
ДЕПОЛИТИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ: КАКО НАПРЕДУЈЕМО?

мр Владимир Микић*

Сажетак

Успех реформе јавне управе, у смислу динамичних политичких и економских друштвених услова, као и свеобухватног процеса европских интеграција, директно је условљен независношћу административног апарата од политичких циклуса, као и професионално-стручним карактером српског управног система. До жељених реформских резултата могуће је доћи једино уколико читав поступак преобличавања управе прати и њена деполитизација. Ипак, у очима јавности државни апарат се и даље доводи у везу са категоријама неефикасности, политизованости и бирократизованости. Осврт на усвојене републичке прописе у области јавне управе само условно потврђује решеност државе да преиначи сопствени управни апарат као претпоставку економске ефикасности, али крупан изазов на овом плану налази се у често испољеном недостатку политичке воље.

Кључне речи: деполитизација, реформа јавне управе, правни оквир и политичка воља.

*мр Владимир Микић, докторанд, Правни факултет Универзитета у Београду и спољни сарадник Факултета за економију, финансије и администрацију – ФЕФА, Универзитет Сингидунум, Београд

Овај рад је део истраживачког пројекта „Унапређење конкурентности Србије у процесу приступања Европској унији“, број 47028, за период 2011-2014. године који подржава Министарство за просвету и науку Републике Србије.

Abstract

Success of the public administration reform in Serbia, within the context of dynamic political and economic factors, as well as that of a comprehensive process of integration into the European Union, is directly conditioned by the independence of the administrative apparatus from electoral cycles, as well as by professional and expert-oriented nature of the administrative system. The desired result of reform can come only if the entire process of the administrative transformation were separated from the daily politics. However, the public service remains associated with the categories of inefficiency, political expediency and a highly bureaucratic approach. Review of relevant national regulation confirms only tentatively the state's commitment to reform the administration as a precondition for economic efficiency, but the main challenge remains manifested in the absence of political will.

Key Words: Administrative Reforms, Legal basis for reform, political will.

Деполитизација, професионализација и рационализација јавне управе представљају и данас, више од десет година након демократских промена у Србији, један од кључних изазова у процесу приступања Европској унији. Наведени нацрти подводе се под „кишобран“ опште реформе јавне управе,¹ тј. националну (републичку) управу и локалне органе за усвајање и извршење одлука од политичког или административног значаја, али и рад јавних предузећа и јавних установа и других облика организовања (Устав Републике Србије, предвиђа могућности делегације неких овлашћења овим трима категоријама правних лица, али и појединцима).²

Одлучујући значај за успешно спровођење реформе јавне управе, а тиме и учвршћивање владавине права и правилно функционисање институција, има савладавање препрека на

¹У сврху прецизнијег одређења, користићу израз „јавна управа“, који обухвата, као шири појам, и категорију „државне управе“, упркос опредељењу српског законодавца да задржи последњи термин као званични. О односу између ових појмова, као и о њиховој корелацији са изразом „јавна служба“, видети: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: Реформа – шренити – ефикасност*, Програм за развој Уједињених нација, Савет за државну управу, Удружење за јавну управу Србије, Београд, 2003, 23.

² Устав Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, бр. 83/2006), чл. 137, ст. 2.

путу ка деполитизацији јавне управе. Статус реформе јавног сектора у динамичном економско-политичком окружењу, у смислу међународне конкурентности Србије али и њених евроинтеграционих аспирација, непосредно зависи од стабилности управе, њене независности од политичких (изборних) циклуса и њене способности да ове последње „наживи“. Нажалост, чест утисак у стручној, али и широј јавности повезује државни апарат са политизацијом, нестручношћу, алкавошћу и другим препознатљивим карактеристикама предмодерне управе. Фактички имунитет од надзора и одговорности, али и инструментализација којој је јавна управа подвргнута, чини од ње „мету“ осуда и критика, уместо да се њене активности доживљавају као претпоставка привредне ефикасности, уз учинке остварене по унапред постављеним и препознатљивим савременим стандардима.

Теоретски значај који су реформа српског референтног законодавства и стратешки приступ разграничењу политичког од стручног, требало да донесу у раду јавне управе, наглашава се у једном новинском тексту објављеном 2005. године, по усвајању важних домаћих прописа. У чланку, посвећеном полицијском чиновнику и јунаку драме „Сумњиво лице“ Бранислава Нушића, са почетка 20. века, аутор З. Мајдин наводи да овај драмски лик, у својству „архетипа државног службеника“, „неће морати после избора, ако његова странка којим случајем пропадне, да испразни своју канцеларију, односно неће морати да мења страначке боје да би на положају остао.“ Нови закон који уређује државну управу, наиме, „знатно ограничава утицај политике на сам механизам државне управе“, док онај посвећен статусу државних службеника „укида страначку припадност као препоруку за добијање државне службе, односно као разлог за губљење исте“ (Мајдин [1]). Корисно је упамтити овакво, незванично тумачење појма деполитизације српске јавне управе, јер је фокусирано и прецизно.

Појмовно одређење деполитизације; ретроспектива и изгледи реформе јавне управе

Контекст реформе јавне управе у Србији корисно је посматрати у светлу многих подухвата промене делатности и устројства националних администрација у Европи, али и ван ње.

Сектор који се највише променио у двадесетом веку у западнoевропским земљама вероватно је управо сектор јавне управе (*Meny, Knapp* [2]). Ово се преображавање огледа у промени у величини (увећање функција управе, као и броја служби), која је угрожена, али не и заустављена економском кризом из осамдесетих година претходног века. Ауторски закључци често истичу како изгледа да ова квалитативна и квантитативна еволуција бирократије није праћена одговарајућим средствима контроле (*Meny, Knapp* [2]). Истовремено, када је реч о облицима осмишљавања и уређења реформе управног система, упоредни преглед пружа увид у „право тржиште метода административних реформи“ (*Meny, Knapp* [2]).

Амерички аутор Вајт (*L. White*), чинећи системску анализу америчког управног система, подсећа да су савремени управни службеници у демократским порецима носиоци тренда реконцептуализације улоге јавне управе, чиме су се – Вајт овде користи оштру паралелу – знатно удаљили од свог функционалног прапретка, египатског писара. (*White* [3]) Концепт грађана као *корисника услуга* јавне управе, а не тек *контролисаних субјеката*, (Кавран [4]) у директној је вези са тезом о томе да је управа *средство*, а не *циљ*, особито уколико је „паразитска“, што ће рећи: клијентилистичка, непотистичка и политизована (Трбовић, Ђукановић, Кнежевић[5]). Прелаз од административне ка предузетничкој држави, при чему је ова прва стигматизована као дискредитовани, бирократски модел, док другу карактеришу јавност, стручност и одговорност, није (било) могуће остварити без улагања знатних напора читаве политичке, али и административне елите – од осмишљавања (или, краће и брже „трансплантације“) нормативних аката, преко њиховог усвајања, до примене и недвосмислених судских тумачења која иду у корист промени ширег друштвеног поимања управе.

У функцији обраде ове теме, корисно би било утврдити шта заправо значи појам деполитизације, односно деполитизоване јавне управе. Ако се послужимо неформалним одређењем које нам нуди Анке Фрајберт (*A. Freibert*), висока званичница немачке савезне управе, под професионалним јавним службеником подразумевамо особу која је „добро обучена, која разуме суштину али и шири смисао, која служи општем добру поштујући одређена правила и начин понашања и која зна како

да усклади супротстављене циљеве“. С друге стране, *ајоли-шичносћ* јавног службеника састоји се у томе што он „лојално служи свакој власти, даје професионалне савете поткрепљене подацима који могу да допринесу доношењу одговарајућих одлука, не скрива информације од других, не служи боље једној влади или не критикује текућу владу и не припрема законе или друге предлоге који се косе са званичном политиком Владе“. Овакав службеник зна како да начини разлику између *јавне јолишике (policy)* и (додајмо, *дневне*) политике (*politics*) и, уопште, уздржава се од јавног исказивања властитих политичких опредељења. [6]

Занимљиво је и да Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, коју је усвојила Влада Републике Србије октобра 2004. године[7] (о којој ће бити више речи нешто доцније) на посредан начин, *јофесионализацију* представља као принцип који следи, односно условљен је успешно проведеном деполитизацијом. Наиме, тврдећи да „професионализација значи стварање добро обучене, одговорне и ефикасне управе“, Влада Србије упозорава да је „нестручна, неодговорна и неефикасна управа, *макар и дејолишизована*,³ подједнако лоша за грађане и друштво“. Закључак аутора Стратегије да су наведена два принципа од једнаке реформске важности. под-разумева се, али не помаже да се ближе сагледа „капацитет“ политизоване администрације да из себе изроди само непрофесионалност.⁴ Са друге стране, Влада Републике Србије 2009.

³Подвукао аутор.

⁴У званичној верзији Стратегије доступној на Интернет адреси Владе Републике Србије (http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678, на дан 01.06.2011. године), као и у штампаној верзији Стратегије (скениран примерак доступан је на Интернет адреси ресорног министарства: http://www.drzavnauprava.gov.rs/view_file.php?file_id=441), поткрадају се честе словне грешке у навођењима израза на енглеском језику. Тако, „сиромаштво“ у називу *Страшеије за смањење сиромаштва* (PRSP у енглеској верзији) назива се „Povery“ (уместо правилно: „Poverty“); „правна сигурност“ наводи се као „realibility“ (треба: „reliability“), „ефикасност“ је „effectivness“ (уместо исправног „effectiveness“); један од принципа модерне демократске државе, „систем кочница и равнотежа“ (захваљујући којем је амерички уставни систем доживео дуговечну стабилну примену) наводи се као „cheeks and balances“ (треба: *checks and balances*). Појам државне администрације, пажљиво преведен на енглески језик, тешко да је „state administartion“, а сличан закључак изводи се и када за „деконцентрацију“ власти прочитамо

године деполитизацију наводи као један од услова за повећавање професионалности јавне управе, поред развоја систематске обуке службеника [8].

Тешко је разграничити појам деполитизације од професионализације. Сама Стратегија Владе Србије као први од предуслова за стварање професионалне управе наводи непристрасну и објективну селекцију запослених, вођену мерилима способности и искуства. Изгледа да се управо овако може одредити и „услов број један“ за спровођење принципа деполитизације јавне управе; Стратегија, како је већ наведено, ову последњу одређује и одсуство политике из процеса правног нормирања, али и *извршавања* политичких одлука, а управо је *неиолитичко* извршавање *йолитичких* одлука активност за коју нам искуство говори да тешко да може бити успешно и доследно обављана од стране политичких (односно страначких) кадрова. Стога, у јаснијем одељивању значења два начела инструктивну функцију имају остали услови за професионализацију управе, као што су: трајна обука кадрова, њихова објективна евалуација, стварање механизма стимулисања и мотивације, али и борба против свих облика корупције.

Након што смо испитали појмовне карактеристике израза „деполитизација“ (у настојању да га разграничимо од сродних израза), следи осврт на постојећи законски оквир за утемељење савремене, демократске и јасне јавне управе, која се не може замислити без (претходног или истовременог) установљења њене кључне претпоставке – неутралности у односу на политику.

Правни оквир и могућности деполитизације у Србији

Реформа јавне управе тема је која не губи на значају у Србији. Према речима потпредседника Владе, Божицара Ђелића [9], приоритет Србије у 2011. години у процесу успешног

да је изван Србије она позната и као „deconcretation“). Циљ ових примедба није непотребно проширење теме, нити омаловажавање активности владиних стручњака који су текст припремали (у крајњој линији, неке од грешака исправљене су у даљем тексту Стратегије), већ указивање на традиционалну (и скупу) тромост јавне администрације на симболичном плану – упознавању јавности са садржајем овако значајног документа, који би требало да припреми Србију за корените управне реформе.

припремања за наредну етапу европских интеграција представља изградња квалитетне (јавне и некорумпиране државне управе), при чему на креаторима овог подухвата остаје деликатна обавеза остваривања „доброг баланса политике и бирократије“ [10]. Изградња одговорне јавне управе један је од централних услова за приступање Европској унији, захваљујући тзв. Мадридском критеријуму, који представља допуну ранијег сета неопходних минималних услова за придружење било које нове чланице (тзв. Критеријуми из Копенхагена). Поред три постојећа, званична стуба интеграција на којој почива европски економско-политички пројекат, четврти („невидљиви“) стуб је непрестана административна модернизација (Трбовић, Кнежевић, Ђукановић[5]).

Преглед решења усвојених на плану уређења наше државне управе у посткомунистичком правном поретку почиње Уставом Републике Србије из 1990. године. Овај документ државну управу уређује на начин који је далеко ближи класичном (апстрактном и превазиђеном) концепту него схватању јавне управе као проактивне снаге, усмерене ка заштити интереса грађана. Малу промену на том плану доноси наредни, важећи уставни документ, Устав из 2006. године, који суштински и не пружа осврт на питање државне (јавне) управе, са изузетком одређених општих формулација. Прву праву промену вредносног основа у односу на традиционални приступ доноси тек Стратегија из 2004. године.

Као једно од начела којом ће се Влада Републике Србије водити ради постизања циља изградње „државне управе усмерене ка грађанима“, Стратегија наводи и деполитизацију, и то на високом другом месту, одмах након принципа децентрализације, а испред: професионализације управе, њене рационализације и модернизације [7]. Аутори Стратегије понудили су и дефиницију начела деполитизације, истичући како она „пре свега подразумева јасно разграничење процеса политичког креирања одлука од процеса њиховог правног нормирања и извршавања у складу са важећим прописима“. Нешто доцније у тексту, овај принцип дефинисан је и функционално, као „услов за формирање сталне државне управе на највишем нивоу“. Исти документ наглашава значај успешног примењивања поменутог начела истичући значај који деполитизација ужива у

транзиционим порецима у сврху преобликовања јавне управе у сервис грађана.

Стратегија из 2004. године разрађује појам деполитизације кроз нуђење два основна облика кроз који се она може остварити. На првом месту се истиче снажење каријерног система, који неизоставно подразумева јемство да напредовање у служби може бити темељено само на меритократским критеријумима (начела заслуга и способности), односно, „на бази професионалних заслуга и оствареног учинка“. Ово је тешко могуће остварити без разграничења две врсте радних места, односно политичких и професионалних позиција у служби. Политичке позиције су оне на које се долази „на основу политичког поверења“, што изгледа као прихватљив, али неуверљив покушај употребе еуфемистичке замене за опис радних места дугованих заслугама стечених у одређеној политичкој странци,⁵ док се појам професионалних службеника сам по себи не разрађује детаљније. На другом месту, појављује се потреба за установљењем „механизма којима ће се спречити политички утицај на рад каријерних службеника“. Коначно, писци овог документа свесни су да ће активности на плану деполитизације морати да садрже и „изграђивање свести о улози и значају државне управе за укупан развој друштва независно од односа политичких снага“.

Наредне године доносе кључна законска решења, чиме се ствара права нормативна матрица неопходна за спровођење реформе јавне управе у Србији. Закон о државној управи [11] и Закон о државним службеницима [12], усвојени су септембра 2005. године, а јула наредне године и Закон о платама државних службеника и намештеника.[13] *Национални програм за иницијацију* (ревидиран децембра 2009. године)[8] наводи да, сходно законским променама усвојеним до 2009. године, у министарствима једине политичке функције убудуће могу заузимати министри, као и државни секретари (функционални ек-

⁵Анке Фрајберт износи исправан став о увођењу политичких саветника у неутралну јавну управу, наводећи да „уколико у систему постоји велики број обучених државних службеника, онда и није тако штетно дозволити министрима да бирају своје најближе сараднике“: А. Фрајберт, *Улога професионалне и аполитичке државне службе у креирању јавних политика и европским иницијацијама* у: „Савремена управа за европску Србију – реформа државне управе 2009-2012. године“, 21.

вивалент некадашњих заменика министара), као и шефови и чланови кабинета министара (чији је број ограничен), док у органима управе који се налазе у саставу министарства „сасвим нестају политички функционери“ [8]. По новим прописима, дакле, политичке су једино функције министара и државних секретара; сви остали су државни службеници и намештеници (укључујући и помоћнике министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства). Тако, „само за председника Владе, министра и његовог заменика није потребна стручност, нити школска спрема“, док за све остале – јесте (*Мајгин* [1]).

Јула 2009. године Влада је усвојила нови *Акциони план за спровођење реформе државне управе* [14], за период од 2009. до 2012. године (први Акциони план [15] односио се на четворогодишње раздобље окончано 2008. године), као оперативни документ за остваривање циљева Стратегије. Крајем 2009. године (11. децембра), Народна скупштина усвојила је још три закона са циљем спровођења рационализације у националној и локалној управи: један представља делимичну ревизију „старог“ Закона о државним службеницима [16], док друга два утврђују највиши могући број запослених у управи [17] [18]. Од значаја је и Закон о министарствима [19] (из јула 2008, ревидиран почетком 2011. године), али и низ подзаконских аката посвећених осавремењивању административних капацитета.⁶

Да сви наведени прописи представљају тек неопходну али саму по себи недовољну претпоставку, односно *услов* за деполитизацију, покушаћу да докажем у наредном одељку. Уздржана подршка политичких одлучилаца, која се граничи са блокадом реформских процеса, тежи да релативизује јасно утврђене императиве реформских прописа и тиме доводи у опасност читаву реформу.

⁶Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима („Службени гласник Републике Србије, бр. 106/2005); Уредба о припреми кадровског плана у државним органима (26.01.2006); Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник Републике Србије“, бр. 117/2005, 108/2008 и 109/2009); Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 3/2006); Уредба о оцењивању државних службеника („Службени гласник Републике Србије“, бр. 11/2006 и 109/2009).

„Политичка воља“: препрека уместо подршке?

Као што је назначено на крају претходног поглавља, институционална инфраструктура и постојећа законска решења, нажалост, нису увек довољни инструменти за успешно спровођење промена набоље. Када истраживач пређе на терен прелиминарне израде или примене правних прописа, суочава се са „феноменом“ којем нема места у крутим и предвидивим оквирима којима се одликују правна и економска наука. Реч је о политичкој вољи, тачније о њеном недостатку. Упадљиво одсуство управо политичке воље да се управљачки капацитети неке земље, па тако и Србије, развију до могућности које су јој пружене подршком шире домаће и међународне јавности, занимљиво је због тога што се смисао лоших решења измешта из дискурса одговорности или способности политичких чинилаца и прикладно „неутрализује“. Ово се постиже удаљавањем од објективних критеријума којима се може ценити капацитет државних одлучилаца на командним позицијама да циљеве и агенде, креиране у номиналној сагласности политичке макроперспективе, преточе у законску праксу и стварност. Тамо где нема опредељености политичких структура да пруже пуну подршку реформским потезима, преостаје чисти политички волонтаризам, који удаљава и отежава стварање атмосфере уставности и законитости.

Прегршт је примера који говоре за себе. Политичка воља, по речима потпредседника Владе, мора бити усклађена са управним капацитетима, јер ова два елемента реформе узајамно су зависни и „не могу опстати без међусобне сарадње и подршке“ [9]. Када извршна власт усвоји оквирне документе неопходне за спровођење реформи јавне управе и када законодавац припреми, размотри и усвоји одговарајуће опште прописе, примена новог концепта управног система неће бити могућа без адекватне концентрације „политичке воље“, иако је она званично исказана још у нацрту промена.

Слично томе, ретроспектива промена обилује потврдама „са врха“ о томе да су се оне изводиле слабо, са закашњењем, са недовољно политичке или административне „живости“ и – све у свему – неповољно по жељени ток развоја управљачких капацитета. Тако, у *Извештају са међународне конференције о*

реформи државне управе [6], одржаној у Београду крајем 2008. године, ресорни министар⁷ навео је да је, до 2009. године, у Србији усвојена „већина закона који обликују процес реформе државне управе“. Ипак, министар упозорава да је „потребно још много да би се они спровели“, за које време је Србији, на путу европских интеграција, и даље неопходна „добро организована, конзистентна и ефикасна управа“, а – по речима министра – критику, поред осталог, заслужује и недовољно добра координација између министарстава (Трбовић, Ђукановић, Кнежевић [5]). Исти Извештај у највеће успехе, констатоване у „Прегледу реализације Стратегије“ [20], по речима помоћнице министра, убраја остваривање „значајног напретка у спровођењу реформе државне управе Србије“. Како је овај напредак постигнут? Припремом и усвајањем реформских закона; истина, „спровођење закона одвијало се знатно спорије“ [6]. Овакав напредак остварен је најпре на плану професионализације и деполитизације, а „много спорији“ је у сфери модернизације и развоју електронске јавне управе [6]. Министарство се, подсећа се у Извештају, утврдивши да су Стратегија и пратећи Акциони план из 2004. године непотпуни (нису дефинисани показатељи успеха,⁸ кључни за адекватну евалуацију), обавезало да, ревизијом структуре новог Акционог плана, укључи у њега и нове концепте и категорије, које би садржале резултат; полазну основу, исходе, као и активности, индикаторе и циљна постигнућа.

Стратегија из 2004. године је послужила као основ за реструктурисање управе, које је у периоду од 2004-2008. године остварило „видљив напредак“ у стварању нормативног оквира, при чему „усвајање закона није било праћено значајним реструктурисањем“, предвиђеним Акционим планом [20]. Главна активност у стварању услова за спровођење новог правног оквира требало је да буде реализација „свеобухватне хоризонтал-

⁷Министарству за државну управу и локалну самоуправу је додељена надлежност за управљање реформом државне управе на оперативном плану, као и координацију делатности реформских тимова унутар појединачних органа државне управе.

⁸О неопходности успостављања мерљивих индикатора приликом спровођења реформи у јавном сектору говори и проф. др Горан Питић: *Белешка са његове годишње конференције ФЕФА „Реформе: њолијичка воља и/или административни капацитети“*, мај 2011. године.

не и вертикалне функционалне анализе као основа за процес реструктурирања и средство за рационализацију и административну реорганизацију“. Овом анализом требало је да буде утврђена функција органа управе, али и да се нагласе могућа преклапања и „олакша успостављање одговарајућих линија извештавања међу њима“. У прве четири године реформе, само су ресорно министарство и Управа за заједничке послове републичких органа спровели ове анализе. Овај поразан податак никако не ублажава чињеница да су наведене анализе лишене једног значајног предвиђеног ефекта – наиме, нису спроведене [20].

Недостајућа подршка званичним реформским напорима критикује се и у другим јавним документима. Тако, Влада Србије утврдила је, Закључком из 2002. године, формирање реформских тимова (састављених од координатора) као обавезу сваког органа државне управе. Задатак ових тела био је да „координишу и иницирају активности реформе у овиру свог органа државне управе, прате њихово спровођење“ и о овоме обавештавају ресорно министарство, које врши улогу оперативног координатора процеса преиначења. Ипак, само Министарство „признаје“, и то четири године касније, да „институционални оквир који је утврђен Стратегијом и закључком Владе никада није у потпуности успостављен“. Савет за реформу државне управе састао се 2004. године (оснивачка седница) и поново (у новом саставу) тек септембра 2007. године. Ова временска пауза имала је за последицу да је Стратегија „била дуго остављена без стварног и делотворног стратешког вођства“ (Мену [2]). Са своје стране, Министарство се ограђује од одговорности за наведене застоје у процесу промена, износећи тврдњу да је располагало тек „ограниченим простором за преузимање своје улоге у управљању реформом“. Тек јула 2008, формирањем републичке Владе, оно стиче „довољне правне механизме који би му омогућили да на одговарајући начин обавља функције управљања реформом државне управе“ (Мену [2]).

Важност документовања учинка и остварених резултата не би било лоше довести у везу са политичким последицама, које би укључивале и „одговорност министара и менаџера програма у државној управи“ – у складу са моделом примењеним у француској управи – наводи се у „Кључним препорукама за Србију“, садржаним у Извештају [6]. Препоручује се и

„стрпљење и истрајност у процесу изградње политичке воље за променама“, и то чак и у случају када постоје важећи закони и инструменти[6]. Најзад, аутори овог документа „решење проблема“ налазе у „професионализацији и деполитизацији државне управе“, праћеним успостављањем професионалне и политичке одговорности [6].

„Општа препорука је да се интензивирају напори у спровођењу реформе државне управе, и то на динамичан и добро координисан начин“. Овако гласи прва реченица закључног поглавља Прегледа реализације Стратегије и Акционог плана, писаног пре скоро три године [20]. То да „досадашњи систем није обезбедио довољну подршку свих органа и адекватан институционални оквир за координисане и усклађене активности“ закључак је који не изненађује пуно – пре ће бити да је он „у линији“ са сличним повременим оценама званичника.

Домаћим проценама стања придружују се и критике упућене од стране оних субјеката из иностранства који улажу знатна средства за модернизацију српске јавне управе. Бјорн Мосберг, саветник у Шведској агенцији за међународну развојну сарадњу, истицао је још у другој половини 2009. године да су кораци са циљем спровођења преиначења јавне управе у Србији, остварени током приликом првих година њене реализације, забележили „веома скроман напредак“. Узрок оваквог, неповољног развоја догађаја превасходно лежи у изостанку „неопходне политичке подршке за спровођење реформе која није била обезбеђена у довољној мери“ [21]. Поред тога, реформа „није била међу приоритетима, нити на самом врху реформске агенде“ српских власти, а управо промене у управи „захтевају снажну политичку вољу на највишем нивоу, у оквиру Владе“. Реформе је, према речима које и данас важе за политичко-административне прилике у Србији, немогуће спроводити даље „уколико не постоји недвосмислена и јасна политичка посвећеност постизању тог циља“ [21].

Слично овоме, *Извештај* Европске комисије из 2009. године [22] износи похвале на рачун законских ревизија из децембра 2008. године⁹, будући да, између осталог, „нове одредбе

⁹Закон о измени и допуни Закона о државним службеницима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 116/2008, од 11.12.2008. године). Годину дана касније, уследила је, подсећамо, још једна измена односног закона.

постављају јасне образовне захтеве за позиције јавних службеника“, али упућује критике услед недостатка нових, најављиваних, законских мера (управнопроцесних и антикорупцијских). Годину дана касније, у *Извештају* из 2010. године [23], Европска комисија констатује остварене напретке у области реформе јавне управе (особито на плану доношења закона са чијим се усвајањем каснило), али и упозорава на нужност предузимања нових корака у циљу установљења каријерног система заснованог на вредностима (*merit-based career system*), као и на ефективније управљање људским ресурсима. Све у свему, закључује се у Извештају, „капацитет јавне управе је добар, али реформа у овој области напредује спорим и неједнаким корацима“.

Ако је за утеху, Србија није једина земља у којој политички узроковане сметње и неодлучности успоравају промене: искуство појединих других транзиционих економија индикативно је, јер „проблем легалности и етичности рада државног апарата постаје кључно питање сваке земље у транзицији“ (Кавран [4]). Тако, према речима Л. Стефан, координаторке за борбу против корупције Румунског академског друштва, озбиљни проблеми транзиционих држава почивали су у „политизацији управе“, а није изнећајујуће то што је кључни подстицај за преиначење јавне управе у Румунији био процес европских интеграција (овакво искуство очигледно постоји и у Пољској) (Чапетовић [24]). Притом, ова земља мање је времена посветила обуци јавних службеника него „разматрању прихватања овог процеса од стране политичара“, тако да су се ови први (скупа са медијским и невладиним сектором) „брже прилагодили променама него политичко вођство“ (Стефан [25]). Слично је искуство и у Шпанији, судећи по закључку С. Парада да „политичари нису убеђени у неопходност професионализације“, док јавни службеници – јесу (Парадо [26]). Овакав закључак о реформи јавне управе упоредив је и са оним у Србији. Доц. др Милица Делевић, директорка Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије подсећа да главна препрека даљем напретку у процесу приступања Србије Европској унији стиже са политичке, а не административне стране, што је став који се може поткрепити примером попуњавања упитника Европске комисије у веома кратком року [9].

Ограђивање од неуспеха претходника на положајима у републичкој извршној власти траје још од зачетака процеса промена. Ипак, овим резервама често се придружује и оцена да су реформе неизводљиве уколико остају тек „слово на папиру“, а такву судбину могу доживети уколико постану предмет политичке блокаде, изазване појединачним или страначким интересима. Тако, својевремени ресорни министар, др Зоран Лончар, истицао је да „нема ничег револуционарног“ у законима усвојеним 2005. године, будући да су слична решења постојала још од 18. века, како у Србији, тако и „у целој Европи“. Остао је кључни проблем „натерати политичара да се одрекне привилегија“, будући да „партијским интересима (...) политикована државна управа више одговара од професионалне“, при чему се оваквом праксом свесно занемарује државни интерес постојања професионалне управе (Мајдин [1]).

Јасно је да политичари, који не могу да располажу радним местима у управи, трпе знатан губитак веома битног извора, јер када ове монете за међустраничку и унутарстраничку трговину нестане, постоји стварна могућност и да опадне и интересовање за политику и страначки активизам. Деполитизација може утицати на неке политичке странке, слично начину на који странке утичу на службу у државном апарату: који је разлог, осим „кадровске листе“ да се неко након избора учлани у странку, или одједном промени „страначке боје“? (Мајдин [1])

Оно што и даље збуњује јесте отворена констатација *ог сѝране љолиѝичара* да управо збој љолиѝичара реформа касни, не спроводи се довољно темељно и њен је напредак угрожен. Овај суморан закључак не може се ублажити апстрактним коментарима о томе како је потпуну деполитизацију немогуће извести,[6] или теоријским проценама да је деполитизација јавног сектора, као идеја о искључењу политике из врхова управе вероватно утопија, те да оваква илузија *чисѝе* администрације у смислу неутралности управе у односу на политичке власти чини један од темељних митова либералне демократије (*Мену, Кнарр* [2]).

Одговорност коју у званичним документима пројектују на савремену домаћу јавну управу „у изградњи“ политички чиниоци морају препознати у себи, развити и – свесним и недвос-

мисленим елиминисањем (или барем знатним умањењем) улоге „политичке воље“ у европеизацији Србије – пружити пример свима који, кроз критику или подршку, настоје да допринесу успешној деполитизацији и општем преиначењу јавне управе.

Политизација управљања људским ресурсима у јавној управи остаје значајан проблем, којим креатори административне политике промена морају озбиљније да се баве. Уз утврђене проблеме и анализу, тек делимично остварених резултата на овом плану, политички и институционални чиниоци, Влада и Народна скупштина Републике Србије, дужни су да одговорно приступе формулацији и спровођењу решења која би допринела бољој међународној конкурентности Србије – у датом случају, развоју управе какву заслужују грађани.

Познат је став по којем су службеници лице државе у очима грађана, укључујући и различите концентричне јединице државности или аутономије и локалне самоуправе. Администрацију чине *gatekeepers of the state*; службеници су кључна комуникацијска тачка између политичких власти и грађана (*Meny, Knapp* [2]) и неопходно је да они буду доживљени као чиниоци неутралног, деполитизованог и ефикасног управног система, али и да стварно то буду. Притом, политичка независност и професионална непристрасност може се остварити на различите начине; један од њих био би и делимична „приватизација“ или, тачније, „маркетизација“ јавног сектора, под којом се подразумева отвореност, односно конкурентност у доступности радним местима и вишим положајима у управи (тржишно регрутовање људског капитала). Поред тога, у складу са концептом тзв. Новог јавног менаџмента (*New Public Management*), можда ће у будућности деполитизација бити олакшана (и повратно, имати за последицу) већом каријерном привлачношћу јавне управе за талентоване, образоване и амбициозне појединце. Многи високи политички постављени представници извршне власти у Регановој администрацији претходно су били веома успешни менаџери у приватном сектору (*Shaffritz et al* [27]), а стратегијско одлучивање и планирање у управу уведени су након што су њима остварени значајни практични резултати у приватном сектору (Стрејб [28]).

Речи проф. др Горана Питића да институције треба да буду „партнери а не терет бизнису у Србији“ [9] могу се пове-

зати са нацртом према којем политичке структуре, чији су интереси опредмећени у функционисању истих тих институција, нису без резерве спремне да дају здушну подршку реформи јавног сектора. Из овог разлога постаје јасно да је независност институција, опремљених компетентним и за дневну политику незаинтересованим стручњацима, примарни предуслов за успешно преобликовање управе. Нажалост, у овом тренутку мало се шта може додати ставу проф. др Ане С. Трбовић да се процес деполитизације у Србији „креће у супротном смеру“, што за последицу има онемогућавање вишег степена професионализације, као и њеној констатацији како је нужно „решити политички узроковано ширење државног апарата са сваким изборима и истовремени недостатак адекватних кадрова у јавној управи која служи као мотор реформи“ [9].

Деполитизована јавна управа у Србији није створена за једанаест година од демократизације земље, те су илузорна очекивања да ће она настати „преко ноћи“, или барем до стицања кандидатуре за чланство у најорганизованијем друштву европских породица. Истина је да су извесни предуслови за овај тренд створени и они су у овом раду описани. Ипак, неопходно је да држава уложи знатно веће напоре за уређење читавог низа правнополитичких института и ширих друштвених стубова реформе, међу које спадају: проблем спречавања сукоба интереса, реформа високог образовања као предуслов за успешну јавну управу, систем јавних набавки, доступност информација о имовини јавних службеника, итд. Експертно оријентисану савремену управу у настајању може и мора поспешити и информатизација администрације, али и већа вертикална покретљивост и материјална мотивација службеника и боља екстерна ревизија рада управе. Пожељно би било у том процесу и неутралисати пренаглашени значај културолошког феномена на штету, или тек уз занемаривање, осталих фактора, међу којима би кључно место требало да заузму дугогодишње европске аспирације Србије. Одлучном капитализацијом досадашњих законских улагања у деполитизацију јавне управе може се изградити круцијална компонента реформе: то да је изградња поштоване и способне јавне управе у Србији, упркос свим доказима који говоре супротно, постала неповратан процес.

Литература

1. Мајдин, Зоран: Деполитизација Јеротија Пантића, „Време“, бр. 766, 8. септембар 2005.
2. Yves Mény, Andrew Knapp, Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Oxford, 1998, стр.263.,267., 306, 305. 264.
3. Leonard White, Introduction to the Study of Public Administration у зборнику „Classics of Public Administration“ (приредили J.M. Shaffritz et al.), Boston, 2004 (стр. 56-63).
4. Кавран, Драгољуб, Јавна управа: Реформа – тренинг – ефикасност, Програм за развој Уједињених нација, Савет за државну управу, Удружење за јавну управу Србије, Београд, 2003; стр. 22, 23.
5. Трбовић, Ана С., Ђукановић, Драган, Кнежевић, Борислав, Јавна управа и европске интеграције Србије, Београд, 2010; стр. 71-81
6. Извештај са Конференције „Савремена управа за европску Србију – реформа државне управе 2009-2012. године“, Београд, 1-2. децембар 2008. године, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Публикум, Београд, 2009, 21,10, 16, 23.
7. Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, Влада Републике Србије, Београд, октобар 2004. године. стр. 13-16
8. Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Влада Републике Србије, Београд, 2009, стр. 24.
9. Белешка са пете годишње конференције Факултета за економију, финансије и администрацију (ФЕФА) „Реформе: политичка воља и/или административни капацитети“, одржане 11. маја 2011. године у Народној банци Србије у Београду уз подршку делегације Европске комисије и Фондације Фридрих Еберт, доступно на: www.fefa.edu.rs/files/pdf/vesti/Beleska_FEFA_DanEvrope2011.pdf (01.06.2011).
10. http://www.ds.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=11623&Itemid=424, на дан 30.05.2011. године.
11. Закон о државној управи („Службени гласник Републике Србије“, бр. 79/2005).
12. Закон о државним службеницима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 79/2005, 116/2008 и 104/2009).

13. Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник Републике Србије“, бр. 62/2006).
14. Акциони план за спровођење реформе државне управе за период 2009-2012, Влада Републике Србије, Београд, јул 2009.
15. Акциони план за спровођење реформе државне управе за период 2004-2008, Влада Републике Србије, Београд, октобар 2004.
16. Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 104/2009).
17. Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији („Службени гласник Републике Србије“, бр. 104/2009).
18. Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији („Службени гласник Републике Србије“, бр. 104/2009).
19. Закон о министарствима (од 05.07.2008, амандиран три године касније: „Службени гласник Републике Србије, 16/11).
20. Преглед реализације Стратегије реформе државне управе у Републици Србији и Акционог плана за спровођење реформе државне управе за период 2004-2008. године, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, октобар 2008. 7, 14.
21. Билтен реформе државне управе, бр. 11, септембар/октобар 2009, стр. 1, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009 (доступно и на: http://www.drzavnauprava.gov.rs/view_file.php?file_id=483) (01.06.2011), 2
22. Commission of the European Communities, Serbia 2009 Progress Report, Brussels, 14.10.2009: Public Administration, 9-10.
23. Commission of the European Communities, Serbia 2010 Progress Report, Brussels, 09.11.2010: Public Administration, 8-9.
24. Ј. Чапетовић, Пољски модел обуке државних службеника и утицај на добро управљање у: Савремена управа за европску Србију – реформа државне управе 2009-2012. године, 21-22.
25. Л. Стефан, Изазови изградње одговорне државне управе у Румунији, у: Савремена управа за европску Србију – реформа државне управе 2009-2012. године, 14-15.
26. С. Парадо, Границе политике и управе у упоредној перспективи, у: Савремена управа за европску Србију – реформа државне управе 2009-2012. године, 22.

27. J. M. Shaffritz et al, Part IV: Introduction у зборнику „Classics of Public Administration” (приредили J.M. Shaffritz et al.), Boston, 2004, 371-386.
28. Г. Стрејб, Примена стратегијског одлучивања у локалној управи у зборнику „Изазови модерној управи и управљању: Хрестоматија” (приредили М. Дамјановић и С. Ђорђевић), Београд, 1995, 713-728.