебан бирачки списак, чланове националних савета бира електорска скупштина. Свако удружење или организација националних мањина може предложити електора, под условом да је предложено лице припадник националне мањине. Такође, “сви одборници у локалним самоуправама чији матерњи језик је језик националне мањине у службеној употреби, посланици у покрајинској скупштини, као и посланици у Народној скупштини могу ако то желе да буду чланови електорских скупштина на којима се бирају самоуправе националних мањина²⁷”.²⁷ Приметно је да код електорског начина избора чланова националних савета недостаје снажна легитимацијска основа таквог савета. Посредни (електорски) начин заиста има дефицит легитимности “због тога што се у случајевима када су припадници политичких партија националних мањина добро организовани и хомогено сконцентрисани у једном или неколико подручја у земљи, развијају механизми помоћу којих могу да прегласају чланове електорске скупштине који су свој легитимитет црпели из других извора - подршке суграђана и на основу предлога мањинских удружења²⁸”.²⁸ Овде се јасно види интенција директног уплива политичких партија у изборни процес, што доводи до снажне политизација националних савета, али долази и до мешања два извора легитимности и одговорности. Последице, припадници националних мањина који не живе у подручју где

26 Павловић-Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 10.

27 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етницитета, Београд, 2006, стр. 92.

28 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етницитета, Београд, 2006, стр. 92.

су територијално концентрисани њихови сународници, остају без утицаја на изборне процесе за мањинске савете.

Поред овог спорног аспекта легитимности, запажа се и дефицит легитимности приликом непосредног избора чланова националних савета. Наиме, према постојећем Закону, број мандата се расподељује применом система највећег количника, на основу укупног броја освојених гласова одређене листе на територији целе Србије. У питању је пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом, што смањује могућност равномерне заступљености у националним саветима чланова са целог простора где су концентрисане националне мањине. Овако конципираним изборним системом, многе локалне средине где живи значајан број припадника националних мањина често остају без свог представника у националним саветима. Стварањем више изборних јединица, где би изборна јединица била свака средина која има значајан удео припадника националних мањина у укупном становништву, допринело би територијално уједначеном избору чланова националних савета.

Један од могућих модела, који би смањио јаз између периферних средина са једне и центра са друге стране, а при том повећао легитимност националних савета је комбиновање непосредног и електорског модела. “Општинске мањинске самоуправе би се могле изабрати на основу посебних бирачких листа на посебним директним изборима који би се одржали истовремено са изборима за локалну самоуправу”.²⁹ С друге стране национални савети би се бирали посредно, тако што би општинске мањинске самоуправе бирале електоре за чланове националних савета. “У том случају на културни живот мањине утицај би имали сви припадници мањинских заједница у земљи који то желе”³⁰, што би довело до боље територијалне заступљености и веће легитимности националних савета.

6. НЕРАВНОПРАВНОСТ АКТЕРА У ИЗБОРНОМ ПРОЦЕСУ

Неопходно је размотрити и неравноправност самих актера у изборном процесу. Право предлагања изборних листа на изборима за националне савете имају групе бирача уписаних у посебан бирачки списак одговарајуће националне мањине односно органи-

29 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етницитета, Београд, 2006, стр. 94.

30 Исто, стр. 94.

зације, удружења грађана, као и политичке организације националне мањине.³¹ „Политичке странке које немају мањински предзнак немају право кандидовања на изборима за националне савете. То, међутим, не значи да оне нису посредно учествовале у изборима оснивајући мањинске организације односно удружења грађана или пружањем активне подршке одређеним изборним листама“.³² Пошто Законом није забрањено учешће политичких партија у изборима за националне савете, то оставља простор за неравноправну борбу „нестраначких“ назависних листа са листама политичких партија. „У поступку избора за националне савете је предвиђено да се изборне листе могу предлагати од стране група бирача уписаних у посебан бирачки списак, организација, удружења грађана и политичких организације националне заједница. Исто је предвиђено и за избор електора за електорску скупштину“.³³ Изборне листе које су кандидоване или подржане од стране политичких партија националних мањина (некада и од већинских- маин стреам партија), у повољнијем су положају од других листа. Поред легалних финансијских извора које политичке партије поседују, листе са политичком подршком имају могућност да користе буџетска средства, тргују утицајем ако су део владајућих структура (јавна предузећа и установе), па чак и да у циљу доброг изборног резултата, користе финансијски моћне спонзоре. Листе које немају подршку од политичких партија, располажу са оскудним средствима која их следују као судионике у изборној кампањи, те се ослањају на волонтерство и евентуалне донације. „Подршка у новчаном смислу није, међутим, једини вид партизације што се тиче избора за национални савет. Често је коришћена и партијска логистика (чланство, одбори), као и инфраструктура којом партија располаже. Под инфраструктуром овде се подразумевају и медији, просторије за рад, штампарије, као и различите манифестације на којима је могуће промовисати листу“.³⁴

Евидентно је да избори за националне савете имају карактер персонализованих политичких кампања, где се изборна лис-

31 Закон о Националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018), члан 71.

32 Павловић- Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 12.

33 Радосављевић Душко, „Де-партизација националних савета“, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015, стр. 97.

34 Илић Снежана, „Политичка култура националних мањина у контексту избора за мањинске националне савете“, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015, стр. 75.

та своди на појединца или неколицину најистакнутијих чланова листе. “Будући да лидер целокупним имиџом своје јавне личности представља своју опцију, аргументи у политичкој борби су најчешће личне природе, а каткад се и потпуно исцрпљују у увредама и дисквалификацијама противничког вође”.³⁵ “Упливом политичких партија у изборни процес мањинских савета, довео је до бројних манипулација са посебним бирачким списковима. Политичке странке искористиле су јединствену прилику коју им је пружио изборни процес и копирале и задржавале за своје потребе податке грађана из бирачких спискова, креирајући тако сопствене базе података, драстично кршећи тиме право грађана на заштиту података о личности, као и одредбе Закона о заштити података о личности”.³⁶

7. ПОЛИТИЗАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА

Национални савети су замишљени као над- партијска, неполитичка, опште-национална тела које се старају о очувању и афирмацији националног идентитета националних мањина. Међутим, Закон о националним саветима националних мањина дозвољава политичким партијама да предлажу изборне листе за чланове националних савета националних мањина. Услед оваквог законског решења, неминован је уплив политичких партија националних мањина у процес “освајања” националних савета. То свакако није пожељно јер нарушава саму идеју националних савета, као аутономних над-партијских тела које се старају о идентитетским питањима националних мањина. “Утицај политичких партија националних мањина не би требало да се рефлектује у пољу културне аутономије јер на овај начин лако долази до преклапања интереса и привилегованог положаја мањинских политичких партија у погледу ресурса са којима располажу преко институција културне аутономије - медији, финансирање, повезивање јавних функција и дужности у области мањинске самоуправе”.³⁷ Политичке партије доминирају у националним саветима због своје организационе, инфраструктурне, медијске, финансијске па и лидерске супериорности у односу на потенцијалне независне (партијски неорганизоване) претенденте који би се борили за чланство у националним

35 Исто, стр. 77.

36 Павловић- Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 11.

37 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етничитета, Београд, 2006, стр. 92-93.

саветима. То свакако не доводи до изградње националних савета у правцу националне институције чија је примарна улога спровођење мањинске културне афирмације, већ постаје поље за политичко надметање мањинских партија.

Степен политизације националних савета је различит у зависности од “карактеристика” мањинских заједница. Па је тако политизација националних савета изражајнија код оних националних мањина који имају развијен политички живот, организован кроз мањинске партије. Мањине које су после урушавања једнопартијског система кренуле у политичко организовање, често су користиле националне савете за спровођење своје политичке (партијске) агенде.³⁸ “Окупација политичких партија огледа се у успостављању монопола политичких странака над представљањем заједнице, као и у претварању националних савета у парадржавне органе”.³⁹ Последњи избори за чланове савета националних мањина, бошњачке и мађарске националне мањине, потврђују тезу о окупацији савета од стране политичких партија. Водеће партије ових националних мањина су кандидовале своје кадрове на изборима за савете. Томе у прилог говори и чињеница да је још увек актуелни председник Бошњачког националног вијећа⁴⁰ Сулејман Угљанин, уједно и лидер Странке демократске акције, која представља једну од три бошњачке партије са највећом подршком. На последњим изборима за Бошњачко национално вијеће, главни ривал му је био Муамер Зурколић, лидер Странке правде и помирења, бивши верски лидер и актуелни народни посланик. Појаве, попут отворених конфронтација, политичких кампања које се не разликују од било којих политичких кампања, непостојање базичног консензуса око тема које се пласирају, свакако не доприносе изградњи националних савета као кредибилних институција националних мањина. Национални савети се код појединих националних мањина претварају у политичку арену, иако би “требало да буду инклузивни, док присуство партија у саветима често доводи до њихове инструментализације и

38 Муслиманско национално вијеће Санцака, чији је председник био Сулејман Угљанин (лидер Странке демократске акције, странке са највећом подршком Бошњачко-Муслимана), је спровело референдум о аутономији Санцака. Референдум је спроведен у периоду од 25. до 27. октобра 1991. године. Од укупно 264.156 бирача бошњачке националне мањине, на референдуму је учествовало њих 187.473, односно 70,19 посто укупног бирачког тела, од чега се 183.302 бирача (или 98,90 посто гласалих) изјаснило за политичку и територијалну аутономију Санцака с правом прикључења некој од република тадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ).

39 Ђурђевић Ненад (уредник), *Мањинска политика и интеграција у Србији. Анализе и препоруке за унапређење мањинске политике и процеса интеграције у Републици Србији*, Форум за етничке односе, Београд, 2014, стр. 8.

40 Национални савет бошњачке националне мањине.

искључивања ширег круга грађанства које, хипотетички, има другачије програме унапређења културе, образовања и других области у надлежности националних савета”.⁴¹ Утицај политичких партија на рад савета није користан јер не доприноси јачању културне аутономије одређених националних мањина. Смањивањем утицаја политичких партија националних мањина на културну политику заједнице остварује се суштина културне аутономије да сви грађани припадници одређене мањинске заједнице који то желе имају могућности да предлажу различите концепте културног развоја и да се одреде за онај који им је привлачан.⁴² Имајући у виду да политичке партије врше „окупацију“ националних савета, где постају предоминантни актери у креирању културних политика што доводи „до стварања монопола и развоја сегрегативног мултикултурализма, односно унутрашњег цепања мањинских заједница на основу различитих погледа на културну политику заједнице“⁴³, многе државе су предузеле акције како би се смањило утицај политичких партија на рад националних савета. „Политичким партијама националних мањина се обезбеђује преференцијални третман у процесу избора за локалне, регионалне или централне власти или остају по страни када је у питању политички утицај, као што је случај у Мађарској“.⁴⁴ Тиме се постиже циљ, да национални савети буду истинске оазе културне аутономије које окупљају све припаднике одређене националне мањине унутар којих се одвија жива динамика самих чланова који аутономно предлажу концепте културне политике, ослобођени партијских али и сваких других, како спољашњих тако и унутрашњих, утицаја.

8. ЗАКЉУЧАК

Један од темељних вредности демократских мултиетничких друштава је заштита права и што већа партиципација националних мањина. Исправном мањинском политиком политичка заједница има дугорочну легитимацијску основу базирану на мултикултурализму, са смањеним степеном међуратничке дистанце и неповерења.

41 Радосављевић Душко, “Де-партизација националних савета”, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015, стр. 97.

42 Башић Горан, *Искушења демократије у мултиетничком друштву - Модел закона о заштити права националних мањина у Србији*, ЦИЕ, Београд, 2006.

43 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етничитета, Београд, 2006, стр. 93.

44 Исто, стр. 93.

Улога националних савета националних мањина у процесу изградње такве политичке заједнице је огромна. После демократских промена правна регулатива у Србије је омогућила широк спектар заштите мањинских права. Прихваћени су многи међународни документи, а правни систем је обогаћен низом механизма у циљу заштите националних мањина. Међутим, приметне су бројне слабости и недоследност у примени правних норми.

Национални савети као базична тела националних мањина, остварују културну аутономију, бринући се о образовању, култури, информисању и употреби језика и писма. Запажа се, да је Закон о националним саветима националних мањина, углавном “употребљив” за националне мањине које су бројније и територијално концентрисаније, док су малобројне и територијално диспрезиране националне мањине у много чему оштећене. Одлуком Уставног суда у многоме су умањене надлежности националним саветима. Недовољно прецизан правни положај националних савета, који нису ни органи јавне власти, а ни невладине организације отежава функционисање савета. Начин избора чланова савета, који је код неких националних мањина непосредан, показује висок степен политизације и “окупације”, па и инструментализације од стране политичких партија. С друге стране, поставља се питање легитимитета националних савета који су изабрани електорским путем. Такође, критеријуми за бирачки списак морају бити измењени јер представљају извор бројних манипулација, попут уписа у бирачки списак и припадника који по објективном критеријуму не припадају одређеној националној мањини. Законом нису јасно дефинисани критеријуми на основу којих, савети могу да проглашавају установе од посебног значаја за националне мањине.

И поред бројних недостатака и слабости како у нормативном оквиру, тако и у пракси, постојање и рад националних савета је допринело већем степену заштите националних мањина, али и повећаној партиципацији националних мањина у креирању друштвених процеса.

ЛИТЕРАТУРА

Вујачић, Илија, Десет година нове мањинске политике у Србији, научноистраживачки пројекат “Конституционализам и владавина права у изградњи националне државе – случај Србије”, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука и Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2011.

Чупић Чедомир, Јоковић Милица, “Поверење као предуслов за одржање

мањина и прихватање мањинских идентитета”, *Политички живот*, уредник Славиша Орловић, Центар за демократију Факултета политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013.

Башић Горан, *Искушења демократије у мултиетничком друштву - Модел закона о заштити права националних мањина у Србији*, ЦИЕ, Београд, 2006.

Башић Горан, Црњански Катарина, Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији, Фридрих Еберт Стифунг, Центар за истраживање етницитета, Београд, 2006.

Ђурђевић Ненад (уредник), *Мањинска политика и интеграција у Србији. Анализе и препоруке за унапређење мањинске политике и процеса интеграције у Републици Србији*, Форум за етничке односе, Београд, 2014.

Павловић-Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012.

Вукашиновић Ева, Јанић Нина, *Четири године националних савета националних мањина*, Покрајински заштитник грађана – омбудсман, Нови Сад, 2014.

Татјана Павловић-Крижанић, Јелена Лончар, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад 2012.

Радосављевић Душко, “Де-партизација националних савета”, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015.

Ђурђевић Ненад, Марковић Ксенија Улога националних савета националних мањина у интегративној мањинској политици: случај Србија, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015.

Илић Снежана, “Политичка култура националних мањина у контексту избора за мањинске националне савете”, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015.

Башић Горан, *Искушења демократије у мултиетничком друштву - Модел закона о заштити права националних мањина у Србији*, ЦИЕ, Београд, 2006.

Закон о изменама и допунама закона о избору народних посланика Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 10/2003, 12/2004.

Уставна повеља, *Службени лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003.

Закон о Националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018.

Уставни суд на седници одржаној 16. јануара 2014. донео је одлуку о оцени уставности о одредбама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

Jasmin Hodzic

ROLE AND IMPORTANCE OF NATIONAL MINORITIES' COUNCILS IN SERBIA

Resume

One of the fundamental aspects of the process of building democracy and rule of law is respect for minority rights. This implies not only their incorporation into legal framework, but also an active participation of national minorities in public life. In addition to political parties of national minorities, a mechanism that provides a strong protection, greater participation and cultural autonomy for members of national minorities, includes national minorities' councils. The paper analyzes the role and significance of the national minorities' councils, which represent a fundamental basis for an effective decision-making process for the protection of national minorities' particularities, ensuring the implementation of their rights on self-government and cultural autonomy. Main focus of this paper is the analysis of the constitutional and legal position of national minorities in Serbia, legal framework for national minorities' councils, and weaknesses of legal solutions. It includes electoral procedures with all weaknesses, as well as reasons for the strong politicization of national minorities' councils.

Keywords: national minorities, national minorities' councils, cultural autonomy, political representation

* Овај рад је примљен 01. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. новембра 2018. године.

ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ НОСИЛАЦА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

УДК 342.51(497.11):316.334.3

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1032018.5>

Оригинални научни рад

Невена Јовановић*

Сажетак

У овом раду се анализира питање политичке одговорности носилаца извршне власти са акцентом на политички систем Републике Србије. Рад најпре указује на основно значење појма одговорности и његове облике, а затим посебну пажњу посвећује политичкој одговорности као једном од облика одговорности носилаца извршне власти. Аутор има за циљ да прикаже основне проблеме и узроке неостваривања политичке одговорности у Републици Србији и уопште, и да објасни због чега се, по питању успостављања политичке одговорности носилаца извршне власти ситуација неће ништа битно мењати у блиској будућности. Премда аутор обрађује питање политичке одговорности у Републици Србији, може се закључити да генерално посматрано ситуација је у готово свим државама и у свим политичким системима мање више слична и готово свака држава се суочава са истим проблемима, уз незначителне осцилације у разликама.

Кључне речи: одговорност, министри, шеф државе, министарска одговорност, политичка одговорност, извршна власт

* Факултет за међународну политику и безбедност, Универзитет Унион Никола Тесла, Београд, nevena88jovanovic@yahoo.com.

1. УВОД

Питање одговорности је увек актуелно и као такво је предмет правних наука али исто тако и других попут филозофије и етике. Појам одговорности може се односити на субјективни осећај појединца који се осећа и сматра одговорним за одређену радњу без постојања намере и кривице у правном смислу или исто тако се односи на узрочну последичну везу између учиниоца и учиненог дела. Одговорност као појам произилази из појма дужности који је везан за друштвени положај и функцију. Професионалне и друштвене позиције које подразумевају доношење битних одлука носе са собом и велику одговорност. Вршећи своју функцију појединац преузима на себе одређене обавезе и дужности за које је одговоран. У случају неиспуњења својих дужности мора бити спреман да преузме одговорност и негативне последице (санкцију) за неодговарајуће поступање. На основу изнетог се може закључити да појам одговорности подразумева професионално коректно (морално и етичко) поступање у раду као и савесно обављање својих дужности у складу са прописаним законима и другим правним нормама.

Одговорност носилаца политичких функција је једна од основних карактеристика демократских политичких система.¹ У основи политичке одговорности је поверење које носиоци политичких функција добијају приликом свог избора на почетку мандата. Када је реч о представницима извршне власти, односно шефу државе и влади то значи да је шеф државе политички одговоран према грађанима који су га изабрали непосредно, путем општинских избора. У парламентарним политичким системима влада је политички одговорна: скупштини која изгласава поверење влади на почетку мандата и има могућност да распусти владу; и према грађанима који бирајући посланике путем парламентарних избора посредно утичу на избор владе.

2. ПОЈАМ ПОЛИТИЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

2.1. Појам одговорности

Као што је већ споменуто појам одговорности се везује за дужност, односно за функцију коју неко врши. Одговорност под-

¹ Непостојање било какве одговорности од стране носилаца јавних функција води аутократији.

разумева да лице које је одговорно за свој рад има обавезу да оправа донете одлуке поводом својих обавеза, што имплицира да се њено понашање може испитивати и контролисати од стране надлежних лица. Односно, одговорност подразумева тзв. „полагање рачуна“ за учињено. У случајевима неадекватног вршења својих дужности лице се позива на одговорност, његово понашање и донете одлуке се процењују (суде) и доноси се санкција за учињене пропусте. Санкција може бити новчана (материјална) и кривична. “Већ из самог одређења појма одговорности може се уочити да одговорност подразумева ограничавање моћи и овлашћења, подложност контроли различитих субјеката којима се даје право да цене да ли је нечији рад у складу са усвојеним нормама и стандардима, те да у оним случајевима у којима процене да то није предузму одговарајуће мере или изрекну одговарајуће санкције”.²

Миодраг Јовичић одговорност дели на правну и ванправну. По њему „у основи постоје две врсте претпоставки за било који облик одговорности: одговарати се може или, прво, за повреду изричитих правних прописа, или, друго за повреду обавеза моралне природе које леже у основи сваког односа поверења какав везује оне међу којима први поверава другоме да га у нечему представља, да у његово име врши неку функцију. Ова два основа одговорности доводе до разликовања, на једној страни кривичне, грађанске и дисциплинске одговорности- као облика одговорности за повреду кривичноправних, грађанскоправних или дисциплинских прописа и на другој страни политичке одговорности – која се манифестује у престанку односа поверења. Међутим, док су остали облици одговорности (кривична, грађанска и дисциплинска) увек облици правне одговорности, политичка одговорност може бити и правна и ванправна.”³

2.2. Појам извршне власти

Постоји велики број теорија о државним функцијама, њиховим класификацијама као и различити ставови о њиховим карактеристикама. Такође не смемо занемарити чињеницу да је организација и надлежност извршне власти директно условљена политичким системом власти у држави. Оно у чему су готово сви теоретичари уставног права сагласни јесте да је извршна власт

2 Радомир Зекавица, „Контрола и одговорност у систему политичких институција Европске уније - основни изазови и проблеми“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш, бр.74/2016, стр. 119.

3 Миодраг Јовичић, *Демократија и одговорност*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 115.

срце државне власти које води државну политику и доноси најважније одлуке.

Постоје бројни теоријски радови (Монтескије, Лабанд, Јелинек, Марковић и др.) у којима се разматра питање функционирања политичких система, као и подела функција државне власти. Најприхватљивијом теоријом се сматра „тријалистичка теорија која у оквиру опште функције извршења (извршне власти у ширем смислу) прави поделу на извршну власт (политичку – извршну власт, извршну власт у ужем смислу) и управу.“⁴ У центру интересовања за предмет овог рада пре свега је политичко извршна власт чији су носиоци шеф државе и влада.

Председник државе који изборним путем долази на власт у савременим друштвима је пандан монарху из монархије који на свој положај долази наслеђем. „Шеф државе је орган који представља државу и њен суверенитет у међународним и унутрашњим односима, поред тога што врши и нека друга овлашћења, нарочито она која су у вези с формирањем и радом владе. Општа карактеристика шефа или председника државе је да је он формални (понегде и стварни) шеф извршне власти.“⁵ У зависности од тога да ли је шеф државе искључиви носилац извршне власти или извршну власт дели са владом говоримо о моноцефалној (карактеристична за председнички систем), односно о бицефалној извршној власти (карактеристична за парламентарни систем).

За разлику од председника државе који је инокосни орган, влада представља зборни или колегијални орган кога чине министри, односно чланови владе који су по одређеном поступку одређени за старешине управних ресора а на чијем челу се налази председник владе који се још назива и премијер. „Влада као орган извршне власти карактеристична је само за парламентарни систем власти, у којем постоји бицефална извршна власт. У председничком систему влада не постоји као формални уставни орган, него као фактички скуп блиских сарадника председника републике које овај поставља и отпушта према свом нахођењу, као приватни кабинет председника. У скупштинском систему власти, влада није самостални државни орган него је организационо везана за парламент, функционишући као његов извршни одбор (орган).“⁶

Данашња политичка пракса указује на то да моћ председника државе слаби, док политичка моћ владе расте као и да је влада

4 Драган Гостовић, „Дефинисање извршне власти“, *Правни живот*, Београд, 11/2009, стр. 187.

5 Ратко Марковић, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 112.

6 Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 335.

постала стварно политичка- извршна власт у земљи која доноси одлуке од највећег значаја.

2.3. Политичка одговорност извршне власти

Као вршиоци државне, односно јавне, функције носиоци извршне власти су вишеструко одговорни за свој рад и деловање у оквиру своје службе али исто тако и ван њих. Као држављани и грађани своје државе носиоци извршне власти подлежу правној одговорности, односно могу бити правно одговорни за дела учињена у својству грађана изван делокруга своје професионалне надлежности. С друге стране, вођени националним али и политичким интересима, на носиоцима извршне власти је да доносе важне одлуке. Та врста одговорности назива се политичка одговорност и као таква карактеристична је за носиоце политичких функција. Неминовно је да функције извршне власти попут председничке и министарске са собом носе велику моћ одлучивања а паралелно са тим и велику одговорност.

Политичка одговорност као један од облика одговорности носиоца извршне власти је објективна одговорност из разлога што може постојати чак и у ситуацијама када не постоји кривица и намера у правном смислу. Подразумева одговорност политичких функционера за непримерен и несврсисходан рад, изостајање очекиваних резултата и за друге политички непожељне радње учињене у оквиру политичке функције, односно можемо рећи да је „предмет политичке одговорности утврђивање да ли су радње министара политички коректне“.⁷

У основи политичке одговорности је поверење које грађани посредним или непосредним путем дају носиоцима извршне власти да у њихово име доносе одлуке од велике важности и да воде државну политику. Као одраз добијеног поверења носиоци извршне функције добијају мандат који представља политичку моћ и овлашћење да доносе одлуке и предузимају радње за које је у оквиру своје функције надлежни и одговорни. Исто тако, функционери морају пред грађанима и органима од којих су изабрани оправдати своја дела како би задржали добијено поверење на почетку свог мандата. Губитак поверења доводи губитка мандата који представља санкцију за политички неодговорно понашање. За политичку одговорност је од изузетне важности очување легитимитета власти и поверења да ће носиоци извршне власти води-

7 Zoran Lončar, „Ministerial Responsibility: Regulations and Practical Issues in the Republic of Serbia“, *Croatian and comparative public administration*, Zagreb, br. 4/2013, str. 1174.

ти добру државну политику. Политички одговорни функционери знају да ће им поверење бирача и осталих функционера омогућити поновни избор, односно реизбор. Неостварена очекивања у раду, политичка некоректност, у одређеним ситуацијама политичка недисциплина, неодржана обећања олако могу довести до опозива, односно смењивања или оставке. Поверење је основ политичке одговорности и без њега је готово немогуће вршити политичку власт у демократско уређеној држави.

Смисао политичке одговорности подразумева политички коректно поступање при обављању функцијске дужности у складу са законима, прописима и државном политиком али исто тако има за циљ да се ономогуће злоупотребе међу функционерима и злоупотребе политичке функције и положај. Коначни циљ политичке одговорности може бити да се употребом одређених уставних и законских механизма смене или да се услед притиска јавног мњења неодговорни носиоци политичких функција принуде на оставку. У теоријском смислу, смена политичара чији је рад нецелисходан је лака и брза, међутим у пракси ретко долази до коначних последица политичке одговорности. Најчешће све остаје на међусобним оптужбама за учињене пропусте и пребацивању кривице, неодговарање за исте, или, евентуално преузимање кривице уз подношење оставке или опозив на једној јавној функцији и још бржи прелазак на другу јавну функцију.⁸ Наведено намеће закључак да политичка одговорност као појам постаје утопија којој се тежи.

Разумно је поставити питање да ли је основни циљ носилаца извршне власти да у оквиру свог мандата не учине или се у оквиру његовог ресора не деси ниједна грешка која која би довела у питање његову професионалност, политичку репутацију и могућност губитка политичке функције. Када настане проблем, притисак на носиоце извршне власти је увек присутан, како од стране јавног мњења, медија тако и од стране опозиције која користи сваку негативну ситуацију за покушај смене власти. Последице политичке одговорности су различите. Санкција за политички неодговорно понашање огледа се у подношењу оставке од стране носиоца функције, опозив, разрешење или смењивање које се огледа у деградацији на

8 Италијански политичар Ђулијо Андреоти, кога Ђовани Сартори, у својој књизи Упоредни уставни инжињеринг, назива Вечни због своје личне стабилности на италијанској политичкој сцени, био је седам пута председник Владе а током периода од четрдесетак година обављао је и друге функције попут министра спољних послова, одбране, просвете, унутрашњих послова и друго. При чему се наглашава да његов политички ангажман последица његовог положаја у страначким структурама пре него у квалитету његовог рада. Више о томе, Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжињеринг - структуре, подстицаји и исходи*, превела с италијанског Маја Миличевић, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 136-137.

професионалној лествици. Оно што се најчешће замера носиоцима јавних функција, међу којима су председник државе и чланови владе јесте да увек преовлада жеља за моћи, привилегијама, потреба за увећањем сопственог богатства и остваривањем личних интереса као и избегавање одговорности које поменуте функције носе и неиспуњавање обећања датих пре избора од стране грађана. Наведено неретко доводи до става да се „у последње време корупција се све више из извршне сели у законодавну активност (парламент)“ као и да се „узрок томе налази у повезаности политике и новца, тј. у коруптивном финансирању политичких странака и, заузврат, омогућавању стицања новца уз помоћ власти“.⁹

Међутим, мора се имати у виду чињеница да за разлику од правне одговорности носиоца извршне власти која је регулисана уставом и законским актима политичку одговорност карактерише примена политичких и моралних критеријума којим се процењује целисходност одређених поступака. Непостојање јасних мерила и критеријума за утврђивање политичке одговорности носиоца извршне власти додатно отежава ову материју, стога би прецизно дефинисање истих начела олакшало утврђивање постојања политичке одговорности.

Политичка одговорност носиоца извршне власти, у погледу на то ко је политички одговоран и пред којим органом, зависи од облика државне власти (да ли реч о монархији или републици) и од организације власти (да ли је реч о председничком, парламентарном или скупштинском политичком систему). Имајући у виду тему рада акценат ће бити на парламентарном политичком систему власти који је између осталог и политички систем Републике Србије.

Монарха, као шефа државе у монархијама карактерише одсуство сваке одговорност – правне и политичке. Апсолутна неодговорност монарха праћена је установом премапотписа свих монархових аката. То значи да политичку и сваку другу одговорност за монархове акте сноси влада у целини или министар који је премапотписао акт.

Председнички систем власти у ком је заступљена строга подела власти, председник државе је стварни носилац извршне власти и као такав није он није политички одговоран парламенту већ уставу и нацији која га је изабрала на председничким изборима. Парламент је једино овлашћен да покрене кривичну одговорност шефа државе против неуставног деловања¹⁰ а уколико парламент

9 Горан Н. Бошковић, Сретен М. Југовић, „Корупција у јавној управи Републике Србије - специфичности и институционални механизми за спречавање“, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 3/2015, стр. 144.

10 Реч је о тзв. *impeachment* који подразумева покретање оптужнице против председника

није задовољан радом и политиком председника државе може се користити средствима која би приморала шефа државе на оставку или да сачека истек мандата. Имајући у виду да је у председничком систему влада „приватни кабинет“ председника, министри су за свој рад политички одговорни само председнику државе.

У скупштинском систему законодавни орган је носилац целокупне власти што имплицира да је извршна власт подређена и у потпуности одговорна законодавној. Влада и шеф државе у скупштинском систему су политички одговорни парламенту за своје одлуке и радње.

Парламентарни систем карактерише успостављање еквилибријума између бицефалне извршне и законодавне власти који се остварује пре свега меком поделом власти и међусобном контролом која има за циљ преиспитивање политичких одлука и евентуално позивање на политичку одговорност у вези са њима. Политичка одговорност егzekутиве пред легислативом произилази из могућности парламента да распусти владу, и обрнуто да влада распусти парламент. Међутим како је у парламентарним системима извршна власт бицефална, председник државе није политички одговоран парламенту већ само влада која води државну политику и самим тим и за њу и одговара.

3. ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Извршну власт у Републици Србији чине председник државе (шеф државе) и влада коју чине председник владе (премијер) и министри који су од стране председника владе као мандатара избрани. Као носиоци најважнијих функција у држави одговорност председника државе и владе у целини је не само политичка, већ и партијска, професионална, лична а такође и јавна јер одговорност коју носиоци извршних функција имају према грађанима који су им дали поверење да воде државну политику је основ избора поменутих функција. Међутим, свођење одговорности носиоца политичких функција на одговорност према бирачима који су их бирали и који су им дали поверење да воде државну политику је преуско и неприхватљиво.

За разлику од председника државе који поверење добија од стране бирача, пре почетка свог рада влада добија поверење од законодавног органа, односно скупштине за свој рад. Добијено пове-

државе од стране парламента, с тим да не неопходно да један дом парламента подигне оптужницу док други дом доноси пресуду.

рење подразумева пре свега политичку одговорност. Влада је пред грађанима одговорна непосредно, односно грађани путем парламентарних избора имају директан утицај на састав посланика који изгласавају мандат влади. На основу изнетог можемо закључити да се политичка одговорност подразумева одговорност према грађанима који чине бирачко тело и одговорност егзекутиве пред легислативом и обрнуто. Санкција за политичке одговорности биће смена власти од стране бирача при следећим председничким изборима или опозив владе у целини или појединог министра од стране скупштине.

3.1. Политичка одговорност шефа државе у Републици Србији

Председника државе Републике Србије бирају грађани путем непосредних председничких избора. На овај начин председник државе ужива легитимитет од стране својих бирача који су га изабрали да изражава државно јединство Републике Србије, али је он истовремено уставним путем лишен стварне извршне власт. Члан 122. Устава Републике Србије предвиђа да је „влада носилац извршне власти у Републици Србији“¹¹. Овакав положај председник државе има за последицу да је шеф државе политички неодговоран, међутим он може одговарати кривично пред редовним судовима и у складу са прописаним законским нормама. У вези са наведеним битно је нагласити да председник Републике Србије ужива имунитет о ком одлучује Народна скупштина. Устав Републике Србије имунитет председника државе изједначава са имунитетом народног посланика.¹² То би значило да је председник као и народни посланик ужива имунитет неодговорности, како кривичне тако и сваке друге за изражено мишљење и акте који су предузети у циљу обављања своје председничке функције. Имуитет паралелно обухвата неповредивости председника државе што подразумева „да не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или неки други поступак без одобрења Народне скупштине“, изузев у случајевима када је кривица очигледна, односно „када је затечен у вршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година“.¹³

Имуитет неодговорности је за разлику од имунитета неповредивости апсолутан имунитет зато што „има материјалноправно

11 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 122.

12 Председник Републике ужива имунитет као народни посланик. О имунитету председника Републике одлучује Народна скупштина. Исто, чл. 119.

13 Исто, чл. 103.

дејство јер трајно искључује правну одговорност за дела учињена у вршењу посланичког мандата (...) није везан за трајање посланичког мандата тако да се ни након његовог престанка не може поставити питање одговорности за изражено мишљење или гласање током обављане функције. С друге стране имунитет неповредивости има само процесноправно дејство јер представља процесну сметњу, која онемогућава да се против посланика, који се на њега позвао или којем је овај успостављен, без одобрења Народне скупштине поведе кривични или други поступак за који се може изрећи казна затвора.¹⁴ Устав предвиђа могућност да уколико се председник сам не позове на имунитет, она има право да га сама успостави. Имуитет неповредивости на овај начин привремено обуставља кривични поступак док Народна скупштина не одлучи о истом или до истека председничког мандата. Циљ оваквог решење јесте да се с једне стране, једна од најважнијих политичких функција и личност у држави заштити од евентуалних политичких злоупотреба и малициозних радњи, а с друге стране да обезбеди заштита и слобода у обављању својих политичких активности.

Закон о председнику Републике чланом 15.¹⁵ ближе одређује услове потребне за разрешење председника државе. До разрешења председника државе може доћи уколико најмање једна трећина народних посланика предложи разрешење пред Народном скупштином због повреде Устава. Међутим, на Уставном суду је да у року од 45 дана од дана када је покренут поступак разрешења да утврди да ли је до повреде устава од стране председника дошло. Два услова која морају бити остварена да би до разрешења председника дошло су: да Уставни суд донесе одлуку да је председник повредио устав и да за разрешење гласа две трећине народних посланика, у супротном поступак разрешења ће се обуставити.

Када је реч о политичкој одговорности председника Републике Србије можемо закључити да је политички неодговоран пред парламентом из разлога што политику државе води влада. Одговорност једино има према јавном мњењу, односно бирачима који су га својом вољом путем избора изабрали.

3.2. Политичка одговорност владе у Републици Србији

Институт одговорне владе и министарске одговорности настао је и развијао се паралелно са класичним парламентаризмом

14 Владан Петров, Игор Р. Вуковић, „Имуитет неодговорности посланика - уставноправни и кривичноправни поглед“, *Српска политичка мисао*, Београд, 2/2015, стр. 278.

15 Закон о председнику Републике, *Службени гласник РС*, бр. 111/2007.

у Великој Британији. Парламентарне владе уопште и у Републици Србије карактерише одговорност пред законодавним органом односно парламентом (скупштином). „Класични теоретичари уставног права сматрали су начело политичке одговорности министара пред парламентом управо оном карактеристиком која је најважнија за разликовање модела парламентарне владе од других облика организације односа између најважнијих државних органа, легислативе и егzekутиве.“¹⁶

„Политичка одговорност извршне власти, тј. владе састоји се у томе што се влада мора повући са свог положаја када изгуби поверење парламентарне већине. Ова одговорност назива се политичком пошто не имплицира никакву законитост, никакву кривицу на страни владе, већ се састоји једноставно у неповерењу парламентарне већине према њој, при чему то неповерење најчешће настаје као последица њиховог међусобног неслагања. Стога је и санкција ове одговорности једино разрешење владе и ништа друго.“¹⁷

Влада у парламентарним системима власти, за разлику од председничког система¹⁸ је носилац извршне власти. У Републици Србији Народна скупштина као законодавно тело бира владу. Добијени мандат подразумева поверење које је влада као носилац извршне функције добила од стране Народне скупштине на самом почетку свог рада. Имајући у виду значај овог института, одговорност владе је предвиђена уставом и законом. Одговорност извршне власти почива на политичкој одговорности председника владе, министара и владе у целини пред парламентом који је у могућности да по одређеној процедури изгласа неповерење владе у целини или поједином министру, односно председнику владе. Из наведеног се може закључити да политичка одговорност владе може бити колективна- одговорност владе у целини и индивидуална- одговорност председника владе или министра као њеног члана.

„Влада је одговорна Народној скупштини за вођење политике Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, за стање у свим областима из своје надлежности и за рад органа државне управе“¹⁹, а “министар је одговоран

16 Branko Smerdel, „Odgovornost vlade u europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije “rade svoj posao”“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb*, br. 3-4/2010, str. 638.

17 Ратко Марковић, *Извршна власт*, нав. дело, стр. 207.

18 У председничком систему власти егzekутива је моноцефална, односно председник државе је носилац извршне власти. Председник сарађује са администрацијом (неформални министарски кабинет) коју чине старешине управних ресора. Избор, конституисање, мандат и функционисање администрације у потпуности је зависно од председникове воље.

19 Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005 – испр. 101/2007, 65/2008,

за спровођење програма и политике Владе, за одлуке и мере које је донео или пропустио да донесе или предузме и за извршавање обавезних упутстава и посебних задужења која му је одредио председник Владе.²⁰

У случајевима изостанка подношења оставке услед политички неодговорног и некоректног понашања председника владе, њених чланова или владе у целини народни посланици могу предложити Народној скупштини да се председнику Владе, њеним члановима или влади у целини изгласа неповерење што за последицу има разрешење председника владе (имплицира престанак мандата владе), разрешење министра и престанак мандата владе. То значи да се основна средства међусобне контроле између легислативе и егzekутиве могу користити и са циљем позивања на политичку одговорност, односно као средство да се иста оствари. На основу написаног можемо констатовати да је покретање питања колективне или индивидуалне политичке одговорности могуће употребом уставних процедура као што су: интерпелација²¹, гласање о неповерењу влади или члану владе²², гласање о поверењу влади²³. Оно што је битно нагласити у вези са наведеним уставним процедурама јесте да устав Републике Србије, као и многи други савремени уставни, прописује заострене мере, тј. да би предлог био усвојен у Народној скупштини неопходно је да је гласало више од половине од свих народних посланика и предвиђа дужи временски период након којег може доћи до поновне примене уставних процедура, а са циљем спречавања евентуалних злоупотреба истих.

16/2011, 68/2012 - одлука УС, 72/2012, 7/2014 - одлука УС и 44/2014, чл. 7.

20 Исто, чл. 14.

21 Члан 129. Устава Републике Србије предвиђа могућност да најмање 50 народних посланика поднесе интерпелацију у вези са радом Владе и њеног појединог члана. Уколико Народна скупштина прихвати одговор владе или њеног члана поводом исте, наставља се са радом по усвојеном дневном реду, супротно уколико Народна скупштина не прихвати одговор поводом интерпелације приступа се гласању о неповерењу влади или члану владе, уколико председник владе или члан владе претходно не поднесе оставку. Како би се спречиле злоупотребе интерпелације као средства контроле над радом владе питање које је било предмет интерпелације не може бити предмет поновне расправе пре истека рока од 90 дана. Устав Републике Србије, *нав. дело*.

22 Члан 130. Устава Републике Србије предвиђа могућност да најмање 60 народних посланика може затражити гласање о неповерењу влади или поједином члану владе. Предлог за изгласавање неповерења влади или члану владе биће прихваћен од стране Народне скупштине уколико је за њега гласало више од половине од свих народних посланика. Ако влади или члану владе не буде изгласано неповерење, нов предлог за гласање о неповерењу не може бити поднет пре истека рока од 180 дана. Устав Републике Србије, *нав. дело*.

23 Члан 131. Устава Републике Србије предвиђа могућност владе да Народној скупштини затражи да гласа о поверењу влади. Народна скупштина изгласаће поверење влади ако је предлог о поверењу влади прихваћен од стране више од половине свих народних посланика. Супротно, уколико Народна скупштина не изгласа поверење влади, влади престаје мандат. Устав Републике Србије, *нав. дело*.

Индивидуална одговорност министара може бити ванправна (политичка) и правна (кривична, грађанска и дисциплинска). „Политичка одговорност значи да министру због нецелисходног рада може бити изгласано неповерење у парламенту. Раскид поверења значи да се он разрешава министарске дужности. За разлику од политичке одговорности која се односи на нецелисходан рад и којој подлежу само носиоци јавних функција, кривична и материјална одговорност се односе на одређен противправан рад и њима подлежу сви грађани.“²⁴

Председник владе, односно премијер као и остали чланови владе уживају имунитет аналоган имунитета председника државе, тј. народног посланика с тим да о имунитету одлучује влада а не законодавни орган.²⁵ Наведено значи да чланови владе нису одговорни за мишљење које је изнето на седницама Владе или Народне скупштине као ни за дати глас на истим. Када је реч о кривичној одговорности имунитет чланове владе штити од кривичног и сваког другог поступка све док га не укине влада или по престанку мандата.

4. ЗАКЉУЧАК

Политичка одговорност носиоца извршне власти може имати два основна облика која подразумевају политичку одговорност извршне власти према грађанима и политичку одговорност егзекутиве пред легислативом. Када је реч о политичкој одговорности извршне власти према грађанима, неретко се дешава да политичка обећања носилаца извршне власти остају само на обећањима. Штавише сами бирачи су мишљења да се током свог мандата политички функционери више баве остваривањем приватних интереса него остваривањем предизборних обећања. Међутим када је реч о политичкој одговорности извршне власти пред законодавном, фактор који се морати узети у обзир је састав законодавног органа. Уколико у скупштини доминира владајућа странка вероватноћа да ће доћи до изгласавања неповерења влади или члану владе је минимална. Осим што посланици ретко кад користе своје уставне могућности да изгласају неповерење и да смене неодговорне функционере, у ситуацијама када је министар чији се рад сматра нецелисходним из исте политичке партије која чини парламентарну већину у скупштини тешко је очекивати да ће се покренути питање

²⁴ Драган Гостовић, *Извршна власт као државна функција*, Алтера, Београд, 2006, стр. 72.

²⁵ Председник и члан Владе уживају имунитет као народни посланик. О имунитету председника и члана Владе, одлучује Влада. Устав Републике Србије, *нав. дело*. чл. 134, ст. 2.

политичке одговорности. На крају се све своди на гласање бирача који су, мора се признати, све мање заинтересовани за изборе до којих ће свако политички неодговорно понашање и заборавити.

Можемо констатовати, да један од озбиљнијих проблема у вези са питањем политичке одговорности јесте што се механизми, који су уставном предвиђени, за санкционисање за нецелисходан рад носиоца извршних функција у пракси ретко користе. Један од разлога јесте политичка моћ појединих функционера и подршка своје партије коју уживају. За своје деловање у току трајања мандата можемо рећи да ће истицати своје добре резултате док ће за лоше тражити кривце међу другима. Све то обесмишљава појам политичке одговорности и доводи до деградације политичке елите као једне од најважнијих друштвених група у друштву која треба да буде пример образованог, културног и моралног.

ЛИТЕРАТУРА

Бошковић Н. Горан, Југовић М. Сретен, „Корупција у јавној управи Републике Србије - специфичности и институционални механизми за спречавање“, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 3/2015, стр. 137-155.

Гостовић Драган, „Дефинисање извршне власти“, *Правни живот*, Београд, 11/2009, стр. 181-196.

Гостовић Драган, *Извршина власт као државна функција*, Алтера, Београд, 2006.

Закон о председнику Републике, *Службени гласник РС*, бр. 111/2007.

Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005 – испр. 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - одлука УС, 72/2012, 7/2014 - одлука УС и 44/2014, чл. 7.

Зекавица Радомир, „Контрола и одговорност у систему политичких институција Европске уније - основни изазови и проблеми“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш, бр. 74/2016, стр. 117-132.

Јовичић Миодраг, *Демократија и одговорност*, Службени гласник, Београд, 2006.

Марковић Ратко, *Извршина власт*, Савремена администрација, Београд, 1980.

Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

Петров Владан, Вуковић Р. Игор, „Имунитет неодговорности посланика - уставноправни и кривичноправни поглед“, *Српска политичка мисао*, Београд, 2/2015, стр. 275-294.

Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжињеринг - структуре, подстицаји и исходи*, превела с италијанског Маја Миличевић, Филип Вишњић, Београд, 2003.

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

Lončar Zoran, „Ministerial Responsibility: Regulations and Practical Issues in the Republic of Serbia“, *Croatian and comparative public administration*, Zagreb, br. 4/2013, str. 1171-1198.

Smerdel Branko, „Odgovornost vlade u europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije “rade svoj posao”“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb, br. 3-4/2010, str. 631-655.

Nevena Jovanovic

POLITICAL RESPONSIBILITY OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

This paper analyses issues of political responsibilities of executive powerholders, with focus on the political system of the Republic of Serbia. Initially, this paper points out the fundamental meaning of the notion of responsibility and its forms, then continues to address political responsibility as a form of responsibility of subjects of executive government. Author aims to present the main problems and causes of failure of political responsibility in the Republic of Serbia and in general, and to explain why nothing crucial will change in the near future, when it comes to the issue of political responsibility of executive powerholders. Even though the author addresses the issue of political responsibility in the Republic of Serbia, a general conclusion can be drawn that the situation in virtually all states and all political systems is more or less the same, and that almost every state faces the same problems, with negligible oscillations in differences.

Keywords: responsibility, president, ministers, ministerial responsibility, political responsibility, executive power

* Овај рад је примљен 14. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. новембра 2018. године.

Приказ књиге: Милан Влатковић, Зоран Јовановић, *УПРАВНИ НАДЗОР*, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2016

УДК 35.078.3(075.8)(049.3)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1032018.6>

Оригинални научни рад

Милица Шкорић*



Управни надзор је монографија уџбеничког карактера, настала у сарадњи др Милана Влатковића и др Зорана Јовановића за потребе студената Правног факултета у Крагујевцу. Књига представља анализу управног надзора, како теоријски, тако и на примеру Републике Србије. Приказ управе и њој сличних појмова прати и историјска анализа државних управа Србије од периода I српског устанка, закључно са 2016-ом годином, када је овај уџбеник издат.

* milica95.skoric@gmail.com

Управни надзор Р. Маринковић дефинише као „*посебан посао управе који се састоји од надзорних активности снабдевеним посебним управним овлашћењима над неауторитативним поступањем одређених физичких и правних лица*”, он заузима централно место овог дела.

Књига је састављена из три целине. У првом делу др Влатковић објашњава сам теоријски и позитивно-правни појам управе и појмове нераскидиво повезане са управом (вршиоци управе, организација управе, њени послови, делатности... итд). По нашем закону вршиоци управе могу бити државни и недржавни субјекти. Због низа послова које је лакше вршити на нижим нивоима власти министарства често преносе овлашћења на локалне самоуправе, а неретко и на јавна предузећа, установе, јавне агенције и друге организације. Такође у првом делу присутан је и историјски осврт на државну управу Србије, односно на то како се она мењала у складу са државним уређењима кроз које је Србија пролазила кроз стицање државности, али и у зависности од међународних фактора, законских уређења и глобалних промена на пољу управљања.

Други део књиге базира се на појму управног надзора, његовом својству, елементима, облицима и начелима. Обрађује актуелно законско дефинисање надзора у Републици Србији, који као појам *унутрашњег надзора* уводи *Закон о државној управи* из 2005. године, а чије вршење је поверено управној инспекцији. Историјат контроле управног надзора код нас датира од 1946. године када је формирана *Савезна контролна комисија*. Уставни закон из 1953. године није предвиђао никаква посебна овлашћења која би се могла окарактерисати као управни надзор у позитивно-правним смислу. Међутим, у првом закону о државној управи донесеном након Другог светског рата (1956) конституише се право органа управе да у оквиру свог делокруга и овлашћења врше надзор над законитошћу рада самосталних установа и организација. Закон о државној управи из 1956. године био је основа из које се даље развијао и изграђивао управни надзор у нашем законодавству. Он је иако недовољно прецизно и детаљно ипак садржао сва три облика управног надзора.

Устав из 1963. године први пут у уставном тексту предвиђа контролну улогу Службе друштвеног књиговодства. Овај период значајан је за управни надзор, јер се он конституише у уставима као функција органа управе. Закони га детаљно разрађују, па се тако управни надзор прецизно групише у три облика: надзор над законитошћу рада, надзор над законитошћу аката и инспекцијски надзор. Ови модалитети су уз неке промене опстали до данас у

позитивно-правној регулативи Србије. Последњи устав СФРЈ-а (1974) који је био на снази све до распада државе 1990. године, развио је широк систем органа и средстава контроле над законитошћу рада и аката самоуправних организација и заједница.

Управни надзор има и своје специфичне облике, како то аутори истичу, у управном систему Р. Србије те специфичне облике налазимо у надзору Народне банке, Комисије за хартије од вредности и Државне ревизорске институције.

Управа за надзор Народне банке врши надзор над финансијским институцијама, има право на увид у документацију других банака, финансијских организација и правних лица која су предмет контроле. Надзор над тржиштем капитала, хартијама од вредности и другим финансијским инструментима обавља Комисија за хартије од вредности. Комисија врши надзор над испуњавањем свих обавеза у вези са јавном понудом хартија од вредности, надзор над применом и извршавањем свих обавеза јавних друштава, као и надзор над пословањем организатора тржишта. Државна ревизорска институција врши надзор над свим директним и индиректним корисницима буџетских средстава, а у вези са финансијским обрачунима, издацима, трансакцијама, приходима, расходима, пословањем субјекта ревизије... итд.

Последњи, трећи део књиге бави се конкретније инспекцијским надзором. Инспекцијски надзор је делатност државне управе којом се испитује спровођење закона и других прописа и зависно од резултата надзора, изричу мере. Он је основни облик управног надзора и врше га искључиво органи државне управе. Постоје две врсте инспекцијског надзора (по територијалном принципу и по степену самосталности и организованости), он има своја начела и фазе. Др Јовановић у трећем делу уџбеника критикује недостатке законског регулисања инспекцијског надзора, пре доношења *Закона о инспекцијском надзору*. *Закон о општем управном поступку* се примењивао у поступку инспекцијског надзора и делимично попуњавао правне празнине. Јовановић указује на то да је инспекцијски поступак специфичан и да захтева самостално законско уређење, које ће у некој мери одступати од *Закона о општем управном поступку*. Циљ инспекцијског надзора јесте постизање законитог и безбедног пословања, али и спречавање и отклањање штетних последица. Доношење закона који уређује ову област користи привредним субјектима, јер од ефикасног и законитог рада инспекцијских органа зависи ниво конкурентности Републике Србије. Суштина примене правне норме у инспекцијском надзору јесте да постигне законито и безбедно пословање и поступање

надзорних субјеката и спрече или отклоне штетне последице. Из *Закона* из 2015. године могу се, начелно, издвојити основни правни институти, њихова садржина и решења која их обезбеђују. У трећем поглављу обрађена је и сарадња инспекцијских органа, врсте и облици инспекцијског надзора, вршење, правни акти инспекцијских органа, инспекцијске мере... итд.

Послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора, који има стечено прописано образовање, радно искуство у струци, положен државни стручни испит и испит за инспектора и који испуњава друге услове прописане за рад у органима државне управе. Унутрашњу контролу рада инспектора обављају унутрашње инспекције које образују органи аутономне покрајине и локалне самоуправе.

Деловање управне инспекције протеже се кроз цели систем државне управе и из тог разлога је значајан организациони облик контроле над радом органа државне управе. Процес преображаја и промена законодавства у области државне управе у Републици Србији до ког је дошло због глобалних промена у области управљања, али и због усклађивања домаћег законодавства са законодавством Европске Уније изазвала је ширење надлежности управне инспекције. *Закон о управној инспекцији* на целовит и систематичан начин уређује надлежности, овлашћења и положај управне инспекције, обезбеђује поштовање и доследно спровођење закона, али и прецизира и утврђује предмет и садржину надзора у одређеним правним и друштвеним областима.

Ова књига користи се као уџбеник на Правном факултету у Крагујевцу и коауторско је дело др Милана Влатковића и доц. др Зорана Јовановића. Написана је у циљу стицања знања из ове области уз осврт на историјски и теоријски облик управе.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

За писање рада користити **ћирилично писмо**.

Текст писати у фонту Times New Roman, величина фонта **12**, са увученим пасусима и проредом **1,5** и маргинама **Normal 2,5 cm**.

Обим рада не сме бити већи од 36.000 карактера са размаком (приликом провере броја карактера користити: Review/Word Count/Character (with spaces) - активирати опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*).

Име и презиме аутора се пише на средини, малим словима – *Bold* и *Italic* (фонт 12).

Афилијација се пише испод имена аутора на средини, малим словима – *Italic* (фонт 12). Уколико је аутор запослен на факултету, након навођења факултета, наводи се и универзитет (нпр. *Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*). Уколико је аутор запослен на институту, наводи се и град у коме се институт налази (нпр. *Институт за политичке студије, Београд*).

Наслов се пише на средини, великим словима – *Bold* (фонт 14). Фуснота поред наслова служи за навођење назива и броја пројекта у оквиру кога је чланак написан.

Сажетак се пише испод наслова на средини малим словима величина фонта 12. Испод тога пише се текст сажетка у обиму од 100 до 250 речи - фонт 12, *Justify*. Сажетак садржи предмет анализе, циљ рада, коришћене теоријско-методолошке приступе, резултате и закључке рада.

Кључне речи се пишу испод текста сажетка малим словима (фонт 12), и одвајају зарезом. Наводи се од 5 до 10 кључних речи.

Поднаслови се пишу на средини, великим словима - *Bold* (фонт 12) и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина, оне се такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. – малим обичним словима *Bold* (фонт 12).

Начин цитирања:

Фусноте у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте уносити командом *Insert – Reference – Footnote*. Фусноте се пишу у фонту *Times New Roman*, величина слова **10**. Фусноте треба поравнати по левој и десној маргини, односно изабрати опцију *Justify*

Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

- приликом навођења *монографије/књиге* фуснота мора садржати:

- Име и презиме аутора, наслов рада курзивом (*Italic*), назив издавача, место, годину издања и број стране.
- **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
- **приликом навођења чланака из часописа:**
 - Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа курзивом (*Italic*), назив издавача, место издавања, број, година излагања и број стране.
 - **Пример:** Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликта до њихових решења“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009, стр. 67.
- **приликом навођења зборника радова/поглавља из књиге:**
 - Име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника/поглавља курзивом (*Italic*), имена и презимена приређивача зборника у загради, назив издавача, место издања, година издања, број стране.
 - **Пример:** Дејана Вукчевић, „Србија и придруживање Европској унији“, у зборнику: *Србија – политички и институционални изазови* (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 239.
- **приликом навођења извора са Интернета (не смеју прећи више од 10% коришћене литературе):**
 - Име и презиме аутора, наслов чланка курзивом (*Italic*), пуну интернет адресу и датум приступа.
 - **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*, Internet, http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf, 05/03/2013
- **приликом навођења архивске грађе:**
 - мора да садржи назив институције у којој се грађа чува, фонд, фасциклу (уколико има), назив документа (ако нема назива документа одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?), место, датум.
 - **Пример:** Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894, Извештај Министарства иностраних дела о постављењу конзула, Београд, 19. април 1888.
- **приликом навођења прописа/закона:**
 - Пуним називом прописа/закона, курзивом гласило у коме је пропис објављен, број и година објављивања.

- **Пример:** Закон о извршном поступку – ЗИП, *Службени гласник РС*, бр. 125/04.
- **приликом навођења публикација у новинама:**
 - Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив новине курзивом, датум објављивања
 - **Пример:** Слободан Кљакић, „Черчилов рат звезда против Хитлера“, *Политика*, 21. 12. 2004.
- **Код поновљеног цитирања истог извора узастопно на истој страни користити:**
 - Исто, број стране
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54. Исто, стр. 55
- **Код поновљеног цитирања истог извора уколико није узастопно и на истој страни користити:**
 - Име, презиме аутора, назив извора, нав.дело, број стране.
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, нав. дело, стр. 54.

Код уноса табела и графикана користити:

Изнад табеле/графикана центрирано пише се Табела/Графикон, редни број, назив табеле, величина фонта 10.

Испод табеле/графикана пише се Извор: навести извор по правилима цитирања за фусноте, величина фонта 10.

Литература се наводи на исти начин као и у фуснотама, с тим што се прво наводи презиме, па име аутора. Литература је поређана по азбучном реду за изворе на ћириличном писму, који се први наводе, а затим по абecedном реду за изворе на латиници.

За чланке из часописа, зборника као и за поглавља у књигама потребно је навести од које до које стране је чланак или поглавље у зборнику/књизи.

Литература садржи само изворе који су наведени у фусно-тама.

Након литературе, латиничним писмом навести **име и презиме аутора** на средини - *Bold* (фонт 12), испод тога наслов рада на енглеском великим словима - *Bold* (фонт 14).

Резиме (Resume) се пише на средини, малим словима – *Bold* (фонт 12). Испод тога пише се текст резимеа на енглеском језику у обиму до **1/10** дужине чланка. Резиме садржи резултате и закључке истраживања до којих је аутор дошао у свом раду и то знатно шире него у сажетку.

Кључне речи (Keywords) се пишу малим словима (фонт 12) и одвајају зарезом.

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

Рокови за достављање радова су: **1. март, 1. јун, 1. октобар.**

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе и изјаву да тај рад није раније објављиван, тј да рад није аутоплагијат или плагијат. Изјава може да се преузме на интернет презентацији часописа, www.ajrips.edu.rs/.

Текстове слати у електронском облику на адресу redakcija@ajrips.edu.rs.

УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензента је да допринесе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. 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 и зборницима (посебно часописи и зборници из политикологије).

Научни и друштвени допринос рада. Општи коментар о квалитету рада:

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

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

1. Оригинални научни рад
2. Прегледни рад
3. Научна критика, полемика и осврти

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:

ЦИП - 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. 3 (2015) - . -
Београд : Институт за политичке студије,
2015 - (Београд : Virograf comp.). 23 cm

Три пута годишње.

ISSN 2406-2529 = Администрација и јавне
политике

COBISS.SR ID 214588684