

ТМГ. XXXVII	Бр. 4	Стр. 1749-1762	Ниш	октобар - децембар	2013.
-------------	-------	----------------	-----	--------------------	-------

UDK 354(497.11)

Претходно саопштење

Примљено: 25. 08. 2013.

Ревидирана верзија: 25. 11. 2013.

Одобрено за штампу: 02. 12. 2013.

Миле Илић
Универзитет у Нишу
Учитељски факултет
Врање
Александра Илић Петковић
Универзитет у Нишу
Факултет заштите на раду
Милан Јовановић
Скупштина Града Ниша
Ниш

ДОСТИГНУЋА СТРАТЕШКОГ ПРИСТУПА У РЕФОРМИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ПРИКЉУЧЕЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Апстракт

Овај рад има намеру да пружи један део објашњења о неопходности да се, након усвајања свеобухватне Стратегије реформе јавне управе крене чим пре са њеном реализацијом, јер реалност казује да је апарат државне управе у Републици Србији један широк систем, пред којим нема превише времена, када се ради о примени нових структурних, функционалних, кадровских и других решења.

Поред тога, један од циљева је и компаративни приказ стратегија које се тичу реформе државне управе у Републици Србији, као и појашњавање суштинског проширивања термина „државна управа“ на „јавна управа“, а све ово кроз контекст прикључења Европској унији.

Кључне речи: стратегија, реформа, државна управа, јавна управа, Европска унија

ACHIEVEMENTS OF THE STRATEGIC APPROACH IN THE REFORM OF SERBIAN STATE ADMINISTRATION AS PART OF EU ACCESSION

Abstract

This paper attempts to provide a part of the explanation of the necessity to begin the implementation of a comprehensive National Public Administration Reform Strategy as soon as possible upon its adoption, because the reality is such that the state administration apparatus in the Republic of Serbia is an extensive system, which does not have much time when the implementation of new structural, functional, human resource, and other solutions is concerned.

In addition, one of the goals is to show a comparative review of strategies related to state administration reform in the Republic of Serbia, as well as to clarify the essential broadening of the term "state administration" to "public administration", all this in the context of accession to the European Union.

Key Words: strategy, reform, state administration, public administration, European Union

ОПШТА РАЗМАТРАЊА

Стратегија, стратешко планирање, стратешко управљање, па и стратешка реформа, јесу термини који се све чешће сусрећу у друштвеним теоријама и научним круговима. Стратегија, као нешто што је првобитно имало само војну конотацију и било везано искључиво за ратне вештине, данас има много шире значење и без сумње представља позитиван курс у друштвеној теорији и пракси. Иако су социолошки процеси тешко предвидиви, стратешким начином размишљања је могуће доћи до одређене конзистентности, поузданог праћења и мерљивости тих процеса.

Даље, стратешко планирање се у савременим теоријама, али и пракси, све чешће представља као „рецепт за успех“ у вођењу послова и осмишљавању континуираних промена, где ни јавна управа, о којој ће овде бити речи, није изузетак. Стратешко осмишљавање омогућава унапред зацртану, складну комбинацију људских, финансијских, техничких и других ресурса, са јасно дефинисаним циљем. Већ на основу овога се може претпоставити да и у случају реформе државне управе Републике Србије постоји неопходност креирања стратегија којима ће, мање или више, болни резони унутар таквог једног организационог система бити спроведени са циљем боље ефикасности истог.

Намере за вршење промена у овој области могу да буду „екстерног“ карактера, а могу произилазити и из самог система. Често се за креирање стратегије реформе државне управе користе примери добре праксе, који већ дају резултате у неким другим великим, развијеним системима (уз напомену да их не треба увек слепо пратити, због потенцијалних разлика по питању организације власти, правног система, броја ставновника и сл.). Поред примера добре праксе, неопходни су и: детаљна анализа претходног стања, методолошки исправне прогнозе, као и компаративни приступ различитим, већ постојећим, стратегијама. Уз то, не треба занемарити ни допринос јавног дискурса.

Оно око чега аутори овог чланка немају дилему јесте неопходност да се након усвајања свеобухватне Стратегије реформе јавне управе крене са њеном реализацијом, јер је апарат државне управе у Републици Србији један широк (неки би рекли „гломазан“) систем, који нема превише времена за чекање када се ради о примени нових структурних, функционалних, кадровских и других решења.

Императив стратегије, која тежи да регулише поменуте промене, морају бити креативност, вешто типовање проблема и реални предлози за њихово превазилажење. Решења би требало да буду у складу са окружењем и неким блиским системима. Она би морала усавршити, а не урушити тренутно стање. Дакле, задатак не сме бити тактички, краткотрајни приступ, већ напротив, стратешки и дугорочни план, који мора пружити оптималне предлоге за балансирање свих расположивих ресурса. Поред тога, стратегија не би требало да буде уперена ни против кога, већ мора деловати кохезионо, јер је то систем од кога зависи највећи број душтвених процеса у држави.

На први поглед терминолошка, а заправо суштинска ствар која на самом почетку скреће пажњу, када је у питању проучавање стратешке реформе државног апарата у Србији, јесте коришћење појмова „државна управа“, односно „јавна управа“. Ради се, заправо, о томе да је новим предлогом стратегије додатни акценат стављен на локалну самоуправу, јавне агенције и јавне службе. Дакле, нова стратегија излази из устаљеног оквира „органа државне управе“ који подразумева: министарства, органе управе у саставу министарстава и посебне организације, што је дефинисано Законом о државној управи, и уноси одређене предлоге промена које треба да важе и за агенције, савете, фондове, комисије...

Као главна критика на систем актуелне државне управе наводи се „тромост“, односно преобимност чиновничког апарата, који упошљава неколико десетина хиљада људи. Међутим, очекивања морају бити већа. Циљ мора бити брз, функционалан и модеран систем државне управе, приступнији грађанима, са што мање „папирологије“, а све више електронске управе. Том приликом, у обзир мо-

рају бити узети разни фактори, како би се подстакла стабилност институција и рационализовала администрација. То подразумева постављање јасних приоритета, као и синхронизовану, координисану и планску активност актера задужених за њено спровођење.

Демократски концепт државе и јавне управе подразумева сталну динамику, па су развој, промене и унапређивање постојећих елемената система пожељни и у развијеним демократијама. Савремена тенденција је креирање јавне управе као сервиса грађана, што захтева перманентну реформу, која може бити успешна само кроз планирање и стратешко управљање. Овакав преображај је неопходан и при модернизацији српске државне управе. Јер, систем јавне управе у једној држави умногоме одређује и општи курс те државе, њену демократичност и отвореност према грађанству. Јачање јавне управе истовремено је и јачање државе, и зато је јавна управа индиректни фактор регулације огромног броја друштвених кретања.

Ипак, средиште овог рада јесте, и поред жеље за појашњавањем стратешког планирања и свеобухватне анализе тренутне ситуације државне управе, поређење две званичне стратегије, настале након 2000. Наиме, ради се о документу под називом „Стратегија реформе државне управе у Републици Србији“ из октобра 2004, и о најновијем нацрту, тј. радној верзији предлога „Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији“ из априла 2013. године.

Основно питање је, дакле, шта је то предвиђала стратегија из 2004. године, колико је она остварена и одакле потреба за њеном изменом, тј. шта то ново прописује предлог стратегије из 2013. године.

Првенствено, предлог стратегије из 2013. је садржински обимнији јер, као што је наведено, говори о јавној управи, што је шири појам од државне управе. Отуда, она предлаже, између осталог, једноставније управне поступке, скраћење административних процедура, већу транспарентност када су у питању јавне набавке, најзад, посвећује већу пажњу локалној самоуправи кроз залагање за децентрализацију. Нису заобиђена ни питања департизације, професионализације и борбе против корупције унутар апарата јавне управе.

Са друге стране, када говоримо о стратегији из 2004, не може се рећи да је неуспела, иако није испунила сва очекивања. Њу треба посматрати и у контексту тога што је већ две године након њеног дефинисања, тачније 2006, донет нови Устав Србије, а у виду се мора имати и дугогодишњи процес међународних интеграција, што је у битној мери утицало на њену крајњу имплементацију.

Иако ће у другом делу овог рада бити детаљније направљена компарација ове две стратегије, нужно је одмах рећи да нови предлог из 2013. године уноси још неке значајне новине, пре свега, када је у питању унапређење електронске управе, увођење принципа заслуга према раду, затим, заштиту оних који пријављују корупцију, а

због све већих притужби на административне препреке, како за грађане, тако и за улагаче, предлог из 2013. године покушава да системски уклони непотребне баријере у том смеру. Новина је и јасно указивање на потребу за бољом координацијом министарстава са другим органима власти, посебно са локалном самоуправом.

Ипак, треба нагласити да је већина ових новина израз новонасталих околности, а не грешака стратегије из 2004. године. Те новине су, између осталог, настале под утицајем усклађивања српског са европским законодавством, као и због „унутрашњих“ потреба система и финансијске уштеде (економичности). Дакле, континуитет свакако постоји и заслуге претходне стратегије се не смеју занемарити. Зато се може констатовати да нова стратегија има пре свега корективну улогу, јер предлози не мењају радикално систем државне управе, већ само недостатке у појединим областима. Једна од интенција је да се успоставе, тамо где недостају, јасни критеријуми за постојање бројних тела, као и увођење начела одговорности и ефикасног надзора над њиховим радом.

Дакле, чињеница јесте да је озбиљна и свеобухватна реформа започета још 2004. године „Стратегијом реформе државне управе“, и њен круцијални допринос је стварање нормативног оквира за суштинску реформу. Нажалост, недостајала је потпуна примена усвојених закона и прописа, што не би смело да заустави даљи процес реформе.

Не треба игнорисати ни то да је реформа јавне управе у Републици Србији уско повезана са процесом европских интеграција (Пројекат „Реформа државне управе у Србији, 2010–2013“, 2013). Разлог је и практичне природе (транспарентнија и делотворнија администрација, која ће пружати квалитетније услуге), али и формалне (тзв. „мадридски критеријум“ за чланство, који се надовезује на „копенхашке критеријуме“ и предвиђа усклађеност државне администрације земље кандидата са администрацијом Европске уније). Ова тематика, без сумње, завређује посебну пажњу, јер ће успех реформи јавне управе бити предуслов успеха реформи и осталих сегмената друштва. А крајњи циљ јесте поуздана, ефикасна, одговорна и економична државна управа, која ће грађанима и привредним субјектима пружати висококвалитетне услуге.

Када је у питању стратешки приступ у реформи државне управе у Србији, треба напоменути да универзални рецепт не постоји. Чак ни у најразвијенијим демократијама не постоје формализоване тековине које би на прецизан начин уређивале организацију и функционисање државне управе, али зато постоје принципи на којима је пожељно да се она заснива. Управо су ти принципи оно што ће предодретити крајњи успех ове реформе у Србији.

*СТРАТЕГИЈА РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ (2004)
НАСПРАМ ПРЕДЛОГА СТРАТЕГИЈЕ
РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ (2013)*

Стратешко планирање може бити важан развојни механизам када су реформе у питању. Ову тезу је Стратегија реформе државне управе из 2004. и потврдила. Помоћу ње је направљен крупан корак напред у домену реформе државне управе и начињен је озбиљан покушај стављања на здраве основе овог виталног система државе.

Почетни корак ка системском приступу реформи државне управе у Србији учињен је управо тада, усвајањем Стратегије реформе државне управе. Процењује се да је до сада велики број предвиђених мера, њих око 70 одсто, спроведен у дело. Стратегија из 2004. би се могла још назвати и првим озбиљнијим покушајем за „неповратно унапређење административних капацитета“ (Продукцијска група Мрежа, Реформа државне управе, 2013.).

Од њеног усвајања кренуло се са успостављањем правног оквира, који на нов начин уређује систем државне управе и локалне самоуправе. Уследило је доношење закона којима су успостављена независна, регулаторна и контролна тела органа управе и створени услови за њихов рад – заштитник грађана, повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, повереник за равноправност итд.

Обично се стратешкој реформи државне управе приступа када у оквиру саме управе постоје озбиљни недостаци или било који вид сметњи, које могу успорити демократски, економски или социјални развој једног друштва. Поред тога, сами „друштвени трендови“, неретко, изискују реформски подухват овако битних државних структура. Ту спадају историјски догађаји, друштвено-политичка констелација прилика, међународне околности и сл. Ово нарочито важи за земље у транзицији и зато је поменута стратегија била важан искорак у важном историјском тренутку. То је био, подсетимо, период турбуленција по питању саме организације државне власти, прелазак СР Југославије у Државну Заједницу Србија и Црна Гора, припрема новог Устава Републике Србије итд.

Добар део ондашње стратегије даје осврт на затечено стање у државној управи, за које се децидно констатује да је лоше, због недостатка институционалног оквира, спорне политичке воље, централизације и мањка стручних кадрова. Након овог критичког дела, стратегија се усредсређује на начела реформе и ту побраја: децентрализацију, деполитизацију, професионализацију, рационализацију и модернизацију, а подршка се захтева од свих релевантних субјеката. Проблем локалне самоуправе се помиње у делу децентрализације и ту се нуде три модела: преношење власти, деконцентрација власти и

модел делегације власти. Овај принцип је, до данас, недовољно реализован, иако је предвиђао нека повољна решења. На пољу рационализације и модернизације, ова стратегија је направила значајан искорак. Кроз разне пројекте и стручну помоћ оних земаља које су већ реформисале своју државну управу, дошло је, непосредно након усвајања ове стратегије, до реорганизације система државне управе, њених органа и појединих институција. Такође, у доброј мери је праћено техничко-технолошко осавремењавање државне управе, паралелно са развојем овог сектора у земљи. Главни циљ, који је постављен у домену рационализације, био је да се избегне преклапање надлежности органа државне управе и да се прецизно, а не апстрактно, утврде описи послова сваког органа, па чак и сваког радног места у оквиру органа. Реформа организационог оквира је, дакле, добила једно од кључних места у овој стратегији.

Недостатак јесте и недовољно развијен механизам борбе против корупције. Корупција се спомиње само у делу о контроли рада органа државне управе, али начин није разрађен, што је свакако имало негативне последице. На плану реформе законодавног оквира, који је прописала Стратегија из 2004, постигнути су резултати у том смислу што је усвајање закона постало транспарентније, а њихова садржина недискриминаторска. Међутим, остао је проблем њихове имплементације.

Ова стратегија, први пут, јасно истиче да је потребна „промена схватања“, у смислу да је управа у ствари потреба и сервис грађана, а не пуки инструмент власти. Наглашава се и спремност за децентрализацију управе, односно пренос власти са централног на локалне нивое и прокламују принципи „добре владавине“ и „отворене управе“.

Значај ове стратегије је и тај што је добар број њених полазних основа инкорпориран у Закон о државној управи, који је ступио на снагу 2005. године и који је подробније одредио улогу државне управе у Републици Србији (Закон о државној управи, бр. 79/05, 101/07 и 95/10). Поред тога, уследило је и усвајање новог Устава Србије, новембра 2006. године, где су у посебном одељку дефинисани положај и овлашћења државне управе, са посебним акцентом на заштитника грађана (Устав Републике Србије, 2006, стр. 42, 43).

Првенствени покушај Стратегије реформе државне управе из 2004. био је да отклони дотадашње недостатке у организацији и функционисању државне управе у Србији. Њоме је исказана и намера за фокусирање на потребе будућег чланства у ЕУ, приликом планирања и спровођења реформе државне (и јавне) управе. Осврнуло се и на проблеме слабе међуресорне координације, заобилажење анализе ефеката закона из области јавне управе, као и на непостојање генератора реформе унутар неког министарства.

За реформу јавне управе у Србији специјалну улогу имају савремене технологије. Захваљујући информационим технологијама све развијене државе теже успостављању електронске управе, која омогућава већу ефикасност и бољу координацију државних служби. Успостављање „е-управе“ посебно је значајно за саме грађане којима се на тај начин пружа бржи и лакши приступ административним подацима и услугама. Модернизација и увођење „е-управе“ био је један од циљева Стратегије донете 2004, али и оне на којој Министарство правде и државне управе данас ради. Модерна јавна управа мора бити усаглашена, пре свега, због својих корисника, а то су грађани. Из те и такве сагласности произилази следећи циљ, а то је ефикасност. Напредак је данас, по питању „е-управе“, уочљив, али неравномеран. Задатак нове стратегије је отклањање тих недостатака. Примери добре праксе показују да се „е-управом“ ствара транспарентнија и јефтинија администрација. Технолошким опремањем државних и јавних служби се, истовремено, снижавају и трошкови привреде. Досадашњи развој у овој области је уважен, али се актуелном радном верзијом стратегије предлажу исправке онде где су неодложне.

Велики искорак је, мора се признати, направљен Стратегијом из 2004, када је смањено дуплирање послова и покренута рационализација функција државних органа. Овај процес јесте понекад успорен, али је континуитет у раду неоспоран. Као мана ове стратегије најчешће се потенцира то што она ствара, тек, законски оквир и још увек слаба имплементација усвојених закона, подзаконских аката и других прописа (Продукцијска група Мрежа, Реформа државне управе, 2013.). То су неки од разлога због којих се кренуло у припрему нове стратегије, која је дата на увид јавности.

На прелазу између две стратегије, које су највећим делом и предмет овог рада, треба поменути и Акциони план за спровођење управне реформе у Србији (за период 2009–2012). У њему су назначени очекивани резултати и планиране активности у кључним областима реформе: децентрализацији, професионализацији, деполитизацији, рационализацији, координацији јавних политика, контролним механизмима, „е-управи“ и модернизацији државне управе (Видети: Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији (2009–2012), Министарство за државну управу и локалну самоуправу, 2009). Поред тога, јасно је дефинисано да су основни циљеви реформе државне управе изградња демократске државе засноване на владавини права, одговорности, начелу јавности, економичности и ефикасности, као и изградња државне управе усмерене ка грађанима, која је способна да како њима, тако и пословним субјектима, пружи висок квалитет услуга, уз разумне трошкове. У овом документу се, исто тако, наглашава да приликом избора модела реформе државне управе, пре свега, треба имати у виду уставно-правни концепт саме државе. И у овом акционом плану се истиче да

принципи организације и функционисања државне управе у земљама – чланицама ЕУ представљају главну полазну основу и крајњи циљ који се жели достићи планираном реформом. Истовремено, искуства других земаља у транзицији, нарочито оних које су недавно постале чланице Европске уније такође могу да представљају драгоцену помоћ, пре свега, у избегавању замки на које се наилази на путу реформи (Лилић, 2011, стр. 8).

Када је реч о предлогу Стратегије реформе јавне управе из 2013. године, треба рећи да је можда и највећи искорак то што ће, поред министарстава и органа управе у саставу министарстава обухватити и јавне агенције, службе и локалну самоуправу. Координисано решавање проблема биће кључ успеха реформе, јер је потребно унапредити статус државних службеника и на централном и на локалном нивоу. Тиме ће се наставити тежња за изједначавање њиховог статуса са европским стандардима у области, као што је избор нових службеника, али и њихова покретљивост и стручно усавршавање. Неки од начина за то су: стварање усклађене регулативе која би увела разлике између државних службеника према потребама организације власти, оцењивање, као и инсистирање на образовању као инструменту модернизације. Модернизација јавне управе, на нивоу организације служби и организације рада је услов за успешну децентрализацију. У оквиру модернизације неопходно је увести нове стандарде у раду јавне управе, пре свега, кроз поштовање начела квалитета услуга.

Приоритети нове стратегије из 2013. године су: заштита права грађана, унапређење управног поступка, побољшање стручног усавршавања кадрова, примена европских управних стандарда, развој „е-управе“, увођење етичких стандарда службеника, и на крају, стално преиспитивање и мерљивост постигнутих резултата. Према томе, нова стратегија је резултат нових задатака. Она се бави администрацијом у ширем смислу, дакле целокупном јавном управом и то јесте за похвалу.

Треба нагласити да последњи предлог Стратегије оправдава савремену тенденцију да је њена садржина више окренута сврсисходности, односно практичној реализацији циљева, него ли формалистичком концепту, који је најчешће апстрактан. Дакле, циљ је мерљив и ослоњен је на рационализацију, као и на принцип „добре управе“. А „добра управа“ је данас услов без кога нема правне и уређене државе. Пожељно је и да рационализација, о којој се говори, не подразумева само смањење запослених, већ квалитетну анализу и разматрање прерасподеле запослених.

Још једно тумачење које треба издвојити из новог предлога стратегије јесте да свака управна одлука мора бити тачна и поткрепљена прецизно утврђеним чињеницама, што за крајњи циљ има успостављање поверења између грађана и управе. Јер, једини прин-

цип који може надвисити принципе економичности и ефикасности, када је у питању функционисање државне управе, јесте принцип поштовања људских права.

За готово сваку област, у предлогу нове стратегије, дат је опис постојећег стања, као и главни правци реформе за сваку од тих области. Посебна пажња је дата принципу децентрализације, у домену који говори о управним окрузима, као и о регионализацији. У том делу се захтева институционална синхронизација свих нивоа власти, кроз процесе планирања, ефикасног финансирања и кроз даље доношење прописа који би прецизно уредили ову област. Даље, стратегија експлицитно подстиче хармонизацију прописа Републике Србије са директивама Европске уније, а јачање капацитета јавне администрације тежи да испрати стандарде тзв. „Европског административног простора“.

Да је ово један трајан процес, који се мења и напредује из дана у дан, говори на пример и то што је током израде Стратегије реформе јавне управе, усвојен и почео са применом Закон о јавним набавкама, о коме стратегија у позитивном светлу говори у делу која се тиче јавних финансија и јавних набавки (Видети: Закон о јавним набавкама, 2012). Дакле, стратегија не позива на фундаменталне измене постојећег стања јавне управе, већ на поједине делове, како би систем задржао оно што је добро, а отклонио недостатке.

На крају стратегије се подробно дефинише контролни механизам јавне управе, кроз навођење посебних институција и њихових надлежности, задужених за контролу рада и поступака, сузбијање корупције итд. Уколико ове претпоставке заживе у пракси, ни резултати контроле не би требало да изостану.

Нова стратегија подразумева нову организацију послова, нове технологије и нови, стручнији профил кадрова. Она би требало да и у вредносном смислу донесе напредак, да допринесе што већој демократичности, како би грађанин заиста упражњавао своја законска права и био поносни корисник јавних услуга. Вредносни смисао ће бити дат и кроз добру управу, организациону културу, транспарентност, владавину права, кроз департизацију и деполитизацију управе. Реформа, дакле, мора имати карактер структурне, функционалне и персоналне реформе. Јавне службе морају испуњавати стандарде који прописују начела доступности и отворености према грађанима, као и искорењивање корупције кроз поштовање законских регулатива. Са друге стране, и локална самоуправа мора бити пример демократичности, квалитета јавних услуга и јачања потенцијала регионалног развоја. Све супротно од овога ће значајно отежати и ограничити потпуну реформу. Зато је важан и Акциони план за реализацију реформе, као њен саставни део, чији темпо одређује управљање самом реформом.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.

Успешна реформа мора бити, пре свега, потреба и приоритет једне демократске државе, саме по себи. Ипак, не треба скривати да је правовремена и правилна реформа један од предуслова за прикључење Европској унији. Ако се модернизацији државне управе приступи зарад модернизације државе, онда ни успех на путу ка пуноправном чланству у ЕУ неће изостати. У противном, уколико се промене које нас чекају схвате као наметнуте или као обавеза „споља“, питање је да ли ће државна управа доживети суштински преображај. Спровођењем Стратегије реформе јавне управе, чији је предлог тренутно на јавној расправи, омогућиће се отвореност државних структура и органа, до сада означаваних као највеће препреке озбиљнијим улагањима у Србију. Зато ће спровођење ове стратегије, уколико се усвоји предложена радна верзија, бити један од битнијих темеља за демократски и економски развитак земље.

Када је већ реч о ЕУ, иако реформа државне управе није у директној корелацији са имплементацијом правне тековине ЕУ, истина је да се једино уз помоћ јаке и стабилне државне управе може постићи максимум у најкраћем року, када говоримо о хармонизацији прописа ЕУ са правним системом Републике Србије.

Како би брже и успешније окончала процес приступања ЕУ и у исто време задовољила очекивања својих грађана и привреде, неопходно је да држава ојача своје административне капацитете, водећи се начелима професионализма, одговорности, политичке неутралности, ефикасности и делотворности. Зато је усвајање ове стратегије предуслов и осталих друштвених промена, правих вредности и норми.

Стратегија је прилика да се савладају изазови и да се грешке не понављају. Предлог стратегије „позива“ на економичност и ограниченост појединих ресурса, али циљ и јесте дати максималан допринос са минимумом капацитета, и то јесте тренд који даје одличне резултате у свету.

Искуства земаља које су 2004. године постале чланице Европске уније показују да је реформа (модернизација) јавне управе сложен, али и веома важан процес. Тај процес обухвата хоризонталне промене у систему јавне управе и управљању људским ресурсима, обухвата и усклађивање прописа, стратешко планирање и координацију јавних политика, јавне финансије и борбу против корупције. Поред тога, реформа јавне администрације током процеса европских интеграција подразумева и изградњу институционалних капацитета у различитим областима – правосуђе и унутрашњи послови, пољопривреда, енергетика, итд. То захтева организационе промене, успостављање и јачање институција, усклађивање процедура са европским моделима управе, као и континуирано обучавање запослених. У претприступном периоду земље имају обавезу да модернизују своју јавну администра-

цију, не само из екстерних разлога (захтеви ЕУ), већ да би испуниле очекивања својих грађана и привреде. Јавна управа постоји да би пружала квалитетне услуге и подстицала економски развој. Зато је принцип „добре управе“ битан елемент квалитета живота грађана и један од кључних фактора конкурентности националне економије.

Дакле, иако питања јавне управе остају у надлежности националних влада, чланство у ЕУ захтева да национални систем јавне управе буде усклађен са начелима „европског административног простора” и у томе не треба видети ману, већ тражити предност.

На крају, један од закључака је да се реформе јавне управе које нас очекују могу сврстати у модернизацијске, али не сувише радикалне. Њихова успешност ће зависити од политичке подршке, од подршке јавности, као и од сарадње људског фактора који чини државни апарат. Наравно, зависиће и од поштовања циљева, рокова и координације предвиђених ресурса, онако како то акциони план прописује. На пример, технолошки развој целокупног друштва ће бити уско повезан са развојем „е-управе“, док ће борба против корупције унутар државне управе морати да буде компатибилна са посебном Стратегијом за борбу против корупције, а законски оквири кроз које ће се кретати ова реформа са Стратегијом реформе правосуђа.

Стратешки приступ значи и управљање процесом реформе, односно читав друштвени процес, коме и овај рад покушава да пружи скроман допринос, а тај процес не сме бити парцијалан и зависан од актуелних политичких структура, већ му крајњи циљ морају бити развој државе и демократичност.

Првенствену улогу у креирању и разради радне верзије стратегије требало би да има домаћа јавност и стручњаци, међутим, није згорег осврнути се и на извештаје који стижу, пре свега, од стране Европске комисије, који могу понекад да укажу на одређене пропусте када је спровођење реформе, па и само функционисање јавне управе у питању (Видети: Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину, Канцеларија за европске интеграције). Основна замерка је, најчешће, споро спровођење нових закона (иако добро оцењених), затим корупција, али и недостатак квалитетних стручних кадрова и недовољна координација централне и локалне власти. Мора се признати да се на овим смерницама треба посебно радити, и да оне чине окосницу реформе јавне управе.

Оно што ће бити додатни императив, јесте брзина спровођења реформи, као и спремност на драстичне резове, што ће зависити и од друштвено-политичких прилика. Зато као опомена стоји и оно што је заштитник грађана у извештају из 2012. године навео, а то је да се још много треба радити на деполитизацији и рационализацији администрације, како државна управа не би била алат државне власти (Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, Заштитник грађана, стр. 13).

ЛИТЕРАТУРА

Правни извори:

- Закон о државној управи. Службени гласник РС. Бр. 79/05, 101/07 и 95/10.
 Закон о јавним набавкама. Службени гласник РС. Бр. 124/2012.
 Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији (2009–2012). Министарство за државну управу и локалну самоуправу. 2009.
 Устав Републике Србије. Службени гласник РС. Бр. 98/06.

Интернет извори:

- Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину.* Канцеларија за европске интеграције. <http://seio.gov.rs>
Електронска правна база. Paragraf Lex. <http://paragraf.rs>
 Лилић, С. (2011). Реформе: Политичка воља и/или административни капацитети. *Модернизација српске државне управе.* <http://fefa.edu.rs>.
Пројекат „Реформа државне управе у Србији, 2010–2013“, август 2013. <http://par-profid.rs>
Радни нацрт Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији, Министарство правде и државне управе, верзија април 2013. <http://mpravde.gov.rs>
Реформа државне управе. Продукцијска група Мрежа, август 2013. <http://mreza.rs>.
Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину. Заштитник грађана. <http://ombudsman.rs>

Mile Ilić, University of Niš, Teacher-training Faculty, Vranje
 Aleksandra Ilić-Petković, University of Niš, Faculty of Occupational Safety, Niš
 Milan Jovanović, City Assembly of Niš, Niš

ACHIEVEMENTS OF THE STRATEGIC APPROACH IN THE REFORM OF SERBIAN STATE ADMINISTRATION AS PART OF EU ACCESSION

Summary

In contemporary theories, as well as in practice, strategic planning is increasingly represented as “the recipe for success” in performing ministerial duties and in conceiving continuous changes, and public administration (discussed in the paper) is no exception.

At first glance, a terminological, yet essential, point that attracts attention concerning the study of strategic reforms of the state apparatus in Serbia is the usage of terms “state administration» and «public administration”.

Therefore, the basic question is what goals the 2004 Strategy defined, to what extent they were realized, and where the need to modify it came from, i.e. what novelties are introduced in the 2013 Draft Strategy.

A major step forward in the reform process was made in the 2004 Strategy, which reduced the duplication of duties and initiated a rationalization of functions of government authorities. This process is sometimes slow, but the continuity is still pre-

sent. It should be noted that the latest draft of the strategy legitimizes a contemporary tendency to focus its content on usefulness and practical realization of objectives rather than on the formalistic concept, which is mostly abstract.

A modern trend is to create a public administration as a citizen service, which calls for a permanent reform that can only be successful through planning and strategic management. Such transformation is also necessary for the modernization of Serbian state administration.

As regards the 2013 Draft Strategy of the National Public Administration Reform, it should be stressed that possibly the biggest step forward will be the fact that it will include public agencies, services, and local self-government, in addition to the ministries and administrative bodies within the ministries.

The coordinated troubleshooting will be the key to the success of the reform, as it is necessary to improve the status of civil servants both at the central and at the local level.

In order to finalize the European Union accession processes as promptly and as successfully as possible while meeting the expectations of its citizens and its economy, it is necessary for the state to reinforce its administrative capacities by relying on the principles of professionalism, responsibility, political neutrality, efficiency, and effectiveness. Therefore, the adoption of this strategy is a prerequisite of other social changes, true values, and norms.