

UDK: 005.591.6:35(497.11)

Pregledni rad

Rad je primljen/ Received: 11.08.2024;

Prihvaćen/ Accepted: 14.11.2024.

Slobodan Mladenović¹

ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И МОДЕРНИЗАЦИЈА ЈАВНОГ СЕКТОРА

Abstract: Predmet istraživanja u ovom radu je analiza postojećeg stanja javnog sektora Republike Srbije, sa posebnim osvrtom na reformi modernizaciji istog. Uvažavajući opšte prihvaćene definicije javnog sektora međunarodnih finansijskih institucija, u radu je primenjena metoda analiza. Sprovedena istraživanja ukazuju da je javni sektor Srbije preobiman i neefikasan. Gotovo da postoji konsenzus da su, neophodne brze i radikalne reforme ovoga sektora. Ne retko se ističe i činjenica da u javnom sektoru Srbije (posebno u javnim preduzećima, npr. EPS) ima preveliki broj zaposlenih koji, bez obzira na ostvarene rezultate, imaju visoke zarade. Iako se problem načina konstituisanja i funkcionisanja javnog sektora već duži niz godina apostrofira kao jedan od ključnih problema naše ekonomije, do sada jeste puno učinjeno na racionalizaciji i unapređenju njegove efikasnosti, ali da je potrebno i dalje reformisati i modernizovati javni sektor, kako bi njegovi korisnici bili još zadovoljniji. Tek od 2015.god. pod uticajem Međunarodnog Monetarnog Fonda (MMF), otpočele su intenzivnije aktivnosti u vezi sa racionalizacijom državne uprave, povećanjem efikasnosti i ostvarivanjem ušteda, te restrukturiranjem preduzeća pod državnom kontrolom. Reč je o izuzetno kompleksnom pitanju i veoma aktuelnom problemu za Srbiju s obzirom da je preveliki i neefikasan javni sektor ocenjen jednom od glavnih prepreka ozdravljenja državnih finansija i dinamičnijeg privrednog razvoja.

Ključne reči: javno upravljanje, reforma javne uprave, donacija EU, modernizacija javnog sektora

Uvod

Mešanje države u slobodu delovanja tržišta staro je i koliko primena tržišta. Od pojave velike ekonomske krize 30-tih godina

¹ Fakultet za pravo, bezbednost i menadžment "Konstantin Veliki" Niš, Univerziteta "Union – Nikola Tesla" u Beogradu, slobodan.mladenović@konstantin.edu.rs

prošlog veka, uloga države i javnog sektora kontinuirano se povećava. Osnovna karakteristika javnog sektora u Republici Srbiji jeste visok nivo rashoda i niska efikasnost i efektivnost. Finansije Republike Srbije su već decenijama preopterećene prevelikim ukupnim troškovima državne administracije. Istovremeno, dugogodišnja neracionalna ekonomska, kadrovska i uopšte, poslovna politika, nerazumevanje položaja i uloge javnog sektora u modernom društvu, kao i nespremnost države da na racionalnim osnovama započne njegovu reformu uticali su da stanje u javnom sektoru Srbije bude daleko od optimalnog i željenog. Posebno brojni problemi se javljaju u poslovanju preduzeća pod državnom kontrolom i javnih preduzeća na republičkom i lokalnom nivou. Stoga praktično svi ukazuju na neophodnost restrukturiranja ovih preduzeća kako bi se unapredila njihova efikasnost.

U proteklom periodu bilo je više pokušaja reformi javnog sektora Republike Srbije, ali zajedničko za sve te pokušaje jeste odsustvo sistemskog pristupa i upornosti da se zacrtane reforme sprovedu tako da javna potrošnja nije smanjivana ni u relativnom ni u apsolutnom smislu. Proces reforme javne uprave u Srbiji nikada do sada nije sproveden na sistematski način. Prethodna iskustva sa ishitrenim racionalizacijama broja zaposlenih su u dobroj meri proizvela smanjenje kapaciteta (usled linearnog smanjenja broja zaposlenih, bez prethodne podrobnije analize potreba).

Cilj ovog rada je da u najkraćim crtama upozna javnost sa upravljanjem javnim sektorom u Republici Srbiji, sa dobrim i lošim stranama, odnosno u krajnjem zbog čega je potrebna reforma Javne Uprave, odnosno modernizacija javnog sektora. Rad ima dva dela: U prvom delu "Upravljanje javnim sektorom", prikazani su stavovi začetnika javnog sektora Morisa Orijuja i Leona Digija. Zatim karakteristike javnih službi, pojam javne uprave, javnih dobara i njihove karakteristike, pojam javnog sektora i njegovo funkcionisanje, modeli Uprave koji su do sada postojali u razvijenim zemljama. U radu je prikazano dosadašnje funkcionisanje javne uprave u Srbiji, osnovni uzrok neefikasnosti državnih i lokalnih institucija, zatim je detaljnije dato objašnjenje zašto je potrebna reforma javne uprave i na koje se četiri oblasti odnosi.

U drugom delu rada pod nazivom "Modernizacija javne uprave" prikazan je cilj reforme javne uprave, šta je urađeno u prvoj

fazi modernizacije, a šta u drugoj. Dobijanjem bespovratnih sredstava od EU, dat je novi zamah modernizaciji javne uprave. Prikazani su iznosi bespovratnih sredstava koji su u dosadašnjem period dobijeni i gde su ta sredstva utrošena, delatnosti, objekti koji su izgrađeni u period od 2014.god. do kraja 2023.god.

UPRAVLJANJE JAVNIM SEKTOROM

Javni sektor je institut francuske pravne teorije čiji su začetnici: Leon Digi i Moris Oriju. Njihovo akademsko neslaganje izrodilo je stav da je javni sektor: svaka delatnost čije vršenje upravljači treba da regulišu i kontrolišu, pošto je ono neophodno za ostvarenje i razvitak društvene međuzavisnosti i takve prirode, da može biti potpuno obezbeđena samo posredstvom sile s kojom upravljači raspolažu.

Moris Oriju, Dekan Pravnog fakulteta u Tuluzu (Toulluse, Maurice Haurion, 1856 - 1928) tvorac "škole javne vlasti". Naglašavao je da je upravna vlast, primarni element svakog upravnog režima. Ona reguliše sve institucije javne uprave, njihova ovlašćenja i pravu tih upravnih subjekata pri obavljanju poslova u javnom sektoru, gde je akcenat na ovlašćenjima i pravima kao autoritativnim prerogativima, a ne na samim poslovima javnog sektora gde se autoritativni prerogativi mogu koristiti i neautoritativnim sredstvima (Kostadinović, 2008, p.34).

Leon Digi, dekan Pravnog fakulteta u Bordou, (Bordeaux, Leon Duguit, 1859 - 1928), tvorac škole "javnih službi" smatrao je da su one „svaka delatnost čije obavljanje mora biti obezbeđeno, regulisano i kontrolisano od strane onih koji vladaju jer je obavljanje ove delatnosti neophodno za ostvarivanje i razvoj društvene uzajamnosti i ujedno je takve prirode da ne može biti ostvareno bez interevencije vladajuće sile” (Digi, 1913, p. 51). Iz navedenog se vidi da su „javne službe“ sve one aktivnosti čije sprovođenje mora da bude uređeno i kontrolisano od strane države. Shodno tome, "javni sektor ili služba" je svaka delatnost kojom se zadovoljavaju primarne (egzistencijalne) potrebe građana, čije nesmetano odvijanje je od vitalnog značaja za državu, pa se zato poverava državi, koja je propisala poseban postupak rukovođenja i kontrole sprovođenja aktivnosti javnog sektora.

Pojam javne uprave

Pre nego što počnemo govoriti o pojmu javnog upravljanje definišimo najpre pojam uprave. Prema dr Svedtoliku Kostadinoviću: "Etimološki pojam uprave se izvodi iz reči upravljanje koja znači usmeravanje, vođenje, vladanje, pomaganje, rukovođenje. Sadržaj izraza uprava poklapa se sa složenim značenjima latinskih izraza administracija i administrirati (administration, administr-azione). Izrazi uprava i administracija mogu se uzeti kao sinonimi." (Kostadinović, & Kostadinović, 2008, p. 42).

Pojam uprava ima dva osnovna značenja, organizacioni i funkcionalan. Organizacioni pojam, polazi od subjekata ko vrši određene poslove, a to su organi, odnosno institucije kojima je povereno upravljanje javnim poslovima. Te institucije mogu biti javne (državne, jedinice lokalne sam-ouprave), ali i privatne (ukoliko im je dato javno ovlašćenje). Sam organizacioni pojam uprave može biti u užem i širem smislu. Upravu u širem smislu čine državna plus nedržavna uprava i ona se naziva javna uprava, a u užem smislu je samo državna uprava, koju čine: ministarstva, organi u sastavu ministarstava (a to su: uprave, inspektorati i direkcije) i posebne organizacije uprave (Kostadinović & Kostadinović, 2008, p.42). Javna uprava obuhvata i procese upravljanja u privatnom sektoru koji može da se odnose na manji ili veći deo nacionalne privrede, zdravstva ili školstva. Nedržavnu upravu čine: pokrajinski organi uprave, lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i javne agencije. Organizacioni pojam odgovara na pitanje, „ko” (ko vrši), obavlja određene poslove, a funkcionalan daje odgovor na pitanje „šta” (šta se vrši). Funkcionalni pojam uprave još se naziva materijalni pojam. Sama reč "funkcionalan" znači da je reč o funkciji, poslu, delatnosti koju vrše organi javne uprave. Funkcionalni pojam uprave čine radnje koje znače vršenje vlasti, a koje uključuju:

- autoritativne aktivnosti na izdavanju raznih dozvola i licenci;

i

- neautoritativne aktivnosti - izricanje zabrana i nametanje obaveza građanima koje ako ne budu izvršene dobrovoljno, biće primenjena prinuda.

Znači upravna delatnost predstavlja zbir autoritativnih i neautoritativnih aktivnosti koje se vrše radi ostvarivanja društvenih ciljeva (u zajedničkom interesu svih građana). Teorijski pojam uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu, zavisi od teorijskog shvatanja pojma pravne države.

Javna uprava obuhvata sledeće poslove:

1. Vršenje javne vlasti: (policija je primer upravnog organa koja vrši vlast sa ciljem da obezbedi javni red);

2. Vršenje javne službe (obezbeđivanje struje, vode, telekomunikacije, javni prevoz, komunalne usluge i sl.)

U nadležnosti javne uprave je i pružanja javnih usluga, pod kojim podrazumevamo one usluge koje zahtevaju javno regulisanje, te javno vlasništvo ili funkcionisanje pod kontrolom javne vlasti. Javna služba predstavlja organizaciju javno-pravnog karaktera koja opslužuje određenim uslugama stanovnike na određenom području. Ovde je u pitanju javni interes za dobrim funkcionisanjem ovih službi, pa je neophodna regulativna funkcija države u cilju garantovanja i obezbeđenja zajedničkog interesa stanovništva određene teritorije, tj. potrošača. Tu spadaju javni (gradski) saobraćaj, telekomunikacije, snabdevanje električnom energijom, vodom, gasom, kanalizacija i drugo. U stvari, logika ovih institucija je u tome, što neka područja društvene potrošnje, ne mogu postojati u tržišnim uslovima, a neophodna su za život određene zajednice i njenih stanovnika. Zbog toga navedenu potrošnju organizuje država, određujući strukturu potrošnje, okvir uvođenja ekonomskih odnosa i uslove pružanja usluge korisnicima. Na osnovu napred navedenog, kao osnovne karakteristike javnih službi se navode sledeće:

(1) Javne službe se osnivaju radi zadovoljenja određenih potreba od opšteg interesa. To su potrebe koje su značajane kako za svakog pojedinca, tako i za celu društvenu zajednicu, a odnose se na: komunalnu delatnost, naučnu, kulturnu, prosvetnu, zdravstvenu, socijalnu, kao i delatnosti koje imaju za cilj zadovoljenje opštih potreba stanovništva. (2) Javne službe su obavezne da vode računa o opštem dobru. Oni koji upravljaju obavezni su da obezbede normalno funkcionisanje određenih delatnosti (službi) koje su od opšteg društvenog interesa. Njima se nameće pravna obaveza da organizuju i obezbede normalno i stalno funkcionisanje određenih

delatnosti. (3) Uvek je moguća promenljivost. Pošto se ljudsko društvo nalazi u stalnom razvoju, potrebe za javnim službama sve više rastu, pri čemu sam razvoj ovih službi zavisi od opšteg razvoja društva. Nadležni organ rad javnih službi mora se uvek prilagoditi opštim društvenim potrebama. (4) Jednakost građana u korišćenju javnih službi. Javne službe su obavezne da svoje usluge pruže svim licima koja ispunjavaju uslove za njihovo korišćenje, pri čemu se primenjuje načelo jednakosti. U svom funkcionisanju, javne usluge treba da zadovolje sledeći princip: da opslužuju celokupno stanovništvo, po pristupačnoj ceni; bez sprovođenja diskriminacije. Usklađivanje interesa korisnika i davaoca usluga vrši se putem državnog posredovanja, između jednih i drugih. Ukoliko organizacija, kojoj je povereno vršenje određenih usluga, ne obezbedi odgovarajuće usluge, nadležni državni organ, može joj oduzeti ovlašćenje da se više ne bavi poverenim poslom.

Pojam javnih dobara

Za razumevanje neophodne reforme javnog sektora, treba razlikovati javna i privatna dobra. Jedna od karakteristika javnog dobra je da se njome mogu koristiti istovremeno više lica, tj. kada pojedinac koristi to dobro, drugi nisu isključeni iz mogućnosti realnog korišćenja tog dobra (javno osvetljenje, mostovi, parkovi, nacionalna odbrana, i dr.). Naime, kod privatnih dobara postoji mogućnost isključenja korišćenja tih dobara, dok kod javnih dobara ne postoji ta mogućnost isključenja.

Druga karakteristika javnog dobra da niko ne može biti isključen iz njihovog korišćenja. Na dalje, javno dobro se razlikuje od privatnog po tome što, privatno dobro koristi po pravilu jedna osoba, a ako ga hoće druga osoba koristiti, ona mora platiti tržišnu cenu usluge. (Ognjanović, 2003, p.63.) Javna dobra su „npr. razne usluge države na području odbrane, sudstva, obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva, komunalnih delatnosti, opšte zakonodavne regulative i slično. To su, manje ili više, tipična javna dobra. Javna dobra su sva dobra koja služe većem broju korisnika i, što je vrlo važno, to su ona dobra gde uključivanje novog korisnika ne smanjuje zadovoljstvo postojećih i njihov dotadašnji stepen korišćenja.” (Jurković, 2007, p 16-17).

Javni sektor ima značajne razmere. To je zato što tržište nije u stanju da uvek ostvari sve ekonomske funkcije. Nastaju situacije kada tržište ne može dati optimalne rezultate. Tada se postavlja pitanje kako država da interveniše a da se ostvari efikasna preraspodela resursa. (Radičić, & Raičević, 2008, p.25)

Obezbeđivanje javnih dobara, važno je za funkcionisanje svake države. U državi pojedinci svoje potrebe zadovoljavaju korišćenjem potrebnih javnih dobara kao i uživanjem odgovarajućih usluga. Osnovno pitanje je vrsta i karakter dobara i usluga koje javni sektor treba da obezbedi i u kom obimu, kao i koliko sredstava nameniti za podmirivanje javnih rashoda. Odgovori na ova pitanja zavise od političkih odluka, i predstavljaju odnos političkih snaga u konkretnoj državi. Država može da obezbedi sledeće vrste javnih dobara: 1) čista javna dobra; 2) nečista javna dobra; 3) mešovita javna dobra i 4) zaslužna (meritorna) javna dobra. 1. Čista javna dobra imaju dve značajne karakteristike: a) to su dobra u čijoj potrošnji nema isključivosti, svi imaju pravo da koriste ta dobra (eng. *nonexcludability*); b) drugo, reč je o dobrima u čijoj potrošnji nema rivaliteta (eng. *nonrivalness*). 2. Nečista javna dobra su dobra gde je moguće isključiti iz potrošnje pojedine potrošače. To su dobra kod kojih, osim elemenata javnosti, postoje i elementi privatnosti. Drugim rečima, u pitanju su dobra čije bi se korišćenje, moglo organizovati na tržišnim osnovama, kao kod privatnih dobara, ali je interes države da ih koriste svi građani, odnosno svi pripadnici te zajednice. Korist koja se ostvaruje korišćenjem tih dobara može se pojedinačno sagledati. Reč je o obrazovanju, saobraćajnicama, zdravstvenoj zaštiti i sličnom.

3. Postoje dobra (usluge) koje istovremeno imaju karakteristike i javnih i privatnih dobara (usluga), i po pravilu se lokalno obezbeđuju. Reč je o tzv. mešovitim dobrima. Tipičan primer mešovite javnog dobra predstavlja protivpožarna zaštita. Reč je o dobru koje u određenim slučajevima predstavlja javno dobro. (Radičić, & Raičević, 2008, p.25-27)

4. Meritorna dobra su dobra za koje država interveniše tako što nameće korišćenje određenih dobara, odnosno usluga pojedincima jer oni od toga imaju koristi. Npr obavezno korišćenje pojasa u

automobilu i obavezno osnovno obrazovanje predstavljaju tipicne primjere meritornih dobara,

Na osnovu prethodnog, pod javnim sektorom podrazumevaju se „razni oblici organizovanosti pojedinih privrednih subjekata putem kojih država, odnosno njeni lokalni ograni, obezbeđuju ostvarivanje određenih interesa u pojedinim oblastima privređivanja. Javni sektor podrazumeva i deo nacionalne privrede za koju država ima određenu odgovornost.”(Kostadinović & Kostadinović, 2008, p. 15). Javni sektor je značajan jer omogućava ostvarivanje javnih interesa sadržanim u raznim oblastima, veoma bitnim za celo društvo. Posebno je značajno sagledavanje poslovanja javnih preduzeća koja moraju da zadovolje javni interes, iako posluju u tržišnim uslovima privređivanja. Međutim, poslovanje javnog sektora karakterišu i znatne olakšice u „poslovanju date od strane države i njenih organa koje se ogledaju, kako u stimulativnim merama, tako i u davanju određenih koncesija kao što su porezi, donacije, različita pravila i odnosi koji imaju uticaj na opštu dobrobit. Cilj države je da maksimizira opštu dobrobit i realizuje makroekonomske ciljeve.” (Kostadinović & Kostadinović, 2008, p.17)

Javne službe i javna uprava odnose se kako na privredne delatnosti (javni saobraćaj, PTT, elektro-privreda i sl) tako i vanprivredne delatnosti (naučne, prosvetne, zdravstvene, socijalne delatnosti i dr), a koje sve zajedno čine javni sektor, s čime je stvorena jedna pravna konstrukcija koju karakteriše sistemski karakter. Modeli uprave koji danas prevladavaju u razvijenim zemljama (posebno evropskim) proizilaze iz *socijalne funkcije države i uprave*. Prvobitni koncept pravne države u smislu da je pravna država ta u kojoj je vršenje vlasti regulisano pravom, zamenjuje koncept *socijalne države (welfare state)* odnosno države koja se stara o dobrobiti svojih građana i opštem društvenom, kulturnom i socijalnom blagostanju. Ove promene u teorijskom pristupu, dovele su i do promene koncepta *državne uprave* (uprave kao vlasti) i stvaranja koncepta *uprave kao sistema za socijalnu regulaciju društvenih procesa* prema kome se vršenje upravnih aktivnosti ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti već ono mora obuhvatiti i vršenje onih aktivnosti kojim se stvaraju neophodni uslovi za nesmetan - život i

rad građana i napredak društava kao celine. Ove promene u teorijskom pristupu, vezane su za shvatanje javne službe koju je kreirala praksa francuskog Državnog saveta, a zatim razradila francuska teorija administrativnog prava. (Kostadinović & Kostadinović, 2008, p.18)

Teorija javnih službi ostala je osnov za proširenje teorijskog pojma uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu. Ova teorija pošto je nastala početkom 20. veka, u razvijenim evropskim zemljama, došlo je do napuštanja *koncepta državne uprave i uspostavljanja koncepta uprave kao delatnosti od opšteg interesa*, obuhvatajući pri tom, kako autoritativne tako i neautoritativne aktivnosti uprave. Zato se danas pojam uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu, označava pojmom javna služba. Postavlja se pitanje zašto se osnivaju javne službe? Javne službe se osnivaju kako bi se zadovoljile određene potrebe od opšteg interesa. Opšti interes predstavlja suštinski element pri određivanju pojma javne službe. (Kostadinović & Kostadinović, 2008, p.19)

Nasuprot „državnom“ i „klasnom“ modelu države, „danas u razvijenim zemljama (posebno evropskim) preovlađuju realni modeli koji proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije države i njene uloge u ostvarivanju opšte društvene dobrobiti (*bono publico*). Koncept društvene uloge države, polazi od toga da se aktivnost države ne može svesti samo na vršenje državne vlasti (u smislu izdavanja naredbi, vršenja radnji i prinude prema svojim građanima), već da obavljanje državnih aktivnosti, podrazumeva vršenje javnih službi kao aktivnosti kojima se stvaraju uslovi koji su neophodni građanima za njihov svakodnevni život i rad i koje doprinose opštem razvoju i napretku društva kao celine. Prema ovom shvatanju, čiji je autor francuski teoretičar Leon Digi (Leon Duguit, 1859-1928), u uslovima savremenog društvenog (materijalnog i kulturnog) razvoja, javna državna vlast se transformiše u javnu službu, kako bi obezbedila neophodne uslove za razvoj i napredak društva u oblasti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, nauke, kulture, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr. Polazeći od toga, u teoriji i praksi razvijenih zemalja danas se posebno ističe da je savremeni koncept države koja pruža javne usluge proistekao iz shvatanja države kao organizacije čija je socijalna funkcija vršenje javnih službi. Tako, savremeni

ustavni sistemi počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge.(Subotić,2010, p.80)

Shodno tome, i savremena država počiva na principu vladavine prava koji podrazumeva konceptualnu integraciju tradicionalnog načela zakonitosti pravne države sa savremenim standardima ostvarivanja javnih službi, socijalne države.“(Lilić, 2000, p.193-194. Pored državnih organa, kao vršioци upravne delatnosti,mogu se javiti i „ne državni subjekti“ kojima je zakonom povereno njeno vršenje. U inostranoj literaturi ova se oblast često naziva javni sektor (*public sector*). Kod nas se nedržavni subjekti ovlašćeni za vršenje upravne delatnosti razvrstavaju u dve osnovne kategorije: a) javne službe (javne ustanove) i b) javna preduzeća.

Reforma javnog sektora odnosi se na modernizaciju društva, političkog sistema, odnosno društvenih i političkih institucija. Smeštanje navedenog problema na relaciji: tradicionalno – moderno, (nastoji se da se iz tradicionalnog društva pređe u moderno), što ima uticaj na izbor političke reforme. Prihvatajući Dirkegov pojam modernizacije kao „proces društvenog raslojavanja- zapravo društvene podele rada, kao i Veberovog shvatanja kao „processa racionalizacije“ u okviru koje privredni subjekti teže da maksimalno povećaju sopstvenu ekonomsku proizvodnju“ (Milošević, 2008, p 265.)naš problem istraživanja vezujemo za „stvaranje efikasnih institucija vlasti i mehanizama, formiranje kompetentne i efikasne birokratije evropskog tipa, prošireno učesćem masa u politici,stvaranje pravne države i građanskog društva“(Milošević, 2008, p. 265). Tako autor dr Zoran Milošević razlikujući tehnološku, globalnu i funkcionalnu modernizaciju gde je društvo „modernizovano ako je u njemu zastupljen proces strukturno funkcionalne diferencijacije i formiranja odgovarajućih formi integracije, koja u sebi uključuje i veliku adaptivnost, efektivnu organizaciju i stvaranje novih institucionalizovanih obrazaca“(Milošević, 2008, p.271.), ipak dopunjuje ranije ideje o modernizaciji,u smislu da: Zašto insistiramo na modernizaciji društva, socijalnih i političkih institucija kao preduslov reforme javnog sektora(Milošević, 2010.).

Zato što je osnovni uzrok neefikasnosti državnih i lokalnih institucija nedostatak političkog dogovora između osnovnih političkih partija. Posledice takve politike su: zaposleni su nezadovoljni pružanjem usluga, pojava mita, korupcije (u oblasti zdravstva, obrazovanja, policiji, državnim organima), nemotivisanost za nove izazove, posebno kada se radi o ITC i elektronskom vođenju poslova; programi i projekti su često loše projektovani; izvršenje i obavljanje poslova za građane je slabo i neefikasno te su i oni nezadovoljni; slaba organizaciona struktura. Da bi se otklonili navedeni problemi i nedostaci i da bi se obezbedila demokratizacija društva, vladavina prava, razvoj preduzetništva i šansa da svaki građanin razvije sebe i preuzme brigu za sebe, svoju porodicu i razvoj zajednice, potreban je efikasan javni sektor, tj. njegova reforma.

Da bi malo bolje rasvetlili trenutno stanje u javnom sektoru Srbije, pomenućemo neke od negativnosti koje se ispoljavaju u njemu: 1. javna preduzeća (poput EPS-a, Srbija gasa i dr. u jav- nom sektoru) i dalje posluje sa gubitkom što je posledica lošeg upravljanja tim preduzećima; 2. visok nivo troškova javne uprave u poređenju sa kvalitetom i obimom usluga koje javni sektor pruža; 3. nedovoljna efikasnost javnog sektora, kao posledica dela birokratizovane administracije lokalne samouprave; 4. postojanje korupcije u javnom sektoru (u zdravstvu (civilnom i vojnom), u obrazovanju, u MUP-u); 5. subvencionisanje stranih ulagača, a posebno proizvodnje sa niskim tehnološkim intenzitetom; 6. stranačko zapošljavanje, koje je posebno izraženo posle 2.000. godine i traje do današnjih dana;.

Da bi se otklonili navedeni problemi i poremećaji i da bi se obezbedila demokratizacija društva, vladavina prava, razvoj preduzetništva i šansa da svaki građanin razvije sebe i preuzme brigu za sebe, svoju porodicu i razvoj zajednice, potreban je efikasan javni sektor, tj. potrebna je reforma javnog sektora.

Prva oblast s kojom započinju reforme je unapređenje upravljačke i organizacione efikasnosti i reorganizacija i prestrukturiranje javnog sektora, posebno organizaciona i funkcionalna poboljšanja, i efikasnije reagovanje na potrebe građana. Pored toga, ovaj proces uključuje koordinaciju različitih nivoa,

međufunkcionalnu saradnju između različitih organizacionih delova, odeljenja i timova: unapređenje kadrovskih i ljudskih resursa, te poslove treninga i selekcije; unapređenja performansi zaposlenih povećanjem motivacije i zadovoljstva zaposlenih koja uključuje sagledavanje nivoa plata, nagrada i promocija zaposlenih sa stanovišta profesionalne odgovornosti, i poštovanje ličnosti.

Druga oblast je jačanje kapaciteta politike, koja obično podrazumeva odobravanje racionalnih i efektivnih odluka, kao i da se unapredi proces donošenja odluka uvođenjem principa racionalnosti i promene standarda kvaliteta kojim se pokušava unaprediti i definisati tok relevantnih i validnih informacija za donošenje odluka i blagovremeno reagovanje. Da bi bilo racionalno donošenje odluka mora se unaprediti proces analize, odnosno da se politički, socijalni i ekonomski okvir i uslovi analiziraju, posmatraju i kritički ocenjuju.

Treća oblast je tzv. institucionalna reforma koja podrazumeva da država, institucije i organi vlasti budu odgovorne građanima i da se ponašaju u skladu sa zakonom, moralnim i etičkim principima. To podrazumeva poštovanje i vladavinu prava, transparentnost i otvorenost i ponašanje vlasti naspram interesa zemlje u celini i njenih građana. Delovanje institucija podleže stalnoj kontroli od strane institucija koje su nezavisne, profesionalne i depolitizovane.

Četvrta oblast podrazumeva efikasnije i efektivnije ponašanje radi smanjenja budžetskih rashoda. To znači, da se javni sektor treba ponašati prema principima tržišne ekonomije. Zato se, broj zaposlenih mora stalno prilagođavati po meri efikasnosti privatnih firmi, i da se neki poslovi poveravaju javnim tenderima privatnim preduzećima. Zato se, otpuštanje i viškovi moraju pripremiti, posebno za mlađe ljude radi novih izazova i nove karijere u privatnom sektoru, i to adekvatnim treninzima i obrazovanjem. Za one pak koji ostaju poslovi i zarade se moraju postaviti na novim temeljima tako da se vrednuje rad a najbolji promovišu. (Subotić, 2010, p 83-84)

Cilj reforme je bolje funkcionisanje javne uprave, unapređenje efikasnosti, pouzdanosti i transparentnost njenog rada, s čime će se ponuditi kvalitetnije usluge građanima i privredi Republike Srbije. Cilj jeste da se stvori javna uprava zasnovana na principima

evropskog pravnog poretka, odnosno uprava koja pruža visok kvalitet usluga građanima i privredi i pozitivno utiče na životni standard građana. Sama reforma se zasniva na principima: decentralizacije, profesionalizacije, racionalizacije i modernizacije, a odvija se u dve faze. Prva faza traje od 2014. do 2020. godine i druga od 2021. do 2030. godine.

Posebni ciljevi reforme javne uprave odnose se na: 1) unapređenje organizacionih i funkcionalnih podistema javne uprave; 2) uspostavljanje usklađenog javno-službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i unapređenju upravljanja ljudskim resursima; 3) unapređenje upravljanja javnim finansijama i javnim nabavkama; 4) povećanje pravne sigurnosti i unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga; 5) jačanje transparentnosti, etičnosti i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave. Posebni ciljevi se odnose na sledeće oblasti javne uprave i to: planiranje i koordinacija javnih politika; upravljanje ljudskim resursima; pružanje usluga; odgovornost i transparentnost; upravljanje javnim finansijama i sistem lokalne samouprave

Sama reforma se obavlja na određenim principima. Ti principi na kojima se zasniva politika Vlade u ovoj oblasti su istovetni sa principima tzv. Evropskog administrativnog prostora, a to su:

- 1) pouzdanost i predvidivost, odnosno pravna sigurnost;
- 2) otvorenost i transparentnost upravnog sistema i unapređenje učešća građana i drugih društvenih subjekata u radu javne uprave (tzv. „participacija”);
- 3) mora da postoji odgovornost rada organa javne uprave;
- 4) mora da postoji efikasnost i delotvornost.

Pored navedenih evropskih principa, koji se uzimaju kao polazište, dalji proces reforme javne uprave u Republici Srbiji se zasniva i na principima koji su se već potvrdili u Strategiji reforme državne uprave, iz 2014. god. a to su: decentralizacija, depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija i modernizacija razvoja ljudskih resursa u upravi i njihovih kompetencija, modernizacija i digitalizacija, otvorenost kao promena i inovacijama, odgovornost,

efikasnost, delotvornost (okrenutosti ka rezultatima), društvena odgovornost, doslednost u primeni i sprovođenju reformi uz održive javne finansije.

Reforma javne uprave je među najznačajnijim strateškim ciljevima Vlade Republike Srbije, ali i jedan od ključnih faktora pristupanja Evropskoj uniji, pored vladavine prava i privrednog upravljanja. Povod za to je što samo sa adekvatnim državnim merama Srbija može sprovesti sve potrebne reforme radi pridruživanja Evropskoj uniji i otvaranju novih pregovaračkih poglavlja, odnosno samo sa takvim merama, ona može obezbediti efikasne usluge građanima i privredi. Jačanje administrativnih kapaciteta države je preduslov sprovođenja svih neophodnih reformi, predviđenih u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Uz uspostavljanje potpune vladavine prava i efikasnog ekonomskog upravljanja, Srbija treba da ima efikasnu administraciju koja može da iznese veoma zahtevan proces pridruživanja. U cilju dodatnog usklađivanja Strategije reforme javne uprave sa evropskim Principima javne uprave, kao i olakšanog procesa nacionalnog i EU praćenja napretka u oblasti reforme javne uprave, struktura nove Strategije prati tematske oblasti principa javne uprave EU, pri čemu je dodatna oblast "reforma sistema lokalne samouprave" kao prioritete oblasti u narednih deset godina

Reforma javnog sektora ima strateški dokument, pod nazivom "Strategiju reforme javne uprave" i dva trogodišnja akciona plana (za period 2015-2017. godina i period od 2018-2020. god.) koji su operacionalizovali Strategiju kroz konkretne aktivnosti, rokove, odgovorne institucije itd. Prvo, sa Strategijom, donetom 2014. godine, proširen je obim ranije donete strategije, koja se odnosila samo na državnu upravu, dok se nova odnosi i na javnu upravu (izuzimajući javna preduzeća). Uopšteno posmatrano za period od 2014. do 2020. godine se može reći da se kroz reformne aktivnosti nastojalo da se javna uprava približi potrebama građana, što je doprinelo boljim rezultatima na lokalnom nivou. Ekonomske reforme su se odnosile na sistem od oko 500.000 zaposlenih.

Svrha reforme je bila bolja organizacija javnog sektora, poboljšanje procesa upravljanja javnim politikama, razvoj

modernog i profesionalnog službeničkog sistema, unapređenje sistema lokalne samouprave, digitalizacija i razvoj e-uprave, unapređenje upravljanja javnim finansijama, jačanje interne i eksterne kontrole javne uprave, unapređenje transparentnosti i otvorenosti rada uprave u celini.

Dobra uprava, kvalitetne javne usluge, profesionalni službenici i zadovoljni građani i privredni subjekti su neki od ciljeva na kojima zajednički rade Vlada Republike Srbije, zaposleni u upravi i civilnom društvu koje uključuje i građane, udruženja građana, akademsku zajednicu. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu u reformskim procesima daje stručnu i finansijsku podršku brojnim bilateralnim i multilateralnim partnerima, od kojih je Evropska unija najveći donator. „Uprava po meri svih nas” postoji od 2015. godine kao proces pomeranja fokusa od uprave kao regulatora ka upravi kao servisu orijentisanom ka građanima i drugim krajnjim korisnicima”. <https://rju.gov.rs/> Reformisanje uprave je proces koji traje. Sve države članice EU kontinuirano se prilagođavaju novim potrebama građana i privrede, razvoju tehnologije, protoku informacija i razvoju svakog demokratskog društva. Shodno tome, Vlada je 2021. godine usvojila novu Strategiju reforme javne uprave za desetogodišnji period (2021-2030. godina) sa pratećim Akcionim planom za period od 2021-2025. godine.

Vizija novousvojene Strategije nazvana “Uprava po meri svih nas” najpre ističe: <https://rju.gov.rs/o-reformi-javne-uprave/modernizacija-administracije/> Uprava prema potrebi građana i privrede- delotvorna, savesna, transparentna uprava koja pruža građanima i privredi usluge koje su kvalitetne i lako dostupne. Uprava prema potrebi državnih službenika- depolitizovana, profesionalna i efikasna državna uprava. Uprava koja je akter promena i reformi, ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji rad javne uprave se temelji na evropskim standardima i doprinosi principima odživog razvoja, vladavini prava, društvenoj stabilnosti i dobrobiti društva u celini. Vlada Republike Srbije, pored isticanja reforme javne uprave kao jedan od glavnih prioriteta, značajna sredstva izdvaja radi izvršenja aktivnosti iz Strategije reforme javne uprave i pratećih akcionih planova, uz podršku brojnih

bilateralnih i multilateralnih partnera, pri čemu je EU naj- veći donator javne uprave i lokalne samouprave. ([https://rju.gov.rs/wpcontent/uploads/2022/02/in-fografika-novo-02-2-1024 x 799](https://rju.gov.rs/wpcontent/uploads/2022/02/in-fografika-novo-02-2-1024-x-799)).

SRBIJA NA PUTU EU INTEGRACIJA

Članstvo u Evropskoj uniji (EU) je strateški cilj Srbije. Proces evropske integracije je složen i sveobuhvatan i podrazumeva više faza kroz koje prolazi svaka država koja želi članstvo u EU. Osnovni princip pristupanja Evropskoj uniji jeste da država koja želi da postane članica, a to znači i Srbija, mora da prihvati i primeni pravne tekovine EU (EU *acquis*), kao što su to učinile sve zemlje koje su do sada pristupile Uniji.

Srbija je 1. marta 2012. godine postala kandidat za članstvo u EU, a 21. januara 2014. godine započela je pregovore o pristupanju Evropskoj uniji, što predstavlja i poslednji korak ka članstvu u EU. Srbija ima do sada 22 otvorenih od 35 poglavlja, od kojih su dva privremeno zatvorena: Poglavlje 25 (Nauka i istraživanje) i Poglavlje 26 (Obrazovanje i kultura) **Za 7 poglavlja data su merila za otvaranje** i u toku je izrada akcionih planova: Poglavlje 1 (Slobodno kretanje robe), Poglavlje 3 (Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga), Poglavlje 8 (Politika konkurencije), Poglavlje 11 (Poljoprivreda i ruralni razvoj), Poglavlje 16 (Oporezivanje), Poglavlje 19 (Socijalna politika i zapošljavanje) i Poglavlje 22 (Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata). **Za 4 poglavlja nema merila za otvaranje poglavlja** i u toku je izrada pregovaračkih pozicija: Poglavlje 2 (Sloboda kretanja radnika), Poglavlje 4 (Sloboda kretanja kapitala), Poglavlje 9 (Finansijske usluge), Poglavlje 28 (Zaštita zdravlja i prava potrošača). <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/pregovori-srbije-sa-eu>

Tokom pregovaračkog procesa ne pregovara se o tome koje ćemo delove tog zakonodavstva primeniti, već s kojom brzinom ćemo uskladiti naš pravni sistem sa pravnim sistemom EU. Drugačije rečeno, zakonodavstvo Evropske unije, koje moramo usvojiti i primeniti, jeste model po kom treba reformisati državu i društvo da bismo se približili onome što je nesumnjivo cilj građana Srbije-

život u uređenijoj državi i društvu po uzoru na druge evropske države. Stvaranje takve države podrazumeva i poštovanje onoga što se često naziva „evropskim vrednostima”. To su zapravo vrednosti koje su definisane u Povelji UN o osnovnim ljudskim pravima: ljudsko dostojanstvo, jednakost, mir, sloboda, solidarnost, tolerancija, prava građana i pravda.

Treba naglasiti da i građani Srbije ne moraju da čekaju dan kada će Srbija postati članica EU da bi osetili konkretne koristi od pridruživanja i pristupanja Uniji. Neke od tih koristi već sada osećaju, a neke će osetiti tokom pristupnih pregovora. Evo i primera. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i Prelaznog trgovinskog sporazuma (PTS) privredi Srbije je omogućeno da izvozi robu u Evropsku uniju bez carina i ograničenja za većinu proizvoda, od čega je srpska privreda već imala nesumnjive koristi. Spoljnotrgovinska razmena najveća je s državama članicama EU.

Jedan od zahteva koje Evropska unija postavlja pred zemljama koje ističu kandidaturu da postanu njene članice je i jačanje kapaciteta i profesionalizacija javne uprave. Za Uniju je važno da buduće države članice ne samo da usvoje nego i da znaju u praksi sprovoditi zakonodavstvo EU. Poboljšanje kapaciteta javne uprave jača njenu sposobnost da može uspešno sprovo- diti i domaće zakone, koje je ona i donela. Unija podstiče reforme radi podizanja društvene svesti na višem nivou kako bi državna uprava kroz donošenje propisa zadovoljila potrebe građana i privrede. Rezultat vredan dosadašnjeg toka pristupanja Srbije EU jeste i donošenje novih regulativa kojima su osnovane i sa kojima su počele da rade nezavisne institucije. Polazeći od svega ovoga, Evropska unija ustupa zemljama kandidatima, i određenu finansijsku pomoć u period pristupanja, i to pre svega preko mehanizma nazvanog Instrument za pretpristupnu pomoć – IPA (IPA – Instr- ument for Pre-Accession Assistance). Srbija u EU vidi najvećeg razvojnog partnera kada se gov- ori o bespovratnoj realizovanoj međunarodnoj pomoći Republici Srbiji, koja iznosi više od tri mi- lijarde evra u proteklih 15 godina. Osim navedenog iznosa, pojedinačne države članice su u navedenom periodu i bilateralno pomogle reforme u Srbiji s ukupno više od 2,7 milijardi evra. ([https://mduls.gov.rs/reforma-javne-](https://mduls.gov.rs/reforma-javne)

uprave-u-srbiji/na-putu-ka-eu/srbija-na-putu-eu-integracija/?script=lat

KAKVA JE EVROPSKA ORIJENTACIJA GRAĐANA SRBIJE

Prema istraživanju sprovedenom od strane Agencija Smart Plus Research doo, a pod okriljem Ministarstva za evropske integracije, na uzorku od 1.050 ispitanika na teritoriji Republike Srbije (bez Kosova i Metohije), u periodu od 11.12.2022-20.12.2022. www.mei.gov.rs o evro- opskoj orijentaciji građana Srbije došlo se do sledećih rezultata:

- Podrška pristupanju Srbije članstvu u EU iznosi 43%, dok onih koji se protive članstvu iznosi 32%. Trećina građana ima pozitivnu sliku o EU, druga trećina negativnu, Politika «stalnog uslo- ljanja i ucena »koju EU primenjuje prema Srbiji je najveći uzrok koji otežava ulazak naše zemlje u EU. Građane Srbije Evropska unija prevashodno asocira na pozitivne primere-na prvom mestu vide mogućnost slobodnog putovanja u zemljama članicama EU (15% ispitanika), zatim veća mogućnost zapošljavanja (14% anketiranih) i pravac ka boljoj budućnosti mladih ljudi (13% ispitanika). Jednak je broj građana koji smatraju da bi i država i lično oni imali koristi od članstva naše zemlje u EU (po 38% anketiranih).

- Ulaskom u EU građani su spremni da promene dosadašnje životne navike (npr. odvajanje smeća za reciklažu, plaćanje kaucije za PET ambalažu, štednja energije, vode) - 41% se izjasnilo da su za to spremni. Trećina navodi da bi bila spremna da menja svoje radne navike (radno vreme, godišnji odmor, beneficije). Građani nisu otvoreni da se dodatno školuju (37% se izjasnilo nespremnim), kao ni da još neko vreme žive nezadovoljavajućim standardom (45% se izjasnilo nespremnim)

- 65 % građana smatra da bi reforme koje su neophodne za ulazak u EU treba sprovesti i da one nisu uslov za ulazak, već radi stvaranja bolje Srbije za nas same. 14% smatra da takve reforme uopšte ne treba sprovoditi, dok 11% smatra da te reforme treba sprovoditi zbog ispunjavanja uslova za ulazak u EU. Kao najznačajnije reforme 17% građana izdvaja borbu protiv korupcije i

unapređenje zdravstvenog sistema. Slede bolja zaštita ljudskih prava (12%), reforma obrazovnog sistema (12%), reforma pravosuđa (11%); reforma poljoprivrede (11%), zaštita životne sredine 10%; zaštita potrošača 7%.

•Kao oblast u kojoj je Srbija postigla najveći napredak ističe se borba protiv korupcije (15%).

• Više od 1/3 građana slaže se sa mišljenjem da biti članica EU znači i dobijanje pomoći od ostalih zemalja članica u situacijama krize. Najčešće oblasti za koju su čuli građani da su finansirani kao projekti iz EU fondova je zaštita životne sredine (13%), sledi obrazovanje (11%), kao i zdravstvo (11%).

Na pitanje o kojim temama u vezi sa EU fondovima biste želeli da budete informisani? 31% građana je odgovorilo da su to konkretni projekti koji su finansirani u Srbiji iz EU fondova. Iznos pomoći u zavisnosti od statusa (koliko je to sada, a koliko kada postane članica EU) je odgovorilo 22%. Koja su pravila podnošenje projekata 19%. Ne interesuje ga/je nijedna tema 28%.

• Procena realizacije međunarodne bespovratne razvojne pomoći Republici Srbiji u periodu od 2000. do 2016. godine (u milionima evra) izgleda ovako: Evropska unija 2.960,00 mil EUR (59,9 %); Sjedinjene Američke Države 695,56 mil EUR (14,1%) Nemačka 357,51 mil EUR (7,2%); Švedska 232,41 mil EUR (4,7%) Italija 191,49 mil EUR (3,9%) Švajcarska 176,09 mil EUR (3,6%); Norveška 171,10 mil EUR (3,5%); Japan 126,13 mil EUR (2,5%); Kina 31,40 mil EUR (0,6%).

MODERNIZACIJA JAVNOG SEKTORA

Prva faza modernizacije javne uprave

U Srbiji od 2014. godine traje sveobuhvatniji proces reforme javne uprave koji ima za cilj modernizaciju državne uprave i njeno usklađivanje sa standardima Evropske unije. Reforma javne uprave nastavljena je 2016. god. uvodjenjem elektronske uprave koja je sada mehanizam koji koordinira sa svim reformama. Te godine Srbija je radi unapređenja javne uprave potpisala

Ugovor sa EU o bespovratnom dobijanju pomoći od 80 miliona eura radi temeljnije podrške transformaciji srpske javne uprave. To je doprinos EU ukla- panju državne administracije Srbije u evropske standarde kako bi bila dostupnija građanima i transparentnija, a sredstva su korištena za reformu javne uprave. Konkretno za renoviranje i izgradn- ju bolnica, izgradnju i popravku puteva, modernizaciju fakulteta i univerziteta kako ne bi dolazilo do odliva mozgova. Smatralo se da bez efikasne javne uprave ne može biti rezultata, a da građani Srbije treba da javnu upravu oseće kao svoj servis. U 2017. godine trasiran je put za transformaciju srpskog društva i privrede, koja je pre toga bila zasnovana na radno intenzivnim investicijama, a sada ka društvu i privr- edi zasnovanom na znanju, novim tehnologijama, inovacijama i kreativnosti.

Nakon dobijanja tih sredstava, Srbija preduzima sveobuhvatnu reformu javne uprave, kako bi obezbedila bolje i brže javne usluge za sve građane i firme, za organizovaniju i delotvorniju javnu upravu, za povećanu transparentnost javnih resursa i uključivanje građana u kreiranje politike. Zahvaljujući tome srpska javna uprava biće bolje opremljena da odgovori na izazove sveobuhvat- nih reformi, fiskalne konsolidacije i evropskih integracija. Reforma javne uprave je jedan od tri stuba procesa pristupanja EU, uz vladavinu prava i ekonomsko upravljanje. Javna uprava treba da se zasniva na depolitizaciji državne službe i politiku upravljanja ljudskim resursima zvanog na zaslugama restrukturiranju javne uprave, uključivanje civilnog društva u kreiranje politike, poboljšanje službi za unapređenje poslovnog okruženja i bolju pripremu nacionalnog budžeta, pog- otovo u uključivanje budžeta državnih preduzeća.

Druga faza modernizacije javne uprave

U drugoj fazi, to je period od 2021 do 2030. god. nastavlja se reforma javne uprave kako bi ona podržala prelazak domaće privrede na privredu zasnovanu na znanju, novim tehnologijama i inovacijama i kreativnosti. U vezi sa tim bivša premijerka Ana Brnabić kaže “Uspeli smo da napravimo osnovu za elektronsku upravu, da krenemo da živimo sa njom i budemo servis i građanima i privredi, ali smo, takodje, uspeli da napravimo osnovu za transformaciju našeg društva i privrede ka društvu i privredi zasnovanim na znanju, inovaciji, novim tehnologijama“. (Beta 13.12.2021. 15,25). Ono što se dalje po tom pitanju radi u

Srbiji jeste razvoj veštačke inteligencije i biotehnologije. „Ulažemo resurse i u podizanje dodatnih kapaciteta i znanja naših građana generalno kroz Digitalni karavan koji imamo, ali paralelno sa tim i mnogo više vremena i energije ulažemo u to da javni službenici razumeju na pravi način digitalni svet i nove tehnologije“ (Beta 13.12.2021. 15,25), objasnila je Brnabić i dodala da je sada najbolje vreme da Srbija krene u dodatnu transformaciju javne uprave, napomenuvši da to radi prva u Evropi, kao i to da postane jedan od evropskih lidera u novim tehnologijama.

Doprinos Evropske unije novim projektima i programima nastavljen je i u 2023.god. gde je u otvorenoj nedelji pomoći EU Srbiji (održanoj od 21.06. do 26.06.2023.god. u Beogradu, Novom Sadu i Nišu) dodeljeno bespovratne pomoći 162 miliona evra. Cilj ovakvih fondova su progresivni, pozitivni pomoci u regionu, dok traje prilagođavanje zakona i sistema u procesu proširenja. Srbija koristi ova sredstva od 2007. godine, a ta sredstva su i do sada korišćena za obnovu bolnica, modernizaciju javne uprave, obnovu spomenika kulture, izgradnju postrojenja za zaštitu životne sredine, unapređenje obrazovanja, poboljšanje poslovanja i u brojnim drugim oblastima. Novi paket pomoći usmeren je na vladavinu prava, reformu pravosuđa, proces evropskih integracija, reformu javne uprave i primenu Zelene agende.

Najveći deo sredstava koje daje EU izdvojen je na sektor zaštite životne sredine, gde će više od 72 miliona evra biti iskorišćeno za unapređenje infrastrukture i povećanje institucionalnih kapaciteta za zaštitu životne sredine, kao i upravljanje i ublažavanje klimatskih promena kroz promociju principa Zelene agende. Deo tih sredstava predviđen je i za izgradnju postrojenja za obradu otpadnih voda u Zlatiborsko-moravičkom okrugu, u kome živi oko 100.000 ljudi, i koji će dobiti kanalizaciju. Novi paket pomoći usmeren je na vladavinu prava, reformu pravosuđa, proces evropskih integracija, reformu javne uprave.

Reforma javne uprave uz podršku Evropske unije

Reforma javne uprave treba da doprinese unapređenju efikasnosti i efektivnosti javnih usluga i stvaranju administracije koja je više usmerena na građane i koja može bolje služiti potrebama ljudi. U vezi sa reformom javne uprave šef Delegacije EU u Srbiji Emanuele Žiofre kaže: „Javna uprava je lice

države. Građani najčešće komuniciraju sa organima državne uprave kada im je potrebna određena usluga, dokument, pomoć u vidu informacije ili zaštita prava, bilo na državnom ili lokalnom nivou. Iskustvo iz takve interakcije sa organima javne uprave može da ostavi trajan utisak o tome kako se država odnosi prema građanima. Zbog svega navedenog, reforma javne uprave je važna za društvo i zato je EU na nju stavila toliki akcenat“, <https://eurosfera>. i dodaje da reforma javne uprave treba da omogući srpskoj administraciji da preuzme sve obaveze u prètrpistupnoj i postpristupnoj fazi. Svako ministarstvo mora da odgovori na potrebe građana i privrede. Tu se uključuje i da kapaciteti na lokalnu moraju moraju pratiti one kapacitete koji postoje na nivou državne uprave.

Međutim, iako je Srbija ostvarila značajan napredak u pružanju usluga, u upravljanju ljudskim resursima, kreiranju politike i upravljanju javnim finansijama, postoji potreba da se počne sa striktnom primenom propisa o zaposljavanju i postavljanju najviših menadžera, postoji potreba da se poveća transparentnosti rada Vlade, jačanje kapaciteta Upravnog suda i nezavisnih regulatornih tela.

Novi zamah modernizacije javne uprave

Reforma u Srbiji ima za cilj stvaranje javne uprave koja građanima pruža visokokvalitetne usluge, koristi privredi i pozitivno utiče na životni standard građana. Evropska unija podržava napore Vlade Srbije da delotvorno sprovodi svoje strateške i planske dokumente u oblasti reforme javne uprave, u korist pre svega građana Srbije koji žele da vide konkretne rezultate te reforme. Građani Srbije zaslužuju da imaju *modernu, efikasnu, transparentnu i profesionalnu* javnu upravu, a to je i očekivanje od buduće članice Evropske unije“,

U novom potpisanom sporazumu, 21.06.2023. god. bespovratne pomoći EU u iznosu od preko 162 miliona evra, uključeno je i 30 miliona evra namenjenih sektorskoj budžetskoj podršci, čiji je cilj da dodatno podrži sprovođenje konkretnih mera reforme u periodu od 2023. do 2025. godine. Glavni koordinator reforme javne uprave u našoj zemlji je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Sektorska budžetska podrška je jedan od najvažnijih instrumenata koje Srbija koristi u procesu pristupanja EU, i do sada je, u okviru

prvog instrumenta te podrške, povučeno 80 miliona evra bespovratnih sredstava, a nova tranša iznosi 30 miliona evra, takođe bespovratnih sredstava (Danas, 28. 06.2023). Ispunjavanjem kriterijuma predviđenim u strateškim dokumentima, odnosno dokazivanjem EU napretka koji je napravljen, Srbija ima mogućnost da povuče još novca, što je direktna podrška republičkom budžetu. Sami kriterijumi su vrlo striktni i unapred propisani. „Radi se o generalnim kriterijumima i tu se prvenstveno misli na to: 1. da li je ostvaren napredak u sprovođenju reforme javne uprave; 2. da li se sprovedi reforma javnih finansija; 3. da li je transparentan budžet; 4. da li je stabilna makroekonomske politike. To su četiri generalna i najvažnija kriterijuma koji se dokazuju u procesu izveštavanja Evropske komisije o napretku koji je učinjen.

Srbija je obavezna da na godišnjem nivou izveštava Evropsku komisiju o napretku koji je učinjen i da na bazi samoprocene o tom napretku podnosi finansijski zahtev. Naravno, EU to ne prihvata bez vlastite kontrole i tek kada Evropske komisije proceni navode koje su dostavljeni u okviru samoprocene, tek tada se ti navodi verifikuju i EU vrši direktno plaćanje na račun budžeta Republike Srbije Iskustva kada je reč o prethodnoj fazi izveštavanja EU, nisu jednostavna. Od povučenih 80 miliona evra u budžet je uplaćeno 63 miliona, a preostalih 17 miliona je iskorišćeno za uspostavljanje sistema za praćenje, za monitoring, za izveštavanje. Imajući u vidu da nova Strategija reforme javne uprave menja fokus ka građanima, pre svega na kvalitet usluga, na transparentnost, na odgovornost, očekuje se da se za tri do četiri godine izađe pred građane sa ozbiljnim rezultatima u ovoj oblasti. Sredstva koja se direktno uplaćuju u budžet Republike Srbije predstavljaju na neki način nagradu Evropske komisije za ono što je do sada sprovedeno, dok su projekti tehničke podrške, koje sprovodi Delegacija EU, direktno ugovoreni i administracija od njih ima podršku u smislu ekspertske podrške.

Evropska unija pomaže Srbiji kroz razvoj elektronskih portala i servisa koji su u osnovi efikasnog funkcionisanja javne uprave. EU je pomogla u uspostavljanju e-Uprave stvaranjem institucionalnih preduslova, donacijom opreme, stvaranjem centralizovanih registara baza podataka i razvojem samog portala e-Uprave. Samo za razvoj

portala za Javne nabavke EU je obezbedila 3,2 miliona evra bespovratnih sredstava.

ZAKLJUČAK

Javni sektor ima presudnu ulogu za razvoj jedne zajednice i treba da omogući efikasno ostvarivanje prava i interesa građana; zaštitu ljudskih prava; zaštitu javnog interesa. On treba da dovede do poboljšanja kvaliteta života svakog građanina, i on to omogućava u najvećem broju slučajeva, ali što ne znači da ne može biti još bolji. U pojedinim delatnostima je stvarno na visokom nivou, u skladu sa ekonomskim mogućnostima zemlje (na primer zdravstvo koje u prethodnoj epidemiji COVID-19, stvarno uspešno položilo ispit, kao i u oblasti unutrašnje i spoljne bezbednosti, pružanja socijalne pomoći ugroženim kategorijama stanovništva.

Reforma javne uprave se uspešno sprovodi zahvaljujući pomoći koju Srbija dobija od EU. *Srbija je do sada iz evropske kase dobila skoro 4 milijarde evra bespovratne pomoći, a od toga samo za reformu javne uprave 215 miliona evra. Godišnje se iz pretprijetnih IPA fondova slije oko 200 miliona evra za upravljanje javnim finansijama i unapređenje rada lokalnih samouprava i nezavisnih institucija. Reforma javne uprave je jedan od najvažnijih elemenata procesa pristupanja Srbije EU, a tokom 2014. je stavljena i u prvi plan pregovora. Moderna i profesionalna javna uprava je ključni element za svaku zemlju članicu EU kako bi se efikasno sprovodili zakoni i kako bi se transparentno upravljalo sredstvima iz fondova EU.* Dalji plan je da se unapredi povezanost transportne, energetske i digitalne infrastrukture u okviru Zapadnog Balkana. EU je već mobilisala više od polovine paketa, ulažući u Srbiju skoro 6,2 milijarde evra, koji će doneti opipljive koristi građanima i privredi. Na primer, EU finansira modernizaciju srpskih železnica, obezbeđujući finansijski paket od 2,2 milijarde evra samo za brzu prugu Beograd-Niš. Zatim u oblasti drumskog saobraćaja, imajući u vidu kilometre izgrađenih auto-puteva, regionalnih puteva.

S obzirom da javni sektor treba da omogući građanima efikasnu kontrolu i stavljanje primedbi na rad organa javne uprave, tu bi se pre svega mogla spomenuti spora rekonstrukcija željezničke pruge Beograd - Niš koja po planu treba biti završena krajem

2027.god. a da je započeta 20- 21.god. i da je to predug vremenski period.Tačno je da će se ovih 2,2 milijardi evra upotrebiti za rekonstrukciju brze pruge Beograd-Niš,ali ako malo realnije sagledamo da dužina te pruge pokri- va skoro polovinu dužine Srbije, od Horgoša do Preševa, da putovanje vozom na toj relaciji traje šest sati, a da je koristi siromašniji deo stanovništva Srbije- jug Srbije, gde su prosečna primanja niža u odnosu na ostatak Srbije (pogotovo sever Srbije), onda to stanovništvo dolazi u inferiorniji položaj u odnosu na sever Srbije, gde se gradi takođe brza pruga Beograd-Subotica, gde je boga- tiji deo, razvijeniji deo Srbije (sever Srbije) u odnosu na jug Srbije, onda se postavlja pitanje nije li trebalo prvo rekonstruisati prugu Beograd-Niš, pa tek onda Beograd-Subotica ?

Kao druga primedba koja se može staviti na rad javne uprave je i dalje postojanje korupcije u oblastima zdravstva,kako civilnog tako i vojnog (dugo čekanje na operacije sa liste operacije, dok se pojedinim pacijentima sa te liste omogućava, preko raznih veza i vezica, da preko reda br- zo izvrše operaciju, drugi moraju godinama da čekaju na te iste operacije, što još više pogoršava njihovo zdravstveno stanje). Toga ima i u MUP-u, osnovnom i srednjem obrazovanju,pa i na po- jedinim državnim i privatnim fakultetima. Tako da glavni prioritet u reformi javne uprave i mo- dernizaciji javnog sektora mora biti u narednom periodu iskorenjivanje korupcije, mita, sive eko- nomije, zaštita ljudskih prava, reforma obrazovnog sistema ,reforma pravosuđa reforma poljoprivrede, zaštita životne sredine, zaštita potrošača .

LITERATURA:

- 1.Kostadinović,S. i Kostadinović,R (2008), *Upravljanje javnim sektorom* Visoka škola strukovnih studija za menadžment u saobraćaju,Niš.
- 2.Digi, L. (1913). *Javna uprava*, Beograd, Izdavačka kuća Geca Kon.
- 3.Ognjanović, V.(2004), *Javne finansije*, Vojnoizdavački zavod, Beograd (Vojna štamparija, Beograd).
- 4.Jurković, P. (2002), *Javne finansije*, Masmedia, Zagreb.

5. Radičić, M et Raičević, B. (2008): *Javne Finansije, Teorija i praksa*, Subotica, Mamut, str. 25.

6. Subotić, D. (2010), Javno upravljanje I modernizacija javnog sektora, *Institut za političke studije*, Beograd, 67-102

7. Milošević, Z. (2009), *Uvod u sociologiju*, Slobomir P Univerzitet, Bijeljina,

8. Drobnjak, J. (2015) – Javna uprava kao osnovni činilac društvenog razvoja, *Institut za političke studije*, Beograd, 103-132

9. Lilić, S. (2001), Pravna država, javne službe i lokalna samouprava, *Lokalna samouprava*, Niš, br. 6/2000), 193-194.

10. Stiglic, Dž. (2013), *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd,

11. Bajec, J. “Privreda i građani ne mogu da plaćaju preskupi javni sektor“, *Politika*, 13. septembar 2009, str. 12-13.

Dnevni list Danas, od 28. 06.2023

Beta

13.12.2021. 15:25:

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_upravi.html

meritum-international.org/index.php?...

<https://rju.gov.rs/o-reformi-javne-uprave/>

<https://rju.gov.rs/>

<https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/pregovori-srbije-sa-eu>

<https://eurosfera.>

PUBLIC MANAGEMENT AND MODERNIZATION OF THE PUBLIC SECTOR

Abstract: The subject of research in the paper is the analysis of the current state of the public sector of the Republic of Serbia, with a special focus on its reform and modernization. Respecting the generally accepted definitions of the public sector of international financial institutions, the analysis method was applied in the paper. There is almost a consensus that rapid radical reforms of this sector are necessary. The fact that in the public sector of Serbia (especially in public companies, eg EPS) there is an excessive number of employees who, regardless of the achieved results, have high salaries is often highlighted. Although the problem of the constitution and functioning of the public sector has been apostrophized for many years as one of the key problems of our economy, so far much has been done to rationalize and improve its efficiency, but further reforms and modernization of the public sector are needed, so that its users were even more satisfied. We have witnessed that there are still a lot of omissions, unresolved problems, both for objective and subjective reasons. Only since 2015, under the influence of the International Monetary Fund, they began more intensive activities on the rationalization of state administration, increasing efficiency, achieving savings, and restructuring companies under state control. This is an extremely complex issue and a very current problem for Serbia, considering that the too large and inefficient public sector is considered one of the main obstacles to the recovery of state finances and more dynamic economic development.

Keywords: public management, public administration reform, EU donation, public sector modernization