

---

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

---

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

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

Оригинални научни рад

Ивица Лазовић\*

---

Сажетак

---

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

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

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

---

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

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

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

---

## 1. УВОД

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

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

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

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

## 2. СПЕЦИФИЧНОСТИ НАЦИОНАЛНИХ УПРАВА И ИЗГРАДЊА ЗАЈЕДНИЧКИХ СТАНДАРДА

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

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

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

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

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

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

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

### 3. ЕВРОПСКИ АДМИНИСТРАТИВНИ ПРИНЦИПИ И МЕСТО УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

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

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

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

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

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

## ЛИТЕРАТУРА

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/slovenia\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/slovenia_en), Int. 17/09/18

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ivica Lazovic

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

---

### Resume

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

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

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

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

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