

---

# ПРАЋЕЊЕ НАПРЕТКА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

---

УДК 35.07(497.11):340.137(4-672EU)

<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021.2>

Прегледни рад

**Јована Попова\***

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

---

## Сажетак

Један од неопходних предуслова за припрему за чланство у Европској унији јесте реформисање јавне управе државе кандидата. Јавна управа и њено функционисање треба да буду у складу са стандардима и захтевима Европске уније, међутим, њена реформа није само циљ по себи, већ основа и услов за испуњење бројних других захтева у процесу приступања, а још важније, за њихову адекватну и неометану имплементацију. Специфичност јавне управе у односу на друге области у процесу приступања Европској унији јесте, на први поглед, неухватљивост критеријума и захтева, али и императив холистичког и приступа оријентисаног ка резултатима. Циљ овог рада је да систематизује захтеве које Европска унија поставља пред кандидате за чланство, да опише инструменте који се користе у праћењу и објављивању резултата напретка реформе, као и да укаже на досадашњи напредак Републике Србије у овој области са посебним акцентом на упорним и још увек непревазиђеним препрекама и проблемима. Показаћемо да и у формулисању захтева, и у праћењу напретка кандидата у области јавне управе Европској унији помаже СИГМА, заједничка иницијатива Уније и Организације за економску сарадњу и развој. Указаћемо на то да и СИГМА и Европска комисија годинама уназад

---

\* jovana.popova@gmail.com

истичу неповољну слику у Србији у вези са поштовањем система заслуга при запошљавању и напредовању у јавној служби, са транспарентношћу рада одређених органа јавне управе, са финансијским планирањем реформе и др. Доминантан метод који ћемо користити у овом раду јесте анализа садржаја докумената.

**Кључне речи:** јавна управа, реформа јавне управе, Србија, Европска унија, европске интеграције, приступање Европској унији, Европска комисија, СИГМА, принципи јавне управе, политика проширења Европске уније.

## УВОД

Промену режима у Србији 2000. године пратила је, наравно, и промена политике, између осталог окретање ка европским интеграцијама, односно враћање европском путу којим је некадашња држава кренула. Већ у првим годинама након промене режима, такво је спољнополитичко усмерење, уз идеју демократизације, довело и до промена на унутрашњем плану, а једна од њих свакако је била и реформа *државне управе*<sup>2</sup>. Иако су европске интеграције истакнуте као приоритет свих влада почевши од владе Зорана Ђинђића, након више од две деценије од покретања Процеса стабилизације и придруживања и формално прокламованог усмерења Србије ка чланству у Европској унији, јавна управа у Србији, ипак, још увек не задовољава захтеве Уније. Мада захтеви Уније у погледу реформе јавне управе на први поглед могу бити нејасни и недовољно прецизни, јавна управа је у поменутом периоду све

2 Устав Републике Србије не познаје појам јавне управе, већ државне управе (нпр. у члановима 123, 124, у одељку 4 Петог дела Устава) и управе (нпр. у наслову „Законитост управе“ Осмог дела Устава). Закони су такође следили терминологију коришћену у Уставу. О ширем схватању управе и онемо што називамо јавном управом можемо говорити од усвајања Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године.

Зашто је важно правити разлику између јавне управе и државне управе? Појам јавне управе обухвата и појам државне, али је шири. Тако се у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији кључни разлог проширења предмета Стратегије односи „првенствено на потребу обезбеђења функционалног јединства и стандарда квалитета активности којима се врше одређене врсте управних послова и јавних овлашћења, независно од субјеката (органа, организација, институција) који их обављају (врше)”. (Стратегија РЈУ 2014, 8). Јавна управа у функционалном смислу обухвата и ауторитативне и неауторитативне делатности са фокусом на функцију јавног сервиса грађана, а у организационом смислу обухвата и органе и тела, па и правна и физичка лица, којима су поверена јавна овлашћења, а не само она којима су она изворно дата (за више о теоријском поимању управе видети Миленковић, 2013). Све у свему, доношење нове стратегије значило је промену опсега реформе са око двадесет пет хиљада на око пола милиона запослених (ГОПА консултанци 2019, 13).

више добијала на значају у процесу проширења, а захтеви су се конкретизовали онолико колико сама област дозвољава.

У овом раду ћемо систематизовати неке опште и најупечатљивије оцене реформе јавне управе у Србији од стране Европске уније након што опишемо инструменте који се користе за оцењивање и приказивање налаза добијених у вези са динамиком и квалитетом реформи. Пре свега тога морамо разјаснити једно питање: какви су и који су захтеви које Европска унија поставља пред државе кандидате у погледу реформе јавне управе?

Циљ рада је да се кроз поменуте три целине осветле критеријуми, параметри и начин на који се прати напредак реформе јавне управе у Србији (неки се од налаза могу применити и на друге државе региона) проматрајући главне актере и инструменте у том процесу, као и да се укаже на неке од важнијих оцена напретка реформе јавне управе и традиционално слабе тачке у том процесу. Резултати добијени овим истраживањем могу послужити као подстицај и полазна тачка за подробнија испитивања појединачних проблема и изазова са којима се Србија суочава у процесу реформе јавне управе (од промене Устава до адекватне имплементације на локалном нивоу), а на основу доброг познавања тренутног и жељеног стања, као и за предлоге практичних политика.

## **КРИТЕРИЈУМИ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ У ОБЛАСТИ ЈАВНЕ УПРАВЕ**

Иако су преговори о приступању држава Европској унији организовани у (сада тридесет пет) поглавља, ниједно од њих није конкретно и искључиво посвећено јавној управи. То, међутим, не значи да она не заузима важно место, штавише, питања која се тичу јавне управе прожимају многа поглавља, те се кроз њих формулишу захтеви у овој области. Значај јавне управе у процесу приступања јасно је истакао професор Миленковић (2013) нагласивши да је за Европску унију од значаја ефикасна примена одредаба комунитарног права, а не сам начин организовања управе у државама чланицама (318), као и да реформа јавне управе Србији [као и свим осталим и евентуалним будућим државама кандидатима] треба да буде „приоритетан задатак”, јер не само што постоје захтеви Уније за реформисањем јавне управе, већ је управа та која „има кључну улогу у обезбеђивању услова за приступање Европској унији, несметано функционисање тржишног модела привређивања и поштовање и заштиту људских права” (302). У чувеном документу који је издала СИГМА (*Support for Improvement in Governance and*

*Management – SIGMA*), *СИГМА* раду бр. 23 (Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA] 1998, 124), горенаведено је укратко објашњено: „Државна управа игра кључну улогу у свим овим променама. Она је истовремено и главни актер и предмет промене. Њеној реформи се мора дати приоритет”.

Основу захтева Европске уније у вези са реформом јавне управе проналазимо у критеријумима формулисаним на састанцима Европског савета у Копенхагену 1993. и Мадриду 1995. године. На првом су самиту истакнута три услова за чланство, а то су: 1) стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина, 2) постојање функционалне тржишне економије и капацитет да се носи са притисцима конкуренције и тржишних сила у Унији, и 3) способност кандидата да преузме обавезе које проистичу из чланства укључујући посвећеност циљевима политичке, економске и монетарне уније (ЕС, SN 180/1/93 REV 1, 13). Критеријум из Мадрида додаје да су управо административне структуре један од најважнијих елемената потребних за испуњавање услова дефинисаних у Копенхагену, као и за постепену и складну интеграцију нових чланица на том путу (видети European Council [ЕС] 1995).

*Агенда 2000*, документ који је Европска комисија израдила и представила 1997. године по налогу поменутог мадридског самита, такође је нагласила значај јавне управе у процесу имплементације правних тековина Европске уније. Иако је *Агенда 2000* била преваходно усмерена ка државама које су постале чланице 2004. и 2007. године, и она је, као и закључци са претходно поменутих самита, чинила корак у обликовању политике проширења и за будуће кандидате. Оно што је заједничко овим документима јесте чињеница да се не баве искључиво јавном управом, као и да о јавној управи говоре на најшири начин, истичући разлоге због којих је важна у процесу проширења и њен основни, најшири циљ, а то је обезбеђивање/омогућавање усвајања правних тековина Европске уније и њихове имплементације. Могло би се помислити: наравно да поменути документи неће залазити у детаље уређења јавне управе које Унија захтева од кандидата за чланство, јер нису такве природе и намене; смернице за реформу јавне управе пронаћи ћемо, пак, у комунитарним одредбама. Да ли је, ипак, случај такав?

Област јавне управе и питање њене реформе у процесу приступања Европској унији разликују се од неких других, јер о томе (углавном) не постоје детаљне и прецизне одредбе у *acquis*-у. Унутар Европске уније не постоји униформност јавних управа држава чланица. Не само да не постоји, него је и у овој фази и облику

европских интеграција и боље што не постоји само један модел јавне управе, јер су управе држава чланица у односу на Унију и њену администрацију само продужена рука, а обављају и послове у питањима која нису у надлежности Европске уније. Поред тога, јавна управа мора да одговара карактеристикама сваке појединачне државе чланице попут државног уређења, правне традиције и правног система, па и самог схватања управе од стране држава које није исто у свакој итд. Како се Унија носи са том разноликошћу управа? Тако што одређује стандарде за функционисање јавне управе, али не и начин њеног уређења. Треба скренути пажњу на то да јавна управа најефикасније и најквалитетније функционише ако одговара околностима у свакој појединачној држави. Пуко копирање примера добре праксе могло би да нанесе озбиљну штету тој ефикасности и квалитету, а јединствена европска управа која би прожимала и националне и наднационалне органе захтевала би исцрпљујуће и неисплативе промене у државама чланицама, отворила питања шта чинити са оним деловима националних управа чија делатност не потпада под надлежности Уније и како одговорити на Унијине још увек растуће надлежности.

Као што своје чланице обавезује у погледу резултата и стандарда, Европска унија и државама кандидатима за чланство као захтев у области јавне управе поставља одређене принципе и резултате које управе треба да поштују и остваре. У том смислу, захтеви за реформом јавне управе подсећају на директиве, тј. упутства у правном систему Уније, јер се пред државе поставља циљ, односно резултат који треба остварити, а свака држава има слободу у избору начина на који ће постићи задато. Критеријуми из Копенхагена и Мадрида, нису довољни да објасне како треба да изгледа и функционише јавна управа чланице, стога је Европска унија након представљања *Агенде 2000* добила документе који се подробније баве тим питањем. Ради се документима које је објавила СИГМА, заједничка иницијатива Организације за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD*) 1992. године с циљем пружања подршке државама у различитим аспектима реформе јавне управе.

Године 1998. СИГМА је објавила документ *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space (СИГМА рад бр. 23)*, а наредне, 1999, *European Principles for Public Administration (СИГМА рад бр. 27)*. Иако су ови документи израђени првенствено ради држава које су постале чланице Европске уније 2004. и 2007. године, они су релевантни и за државе Западног Балкана и њихов значај огледа се у дефинисању принципа чије је поштовање кључно

за припрему држава кандидата за улазак у тзв. Европски управни простор (*European Administrative Space*). Ти принципи су: 1) поузданост и предвидивост, 2) отвореност и транспарентност, 3) одговорност и 4) ефикасност и ефективност, и они заправо представљају групе принципа у које се убрајају и други. Тако, на пример, поузданост и предвидивост подразумевају и поштовање владавине права у коју се убрајају и принцип законитости, деловање у оквиру законских надлежности, али уз напомену задржавања извесних дискреционих овлашћења (што није исто што и арбитражност), као и принципе пропорционалности и правичности (SIGMA 1999, 9/10). У оквиру поузданости и предвидивости издвајају се и благовременост и професионалност и професионални интегритет, који подразумева професионалну непристрасност и професионалну независност (11). Отвореност и транспарентност налажу од јавне управе да њен рад буде видљив како за јавност и грађане којих се одређена ствар тиче, тако и интерно зарад вршења надзора и евалуације, ефикасност да постоји склад између резултата и ресурса који се користе за њихово постизање, а ефективност да управа буде успешна у постизању циљева и решавању задатака које јој задају закон и влада (13).

*СИГМА рад бр. 27* подсећа на још једну чињеницу од изузетне важности: управе нису статичне, развијају се, стога кандидати не треба да теже само да достигну тренутни ниво на ком се налази управа „најгоре” државе чланице Европске уније, већ морају да имају у виду будуће стање и да стреме макар према просеку држава чланица (SIGMA 1999, 15). Овде није крај доприносу СИГМА-е процесу реформи јавних управа држава кандидата. Као што је објавила документе посвећене пре свега државама великог проширења, донела је и неке који су намењени тренутним кандидатима и потенцијалним кандидатима – државама Западног Балкана. Најважнији за нас су документ *Принципи јавне управе* из 2014. и његова ревидирана верзија из 2017. године. Карактеристика ових докумената јесте то да они служе као извор принципа на којима треба да се заснива управа држава кандидата и потенцијалних кандидата, али и инструмент за праћење и оцену напретка, стога ћемо се њима детаљније позабавити у наредном одељку.

## **ИНСТРУМЕНТИ ПРАЋЕЊА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ ДРЖАВА КАНДИДАТА ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Основни инструмент који Европска унија користи за оцену напретка реформе јавне управе кандидата и потенцијалних канди-

дата за чланство, па тако и Србије, јесу годишњи извештаји о напретку. Место реформе јавне управе није било изричито одређено и посебно уређено и истакнуто у њима, све до извештаја из 2015. године чија је структура у одређеној мери измењена. До те године, реформа јавне управе се у извештајима Европске комисије најчешће налазила у „закључцима” на почетку документа и у уводном делу као један од аспеката „демократије и владавине права” у оквиру политичких критеријума, да би се кроз даљи текст извештаја појављивала у релевантним питањима у оквиру појединачних поглавља. Почевши од извештаја из 2015. године, а пратећи иновирани приступ политике проширења Европске уније у погледу реформе јавне управе, ова питања су на другачији начин истакнута. Од тог извештаја реформа јавне управе издвојена је као посебан одељак у оквиру наслова *Политички критеријуми*, равноправно са демократијом, владавином права, људским правима и заштитом мањина и регионалним питањима и међународним обавезама, и подељена је у шест подобласти, односно сектора: 1) јавнослужбенички систем и управљање људским ресурсима, 2) развој и израда политика, 3) одговорност управе, 4) управљање јавним финансијама, 5) пружање услуга, и 6) стратешки оквир реформе јавне управе (упореди EC SWD(2015) 211 final, 9/11). Ову секторску матрицу користи и СИГМА управо у раније поменутиим *Принципима*. Извештај Европске комисије из 2018. поново је начинио мале измене у структури које су заступљене и у наредна два извештаја, али те промене нису утицале на умањење значаја јавне управе.

*Принципи јавне управе* из 2014. године пратили су нови приступ Европске уније у погледу реформе јавне управе у оквиру политике проширења. *Принципи јавне управе* из 2017. године задржали су суштинске одлике документа из 2014, али су истовремено повећали јасност и процес праћења и мерења напретка (SIGMA 2017, 5). Ове документе наводимо на овом месту, јер поред тога што садрже принципе којима треба да се руководи јавна управа држава кандидата, они представљају оквир за праћење испуњености захтева и напретка. С једне стране, *Принципи* – и они из 2014. и из 2017 – дају смернице и мерила стручњацима чији је задатак евалуација управа кандидата, а са друге стране постављају јасне задатке кандидатима. „Принципи” наведени у овим документима много су конкретнији од критеријума и принципа из Унијиних докумената и формулисани су кроз реченице којима се описује пожељно стање различитих сегмената јавне управе<sup>3</sup>, мада и они прате описану ло-

3 Нпр. „Принцип 1: Целокупна организација централне владе је рационална, следи адекватне политике и прописе и омогућава адекватну унутрашњу, политичку, правосудну,

гику циљева и резултата док се начин њиховог постизања препушта државама. Документе прати оквир за праћење, а и у њему самом су назначени индикатори који се касније мере<sup>4</sup>. Наиме, за сваки од шест сектора које је дефинисала Европска комисија се дају кључни захтеви у оквиру којих је распоређен одређен број принципа; сваки принцип је даље разрађен и за сваки су описани методолошки оквир, већ поменути индикатори и извори из којих ће се прибављати подаци неопходни за евалуацију. Оцене се приказују у извештајима за сваког (потенцијалног) кандидата појединачно, а претходили су им извештаји о мерењу полазног стања (енгл. *Baseline Measurement Report*). Извештаји садрже и препоруке: краткорочне које се односе на рок од једне или две године и средњорочне за период од три до пет година. Извештаји о мерењу полазног стања објављени су 2015. године, док су остали извештаји у случају Србије објављени у мају 2016, новембру 2017. и мају 2019. године – овај последњи за период од јула 2017. до марта 2019. године<sup>5</sup>. Следећи извештај најављен је за децембар 2021 (SIGMA, н.д.).

Зашто су извештаји које израђује СИГМА важни? Они су значајни јер су специјализовани за јавну управу у оквиру које евалуацију врше стручњаци из те области, а поред тога су драгоцен извор информација за кандидате и потенцијалне кандидате јер наводе јасне циљеве које њихове управе треба да достигну, као и за Европску комисију у чијим се извештајима јасно препознају подаци из СИГМА извештаја. Занимљива је чињеница да Европска комисија користи и инструменте који нису искључиво њени, међутим, то није усамљени случај, будући да, на пример, уважава и извештаје Венецијанске комисије (Европска комисија за демократизацију кроз право), органа Савета Европе, у вези са реформом правосуђа и закључке ОЕБС-ове Канцеларије за демократске институције и људска права (*Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR*) у вези са изборима.

Пре него што се позабавимо конкретним налазима извештаја Европске комисије, неопходно је напоменути да је она, док сви до сада поменути критеријуми „остају на снази”, фебруара 2020. године усвојила нову методологију проширења која ће се у пот-

друштвену и независну одговорност” у оквиру кључног захтева: „Постоје адекватни механизми за обезбеђивање одговорности тела државне управе, укључујући и законску одговорност и транспарентност” издвојен у делу који се бави сектором одговорности (SIGMA 2014, 57).

4 Најнижа оцена је 0, а највиша 5, а на скали се приказују и распон оцена других кандидата и средња вредност на основу чега се лако може поредити напредак једне државе са напретком осталих из региона.

5 Пре 2015. године СИГМА је састављала извештаје на позив Европске комисије.



пуности примењивати у процесу преговора Северне Македоније и Албаније са Европском унијом, а коју је и Србија прихватила. Нова методологија преговарачка поглавља организује у шест кластера, дајући посебно место реформи јавне управе (иако за њу није резервисано посебно поглавље) у оквиру кластера „основе” (енгл. *fundamentals*) (видети ЕС СОМ(2020) 57 final). Тако је јавна управа, поред поглавља 23 – правосуђе и основна права, 24 – правда, слобода и безбедност, 5 – јавне набавке, 18 – статистика, 32 – финансијски надзор, економских критеријума и функционисања демократских институција (7), позиционирана као једна од најважнијих области у процесу приступања Србије Европској унији које имају снагу да диктирају динамику приступних преговора.

## ОЦЕНЕ – КАКО СРБИЈА НАПРЕДУЈЕ?

Упркос одређеним областима реформе јавне управе у којима се бележи напредак, укупна оцена нивоа припремљености годинама остаје иста – Србија је умерено припремљена (енгл. *moderately prepared*). Та је оцена често праћена неповољним и скромним оценама напретка – енгл. по *progress*, *little progress* и *some progress*. Приметно је, такође, и да неки проблеми налазе место у извештајима Европске комисије и СИГМА извештајима из године у годину. Поменућемо најупорније проблеме и неке од налаза последњег извештаја Европске комисије из 2020. Године.

Извештај Европске комисије из 2012. године, на пример, користи оцену *без напретка* да опише реформу јавне управе у Србији. Истом оценом се описује напредак у погледу службеничког система, тачније начина запошљавања у јавном сектору у последњем извештају Комисије из октобра 2020. године (ЕС SWD(2020) 352 final, 4). Ово питање заузима прво место на непопуларној листи изазова са којима се суочава јавна управа Србије и истакнуто је у свим извештајима Комисије и СИГМА-е. Ради се о томе да процедуре запошљавања у јавној служби нису транспарентне, да је тај процес политизован, да није заснован на систему заслуга, да се не поштују конкурсне процедуре, да се квоте за особе које заузимају високе положаје у својству вршилаца дужности премашују, да се у вези са вршиоцима дужности не поштује ни временски рок који је прописан за задржавање појединца на таквој позицији итд. Извештаји из 2015, 2016 и 2018. године конкретно истичу да је 60% лица на положају и руководећим функцијама на тим позицијама као вршилац дужности (упоредити ЕС SWD(2015) 211 final, 9; ЕС SWD(2016) 361 final, 11; ЕС SWD(2018) 152 final, 8), а у извештају

из 2019. тај је проценат и виши – 63% (EC SWD(2019) 219 final, 11), да би се 2020. смањило на 56% (EC SWD(2020) 352 final, 16). Последњи извештај процењује да по овом питању није остварен напредак, као и да због тога свеукупно нема напретка у области реформе јавне управе. Поред ове опште оцене, извештај из 2020. године посебно истиче изостанак напретка у вези са побољшањем транспарентности буџета, односно финансирања, у ком учешће јавности треба да буде веће, као и да препоруке из извештаја који му је претходио нису уважене (13), а сам извештај из 2019. такође напомиње да дотадашње препоруке нису у потпуности испуњене (EC SWD(2019) 219 final, 9).

Друге проблематичне тачке нећемо подробније описивати у овом раду, али ћемо их набројати. Свако од ових питања је од велике важности и може бити предмет тематски ужих истраживања, стога је неопходно да скренемо пажњу на њих. Питања на која су усмерене критике су и учешће јавности у реформи јавне управе најшире посматрано, неефикасна имплементација закона, транспарентност рада државних органа, а поговато Владе која на својој интернет презентацији не објављује доследно одлуке, записнике са седница, дневни ред и др., потом интерна ревизија, планирање, а нарочито буџетско које није у складу са реалним плановима и потребама, нејасно подељена одговорност и преклапање надлежности различитих органа јавне управе, диспарат између управних капацитета на централном и локалном нивоу, независност регулаторних тела, буџетско извештавање...

Поред поменутих проблема има, наравно, и питања која су позитивно оцењена. Такве су оцене биле изразито присутне 2014. и 2015. године што одговара новом приступу Србије реформи и усвајању Стратегије реформе јавне управе 2014. године, а у каснијим извештајима су похваљене и услуге, нарочито електронске на којима се последњих година ради интензивније (е-управа, електронски катастри и др.), оснивање Академије за јавну управу. Када, ипак, суштински упоредимо области које се критикују са онима које се хвале, не може нам промаћи закључак да су управо оне области које су суштинске за функционалан демократски систем (не само у погледу јавне управе) још увек незадовољавајуће. Треба подсетити и на то да Србија годинама не успева да се попне на лествицу вишу од умерене припремљености.

## ЗАКЉУЧАК

Област реформе јавне управе у политици проширења Европске уније није издвојена у посебно преговарачко поглавље, мада се њени елементи проналазе у постојећим поглављима. Временом је место реформе јавне управе постајало све истакнутије, али и у самом почетку дефинисања општих услова за приступање Унији оно је било врло значајно. Евидентно снажење позиције јавне управе у овом процесу може отворити питање да ли је она раније била мање важна да би временом добијала на значају, или је једноставно била, иако подједнако значајна, мање видљива. Сматрамо да се ради о другом случају управо због неопходности уређења јавне управе према захтевима које у том погледу Европска унија поставља како би се могло холистички приступити реформама. У крајњем, холистички приступ доприноси томе да кандидати корак по корак буду све ближи чланству у Унији на начин који ће у сваком тренутку обезбеђивати баланс и кохерентност укупних реформи. У прилог томе говори и чињеница да ће области које су новом методологијом сврстане у кластер *fundamentals*, а међу њима и реформа јавне управе, утицати на динамику целокупних претприступних преговора.

С обзиром на то да у области реформе јавне управе не постоји јасно и детаљно одређен *acquis*, захтеви имају изванредан степен флексибилности и од кандидата до кандидата зависи на који начин ће се одговорити на њих, све време се крећући на основама и у оквирима критеријума. Показали смо да су критеријуми садржани у закључцима са самита у Копенхагену 1993. и у Мадриду 1995. године, као и у *Агенди 2000* из 1997. Поред тога, захтеви су садржани у документима које је објавила СИГМА: *СИГМА рад бр. 23* и *СИГМА рад бр. 27* и *Принципи јавне управе* из 2014. и 2017. године. Принципи јавне управе поред тога што формулишу захтеве прецизније него у другим документима, представљају и оквир за праћење напретка реформе јавне управе у кандидатима и потенцијалним кандидатима. Задатак да покаже оствареност захтева и ниво и динамику напретка лежи првенствено на годишњим извештајима Европске комисије, али томе доприноси и СИГМА која на основу својих *Принципа* испитује стање реформе и врши детаљну евалуацију у оквиру сопствених извештаја, који помажу Европској комисији у изради њених.

Извештаји показују да се у неким сегментима реформе јавне управе Србије бележи изванредан напредак (нпр. електронске услуге), док у неким Србија стагнира. Приметно је и да неки од проблема проналазе место у сваком извештају, и Европске комисије и

СИГМА-е, из године у годину. Такав је случај са непоштовањем система заслуга и политизованошћу управе, са буџетским и правним планирањем реформе, са транспарентношћу рада Владе и других органа управе и др. Са новим приступом Европске уније према проширењу, стање је посебно забрињавајуће, а и неповољно по Србију, јер не само да њена управа није на жељеном нивоу, већ представља и лош сигнал са њене стране доводећи у питање дводеценијску посвећеност „европском путу”.

## РЕФЕРЕНЦЕ

ГОПА консултанти. 2019. *Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији*. Београд: Европска комисија представљена кроз Делегацију Европске уније у Србији.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији [Стратегија РЈУ], „Службени гласник Републике Србије” бр. 9/14, 42/14 – исправка.

Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 98/06.

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM/2020/57 final.

European Commission [EC], SWD(2012) 333 final, Serbia 2012 Progress Report, 10.10.2012.

European Commission [EC], SWD(2013) 412 final, Serbia 2013 Progress Report, 16.10.2013.

European Commission [EC], SWD(2014) 302 final, Serbia Progress Report 2014, 8.10.2014.

European Commission [EC], SWD(2015) 211 final, Serbia 2015 Report, 10.11.2015.

European Commission [EC], SWD(2016) 361 final, Serbia 2016 Report, 9.11.2016.

European Commission [EC], SWD(2018) 152 final, Serbia 2018 Report, 17.4.2019.

European Commission [EC], SWD(2019) 219 final, Serbia 2019 Report, 29.5.2019.

European Commission [EC], SWD(2020) 352 final, Serbia 2020 Report, 6.10.2020.

European Council [EC], SN 180/1/93 REV 1, Conclusions of the Presidency – Copenhagen, 21-22 June 1993.

- European Council [EC], Conclusions of the Presidency – Madrid, 15–16 December 1995. [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm)
- Milenković, Dejan. 2013. *Javna uprava – odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa.
- Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA]. 1998. *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*. Paris: OECD.
- Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA]. 1999. *European Principles for Public Administration*. Paris: OECD.
- Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA]. 2017. *Monitoring Report – The Principles of Public Administration: Serbia November 2017*. Paris: OECD.
- Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA]. н.д. “Monitoring Reports.” *SIGMA*. 14. мај 2021. <http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

**Jovana Popova**

**PROGRESS MONITORING OF THE  
REPUBLIC OF SERBIA’S PUBLIC  
ADMINISTRATION REFORM IN THE  
PROCESS OF ACCESSION TO THE  
EUROPEAN UNION**

---

**Resume**

---

Public administration reform is unavoidable precondition for preparing a country for the accession to the European Union. It is not a goal in itself, but rather a base and condition for fulfilling various requirements on the European path, and more importantly, for adequate and undisturbed implementation. Public administration is specific due to the deficiency of *acquis communautaire* regulating it, and, therefore, the criteria might be hard to catch and recognize. However, there are certain criteria regarding public administration reform, although not completely precise. The requirements are described in principles on which public administration should function whilst the candidates are free to decide how they will meet the stipulations. The most

important conditions dealing with the public administration are formulated in Copenhagen and Madrid criteria, in *Agenda 2000* and also in papers and documents published by SIGMA, joint initiative of the EU and the OECD. Not only it contributed by making the requirements for the membership in the EU in the sphere of public administration more precise and clear, SIGMA is a valuable instrument for monitoring the (potential) candidates' progress. This article explains the evolution of criteria regarding public administration reform, the relationship of European Commission and SIGMA in the process of tracking the progress and preparedness of the candidates, the instruments used for evaluating and reporting on the public administration reform; it describes the rising importance of public administration in the EU enlargement policy and its effect on other negotiated areas, and finally it tackles some of the findings presented in Commission's reports. Although Serbia did make a progress in some aspects of the public administration, there are still many problems and concerns remaining. Not only they persist for years, but they are substantially dangerous for any democratic system.

**Keywords:** public administration, public administration reform, Serbia, European Union, European integration, accession to the European Union, European Commission, public administration principles, EU enlargement policy.

\* Овај рад је примљен 09. марта 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 21. јуна 2021. године.