UDK: 005.591.4:351.076(497.11)
Biblid: 1451-3188, 20 (2021)
God XX, br. 76, str. 31–42
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.76.2

Originalan naučni rad
Primljen 23. 5. 2021.
Odobren 1. 10. 2021.

EUPAN I CAF KAO SMERNICE REFORME JAVNE UPRAVE U SRBIJI

*Marko NOVAKOVIĆ**

Apstrakt: Administracija predstavlja inherentni deo svake države i njen neophodan element – i kao što se države razlikuju po uređenju, stepenu demokratije i vladavine prava, tako se razlikuje i efikasnost njihovih administracija. Ono što je sigurno jeste da se iz iskustva drugih administracija može dosta naučiti pa i implementirati, jer je priroda administracije dovoljno slična. U ovom radu autor će ukazati na značaj i potencijal EUPAN mreže za Republiku Srbiju, kao i sistem upravljanja kvalitetom za institucije javne uprave – CAF.

Ključne reči: EUPAN, CAF, administracija, dobra uprava, reforma javne uprave

1) UVOD

Pojam administracija potiče od latinske složenice *ad-ministere* – što znači upravljati, voditi. Reči koje deriviraju direktno iz tog latinskog glagola koriste se u mnogim jezicima, pa se tako u engleskom koristi *administration*, u francuskom *administration*, u italijanskom *administazione*, u španskom *la administración*, u nemačkom *die Administration.* Kod nas se u istom značenju, kao i u drugim slovenskim jezicima, koristi izraz uprava – *управление* u ruskom, češkom *správa*. Takođe, i u navedenim slovenskim jezicima, u istom ili vrlo sličnom značenju, koristi se i reč koja vodi direktno poreklo od latinskog *administere,* pa tako u ruskom imamo *администрация*, u češkom *administrative*, a kod nas administracija. Iz

* Viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: marko@diplomacy.bg.ac.rs

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine", koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

očigledne ako ne identičnosti onda velike sličnosti ovih pojmova,[1] (javna) uprava i administracija se mogu smatrati sinonimima. Koji god izraz koristili – nemoguće je upravljati bez uprave.[2] Nastanak uprave uopšte može da se prati još od doba Kineskih dinastija,[3] Indije,[4] Rimskog carstva, Egipta,[5] pa čak i ranije.[6] Kako ukazuje Dragan Milkov, „može se reći da uprava postoji od onog trenutka kada su stvoreni prvi oblici organizovanog ljudskog društva".[7] I svakako da tu ima istine, tačnije dosledne logike. Naravno, ne možemo u primitivnim i društvima embrionalnog karaktera očekivati da pronađemo upravu razvijenu kao onu danas u SAD ili nekoj drugoj državi, ali uprava tih entiteta bila je razvijena srazmerno funkcijama koje su im bile potrebne za funkcionisanje. Svaka administracija, bilo unutrašnja ili međunarodna, nastala je ne sama za sebe već da bi omogućila funkcionisanje nekog entiteta – države, organizacije, međunarodne organizacije ili nekog drugog entiteta. Isto tako, ne postoji organizacioni oblik kome uprava nije potrebna – ona se može razlikovati po mnogim osobinama, ali je jedna činjenica nepromenjiva – ona je neophodan uslov da skup elemenata funkcioniše kao organizacija.

2) POJAM I STRUKTURA EUPAN-A

Pored jasnih sličnosti, administracije imaju i svojstvenosti i razlike koje su posledica drugačijeg društvenog ili državnog uređenja u kome funkcionišu, stepena razvoja i sl. Kao posledica tih specifičnosti administracije se razvijaju u drugačijem smeru ili drugačijim tempom. Upravo razmena iskustava različitih uprava s ciljem unapređenja efikasnosti i odnosa prema građanima, između ostalog i kroz dobre prakse, ideja je koja stoji iza EUPAN-a.

---

[1] Jer kako primećuje prof. Tomić, svi ovi nazivi imaju različita glavna i sporedna značenja, Zoran R. Tomić, Upravno pravo – Sistem, Četvrto, doterano izdanje, JP Službeni list, Beograd, 2002, str. 38.

[2] Peter Lengyel, "Some trends in international civil service", *International Organization*, Vol. 13, No. 4, Autumn 1959, p. 520.

[3] Ichisada Miyazaki, *China's Examination Hell: The Civil Service Examinations of Imperial China*, translated by Conrad Schirokauer, Yale University Press, 1981.

[4] P. Banerjee, *Public Administration in Ancient India*, Indian Reprints Pub. Co, New edition, 1973.

[5] Sherife Ajdini, "Public Administration in Ancient Rome and Egypt", *Academic Journal of Interdisciplinary Studies,* MCSER Publishing, Rome – Italy, Vol 3. no 6, 2014.

[6] Jan Hendrik Hofmeyr, "Civil Service in Ancient Times The Story of its Evolution", *Public administration and international quarterly*, Volume 5, Issue 1, January 1927, pp.76–93.

[7] Dragan Milkov, Upravno pravo I – uvodna i organizaciona pitanja, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2013, str. 24.

EUPAN (The European Public Administration Network – Evropska mreža javne uprave) jeste neformalna mreža koju čine generalni direktori odgovorni za javnu upravu u državama članicama Evropske unije, Evropskoj komisiji i državama posmatračima. Jasno je da je uprava složen mehanizam i da je za njeno funkcionisanje potrebno više od napora samo ljudi u samoj administraciji. Za njeno unapređenje neophodna je i politička volja kao i pomoć eksperata. Upravo kako bi se obezbedila politička relevantnost s jedne strane, a s druge responzivnost na službeničkom nivou i adekvatan *know-how* za sprovođenje inicijativa, EUPAN okuplja pored generalnih direktora i eksperte domena javne uprave, sve s ciljem razmene iskustava, staranja zajedničkog razumevanja i razgovora o rešenjima zajedničkih izazova.[8] Konačno, od krucijalne važnosti je da koraci dogovoreni na ovom forumu budu sprovedeni u delo, a za to je neophodna politička podrška.

Dakle, EUPAN funkcioniše na tri nivoa: političkom, upravljačkom i radnom. Politički predstavnici su ministri i izaslanici odgovorni za javnu upravu. Na upravljačkom nivou se nalaze generalni direktori odgovorni za javnu upravu, dok je radni nivo rezervisan za praktičare i eksperte iz oblasti javne uprave.

3) ISTORIJAT I „NAJBOLJA PRAKSA"

Temelji EUPAN mreže postavljeni su 1988. godine na sastanku ministara u Mastrihtu, a u naredne tri godine utvrđen je princip po kome se generalni direktori sastaju na regularnoj bazi kako bi razmenjivali iskustva, pratili trendove i utvrđivali način na koji se administracije mogu unaprediti, pre svega u domenu efikasnosti i odnosa prema građanima.

EUPAN je nastao kao posledica sve većeg uticaja evropskih integracija na javnu upravu u državama članicama i potreba da se ovi procesi posmatraju, ali i da se razviju „najbolje prakse". Ovaj „*best-practices*" koncept treba posmatrati veoma pažljivo jer pogrešno razumevanje može dovesti do grešaka u implementaciji rešenja, kakve se često viđaju u državama koje su na evropskom putu. Naime, iz najbolje namere da se u sopstvenoj državi implementiraju najbolje prakse i iskustva drugih država, države kandidati često direktno implementiraju strana rešenja. Ipak, ovo često ne dovodi do željenog rezultata jer nije sve ideje moguće implementirati u sve države, a svakako nije moguće to uraditi svuda na isti način i u integralnom obliku.

Ipak, ne može se osporiti da je EUPAN nastao, između ostalog, i zbog ubeđenja da postoje inovacije, ideje, promene univerzalnog karaktera, koje je moguće

[8] "EUPAN Strategy Paper July 2019 – June 2022", Adopted at the EUPAN Directors General Meeting 3–4 June 2019, Bucharest, Romania, p. 1.

implementirati (najčešće u izvornom obliku) u svaku upravu, bez obzira na osobenosti kako navedene ideje tako i same inovacije. Jedan od glavnih razloga, i možemo reći zabluda, jeste poimanje da postoji samo jedan pojam uprave i da se u sve uprave, ako ne identične onda svakako dovoljno slične da se iste stvari na njih mogu univerzalno primenjivati. Pored tehničkih karakteristika same uprave, važne su karakteristike i države u kojoj ona funkcioniše, politički momenat i kultura, jedinstveni problemi ili problemi sa kojima se ta država posebno teško nosi, tradicija i senzibilitet svakog naroda, status i okolnosti rada u upravi, *de facto i de iure* položaj uprave kao celine i svake jedinke unutar uprave itd. Svi ovi elementi su samo deo specifičnosti svake uprave, dovoljni da pokažu da ne postoje dve iste uprave, pa ni *a priori* dva ista rešenja, pa čak ni dva identična problema. Moguće je, naravno, imati države sa sličnim karakteristikama, uprave sa sličnim osobinama, slične okolnosti u kojima se nalaze komparativne uprave, pa i slične probleme i konsekventno slična rešenja. Štaviše, ovo je za očekivati da se desi, recimo, između Srbije i Hrvatske ili Slovačke i Češke Republike. Ali navedeno slično rešenje mora biti proizvod analize, a ne neproverena pretpostavka data po inerciji kao posledica sličnosti država i uprava.

4) RAD U OKVIRU EUPAN-a

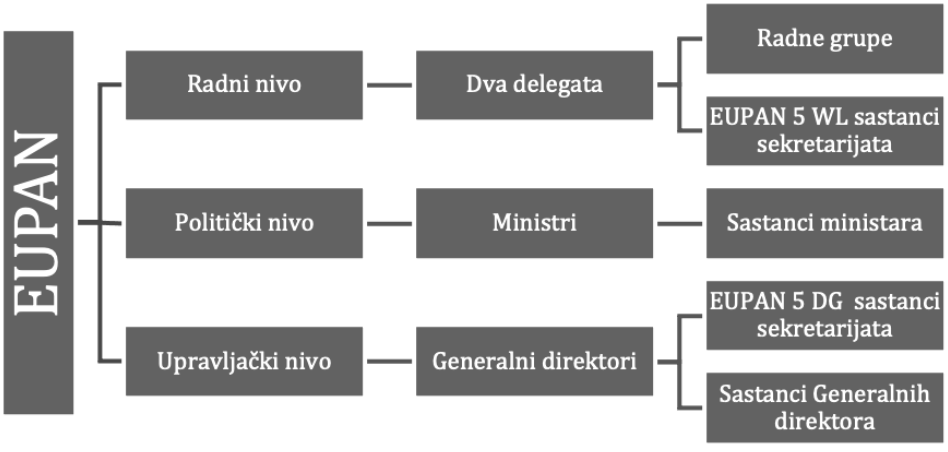
EUPAN funkcioniše na tri nivoa (politički, upravljački i radni) kako bi se pronašao balans između državnih službenika koji učestvuju u razmenama ideja i koji će ih konsekventno sprovoditi, i političkih predstavnika čija uloga je značajna da se procesi pokrenu i podrže na državnom nivou, ali čijim prisustvom se daje legitimitet samoj mreži. Jasno je bilo da se javna uprava ne može odvojiti od politike i da je preduslov za sprovođenje bilo kakvih reformi, za uvođenje novih elemenata ili čak za ozbiljno razmatranje tih pitanja, neophodna politička volja. Isto tako, jasno je da se sam posao odvija na operativnom i tehničkom nivou, pa je EUPAN na elegantan način okupio sve navedene ešalone javne uprave, tako da rade na istom zadatku ali na različiti način. Upravo zato, ne postoje plenarni sastanci koji bi obuhvatili sve organizacione nivoe i sve članove istih. Naprotiv, kako se iz priloženog grafikona može videti, funkcionisanje se obavlja generalno na tri odvojena koloseka.

Uzmimo za primer predsedavanje. EUPAN-om predsedava država koja predsedava Savetom Evrope u datom trenutku. Predsedavanje i funkcija predsedavanja ima potencijal da donese mnogo više od *primus inter pares* uloge. To je odlična šansa da države koje predsedavaju promovišu neka rešenja za koja misle da će unaprediti rad EUPAN-a, ali i da podstaknu razmatranje novih ideja u skladu sa sopstvenim potrebama i pravcima razvoja uprave. Uzmimo za primer Finsku, koja je predsedavala EUPAN-om u drugoj polovini 2019. godine, i koja je postavila za ciljeve razvoj poverenja u javne uprave i mogućnost digitalizacije i upotrebe veštačke inteligencije u cilju razvoja javne uprave. Švedska je za vreme

predsedavanja 2001. godine uticala na formiranje Radne grupe za upravljanje ljudskim resursima koja je zamenila grupu za mobilnost i koja je dobila značajno šira ovlašćenja, uključujući određene ingerencije po pitanjima treninga i neformalnog socijalnog dijaloga za javni sektor.

Naravno, ne nosi svako predsedavanje EUPAN-om istu težinu, ali je stepen posvećenosti države koja predsedava veoma indikativan kada je u pitanju relevantnost EUPAN-a u celini, pošto države za vreme predsedavanja EUPAN-om predsedavaju Savetom Evrope i imaju mnogo drugih prioriteta, u kojima se EUPAN često ne kotira visoko. Rad EUPAN-a funkcioniše i kroz radne grupe, među kojima se posebno ističu:

- Radna grupa za upravljanje ljudskim resursima (HRM);
- Radna grupa za e-Upravu;
- Radna grupa za unapređenje propisa i pojednostavljivanje uprave;
- Radna grupa za inovativne javne usluge (IPSG);



Ono što je zanimljivo jeste da, i pored relativno razvijene strukture, EUPAN odlikuje neformalnost koja je jedna od najkontroverznijih osobina ove mreže. Mnoge pozitivne i negativne aspekte svog postojanja i funkcionisanja EUPAN duguje ovoj karakteristici, pa je potrebno detaljnije se osvrnuti na nju.

4.1. NEFORMALNOST

Neformalnost predstavlja jednu od glavnih karakteristika EUPAN mreže. Kada su u pitanju međunarodne organizacije, ili bilo koja vrsta međunarodne saradnje na stručnom i političkom nivou, često nije lako pronaći pravi balans između

potrebe za nezavisnošću i potrebe za strukturisanim i hijerarhijski koordinisanim funkcionisanjem organizacija. Tako se Ujedinjenim nacijama ili Evropskoj uniji često zamera „previše administracije" ili formalizma,[9] dok se nekim drugim organizacionim oblicima, poput NAM, upravo zamera previše neformalna struktura. EUPAN je, i pored nekoliko prelomnih tačaka u svom razvoju, ostao jedna neformalna organizacija, toliko neformalna da se i ne naziva organizacija nego mreža. Najveći test ove ideje neformalnosti EUPAN je imao posle globalne finansijske krize 2008. godine, kada se među članicama intenzivirala diskusija po ovom pitanju, ali nije došlo do višeg stepena institucionalizacije i formalizma.

Iako se navedena neformalnost nekada doživljava kao prednost, češće se percipira kao nedostatak EUPAN-a. Istina je da neformalnost jedne organizacije, a pogotovo na međunarodnom ili regionalnom nivou, nosi sa sobom pozitivne i negativne strane. Od izuzetnog značaja je razumeti i pozitivne i negativne aspekte, kako bi se razumelo funkcionisanje EUPAN mreže, njenog cilja ali i uloge država i načina na koji mogu da iskoriste njene benefite.

Kao što je navedeno, neformalnost ima svoje dobre i loše strane kada je funkcionisanje EUPAN mreže u pitanju. S jedne strane, neformalnost je jedna od najvećih snaga EUPAN mreže, zato što omogućava lakše prilagođavanje i bržu komunikaciju. Neformalnost, sama po sebi može da donese puno toga dobrog, ako postoji jedan veoma važan preduslov – interes država i njihovo aktivno učešće u radu EUPAN-a i sprovođenju njenih odluka. S druge strane, smatra se da je pomenuta neformalnost osnovni uzrok neefikasnosti EUPAN-a. EUPAN nema sekretarijat, nema čak ni svoj budžet, ali do sada nije bilo konsenzusa da se neki od ovih elemenata uvede iako postoji konsenzus da je nedostatak istih glavni razlog njegove neefikasnosti.

Činjenica je da EUPAN predstavlja veoma važno mesto za razmenu iskustava pre svega između članica EU, koje ipak imaju za cilj da sprovedu slične reforme ili barem da se kreću u istom pravcu, ali ipak, aktivno učešće svih država predstavlja glavni problem. Jedino se postavlja pitanje – da li bi veći stepen formalnosti naterao države da aktivnije sprovode reforme u domenu javne uprave, ili bi ih to distanciralo od EUPAN-a i samih reformi.

4.2. POSEBNOSTI SVAKE UPRAVE – NAČIN ZA ADEKVATNO USVAJANJE „DOBRIH PRAKSI"

EUPAN predstavlja mesto na kome se susreću iskustva svih država članica EU u oblasti uprave. Ovo je od izuzetnog značaja jer svaka administracija ima svoje specifičnosti, kao što je to jasno elaborirao *Gouldner*[10] još sredinom XX veka. Ovo

[9] Marko Novaković, "United Nations internship programme policy and the need for its amendment", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2017, vol. 65, no. 4, pp. 112–123.

[10] Alvin Ward Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York: Free Press, 1954.

je važno imati na umu prilikom usvajanja praksi i iskustava iz drugih administracija. Kao primer možemo uzeti reformu administracije u Italiji[11] i Srbiji. Postoje neke jasne sličnosti između ovih država, ali ne mogu se čak i slične stvari, poput korupcije u ove dve države, rešavati na isti način. S jedne strane, sigurno će se naći dosta dobre prakse koja je dala rezultate u Italiji, koja bi mogla da se primeni i u Srbiji. Ipak, čak i zajednički problemi, poput korupcije,[12] zbog političkih razlika u veličini i unutrašnjem uređenju država ne bi mogli da se primene uopšte, a svakako ne u integralnom obliku.

U cilju izbegavanja „prepisivanja" rešenja iz drugih država, autor predlaže nekoliko koraka pre implementacije rešenja iz druge države.

- Sličnosti i razlike u samim administracijama i utvrđivanje generalne kompatibilnosti;
- Stepen razvoja određenog aspekta javne uprave u državi u kojoj je razvijena „dobra praksa";
- Stepen razvoja određenog aspekta u državi čije iskustvo se koristi i njene odlike;
- Utvrđivanje mogućnosti da se implementira određeno iskustvo u državi prijema;
- Utvrđivanje adekvatnog načina implementacije kako bi pozitivni efekti ostali bez ugrožavanja integriteta celine u koju se implementiraju.

4.3. STRATEGIJSKI DOKUMENT

Strategijski dokument EUPAN-a predstavlja svojevrstan plan rada i donosi se imajući na umu tri predstojeće godine. Trenutno je na snazi Strategijski dokument 2019–2022, koji se u stvari odnosi na 2020, 2021. i 2022 godinu, iako je i 2019. godina njegovog sastavljanja u samom imenu.

Osim opštih mesta od kojih „boluje" svaki dokument ovog tipa, poput promovisanja opštih ciljeva kao što je cilj „da se Generalnim direktorima i ekspertima pruži platforma za razmenu znanja, iskustva, dobre prakse i da inspiriše promenu u javnoj upravi i da podrži saradnju", ili isticanja mota organizacije „Radimo zajedno za javne uprave i javne usluge visokog kvaliteta u Evropi", u okviru strategijskog dokumenta neka strateška pitanja se i konkretizuju.

U strategijskom dokumentu 2019–2022. posebno je istaknuto, i to s punim pravom, pitanje poverenja u javnu upravu, kao najvećeg izazova uprave. Zaključak

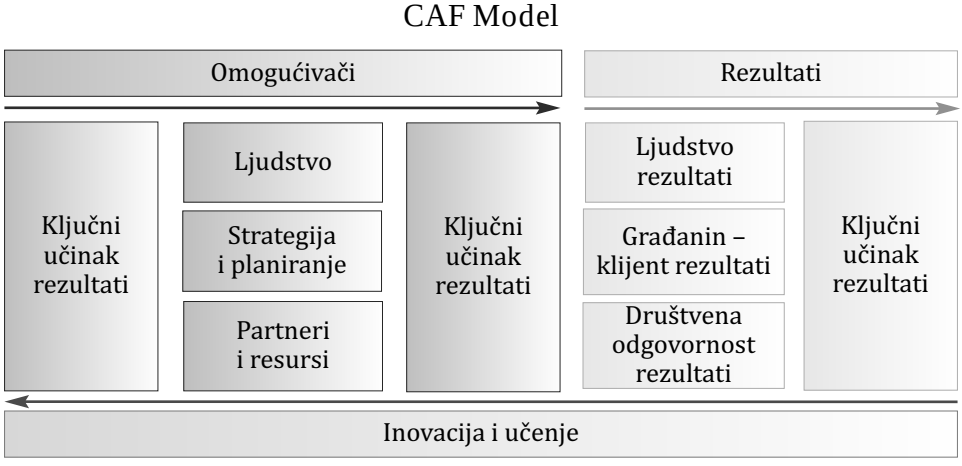
[11] Sabrina Cavatorto, Antonio La Spina, *The Politics of Public Administration Reform in Italy*, Palgrave Macmillan, 2020.

[12] Marko Novaković, "An historical, cultural and political perspective of corruption in the Balkans", in James Nafziger (ed) *Comparative Law and Anthropology,* Research Handbooks in Comparative Law series, 2017, Edward Elgar Publishing, pp. 394–415.

da nedostatak poverenja predstavlja najveći problem donet je na osnovu istraživanja koje je sproveo EUPAN 2019. godine pod nazivom "*Ethics, an integral part of the organizational culture*". Pored pitanja poverenja, u Strategijskom dokumentu 2019–2022. istaknuto je i pitanje digitalizacije koje je, takođe, vrlo relevantno za Republiku Srbiju. Razmena znanja i zajednički rad predstavljaju osnov funkcionisanja EUPAN-a. Jedan od najevidentnijih i najznačajnijih rezultata navedene razmene znanja jeste CAF.

5) CAF

CAF (Common Assessment Framework – Zajednički okvir procene)[13] je sistem upravljanja kvalitetom za institucije javne uprave, na osnovu koga zaposleni i menadžeri procenjuju sopstvenu organizaciju, utvrđuju svoje prednosti i potencijal za napredak, a potom primenjuju mere poboljšanja. On vuče korene iz 1998. godine, a trenutno je, u cilju povećanja kvaliteta usluga koji se pružaju građanima, peto izdanje CAF-a aktuelno.[14] CAF je sistem procene koji je pogodan za javne uprave na nivou EU, kao i na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. CAF model se može koristiti za čitavu organizaciju ili za odabrana odeljenja. U 2019. godini bilo je oko 4.100 registrovanih korisnika CAF-a u evropskim, ali i državama van Evrope.



[13] Common Assessment Framework, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/11/20191118-CAF-2020-FINAL.pdf, pristupljeno 1.9.2021.

[14] Thomas Prorok, Philip Parzer, *Transforming Public Administration with CAF 20 years of the Common Assessment Framework*, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft Band Vol. 23, 2021.

Šta je novo u CAF 2020?

U CAF 2020 sačuvana je osnovna struktura sa 9 kriterijuma i 28 podkriterijuma. Jezik je pojednostavljen, skraćen i sada je sažetiji. CAF 2020 pojačava fokus na digitalizaciji, okretnosti, održivosti, inovacijama, saradnji (učestvovanju) i raznolikosti. Kao rezultat toga došlo je do značajnih promena u svakom pojedinom podkriterijumu i primerima. Međutim, korisnicima prethodnih verzija CAF-a neće biti previše teško da se upoznaju sa novom verzijom; zagarantovana je kompatibilnost sa prethodnom verzijom, CAF 2013. Stalno usvajanje informacija i učestvovanje postalo je neizostavan deo svakodnevnog života i rada mnogih ljudi. Građani traže više, postali su kritičniji i žele da učestvuju. Sve navedeno stvara veći pritisak na tradicionalno oblikovane administrativne strukture i kulture. Potrebna je veća agilnost i inovativnost u razvoju strategije, u strukturama i procesima organizacije, a pre svega u svesti službenika kako bi se savladale potrebne promene.

6) BUDUĆNOST EUPAN

EUPAN se nalazi na svojevrsnoj prekretnici. Ta prelomna tačka nije isključivo povezana sa stanjem EU, ali to stanje ima jasan uticaj i na EUPAN kao i na sve druge evropske organizacije, organe, projekte, pa i samu evropsku ideju u celosti. Kroz svoje postojanje od preko 20 godina često (zbog svoje neformalnosti, pre svega) su mnogi elementi, pa i sama potreba za postojanjem EUPAN-a, bili dovedeni u pitanje. Ono što do danas predstavlja konstantan problem u radu EUPAN, a koji se ponovo pojačava u poslednjih nekoliko godine, jeste nezainteresovanost članica za stalnu i efektivnu participaciju u radu, za šta postoji više razloga.

Prvi razlog je, svakako, u već pomenutoj i analiziranoj neformalnosti ove mreže. Kao što možemo videti iz ove analize, upravo ta neformalnost istovremeno predstavlja određenu prednost ali i najveću manu EUPAN-a. Još od nastanaka međunarodnih organizacija i njihovih prethodnica u vidu raznih, pre svega rečnih komisija (Centralne komisije za navigaciju na reci Rajni iz 1815. godine, Dunavska komisija nastala Sporazumom iz Pariza 1856. godine), pa sve do prve međunarodne organizacije u vidu Društva Naroda, kasnije Ujedinjenih nacija itd., imale su neke odlike koje su garantovale zainteresovanost i održivost ideje, a jedna od glavnih odlika jeste postojanje sekretarijata. Uloga sekretarijata je višestruka a on je garant „stalnosti" jedne organizacije. EUPAN je po svojoj karakteristici drugačiji, naravno, od klasičnih međunarodnih i regionalnih organizacija pa mu sekretarijat za opstanak nije neophodan, ali i dalje nedostatak sekretarijata značajno otežava njegov rad. To je posebna vrsta *trade-off*-a, u kome se menja stabilnost za neformalnost i neophodno je prihvatiti i razumeti sve mane i pogodnosti ovog izbora.[15]

[15] Marko Novaković, "A Peculiar Case of Loyalty of the UN Staff", in Marko Novaković, Jelena Kostić (eds.) *The Position of Individuals in Modern Legal Systems*, 2019, Institute of Comparative Law, Belgrade, pp. 181–192.

Drugi razlozi tiču se tehničkih i organizacionih problema visokih troškova putovanja, smeštaja i ostalih propratnih troškova delegacija koje mogu biti prilično brojne. Konačno, mnogi sastanci, kako to često biva na velikim konferencijama, nemaju mogućnost da proizvedu kvalitetne i konkretne rezultate, pa često i taj sam po sebi skup put rezultira nedostatkom adekvatnog rezultata.

Postoje i periferni razlozi nezadovoljstva. EUPAN mreža svakako nije jedina mreža koja za cilj ima razmenu iskustava uprava u Evropi. Mnoge organizacije imaju u fokusu svoga delovanja javnu upravu, a među njima svakako prednjači OECD koji ima komitete koji se u okviru svojih mandata u velikoj meri preklapaju s poljem delovanja EUPAN-a. Ova činjenica svakako pokazuje značaj pitanja javne uprave, ali i nedostatak koordinacije na evropskom nivou po ovom pitanju. Ova neusaglašenost je neretko izazivala dupliranje posla, pa samim time i nezadovoljstvo država članica.

Kao odgovor na ovaj i mnoge druge izazove, u praksi EUPAN-a se iskristalisala evaluacija unutar samog sistema. Tih samoevaluacija je bilo nekoliko u istoriji. Ipak, rezultati tih evaluacija (2008, 2015. itd.) bili su često poražavajući i potvrđivali su ono što se pretpostavljalo – nedostatak želje mnogih članica da ulože vreme, novac ili jednostavno napor u institucionalizaciju i proliferaciju EUPAN mreže, pa njen uticaj ostaje slab. Ovome pogotovo doprinosi opiranje Nemačke, Švedske i drugih ekonomski razvijenih evropskih država da omoguće veći uticaj EUPAN-a u EU. S druge strane, manje države i nove članice teže ka većem uticaju EUPAN-a kako bi imali sigurnije smernice koje se tiču pravca razvoja. Upravo zato, često se dovodi u pitanje u kojoj meri je EUPAN mesto za međusobno učenje, a kojoj je to forum za preuzimanje celih rešenja bez analize efekata implementacije u drugi sistem i neophodnog prilagođavanja.[16]

7) ZAKLJUČAK

EUPAN kao mreža ima svoje nedostatke. Među najvećima je da su efekti ove mreže veoma ograničeni, da ne postoje obavezujuće odluke, niti drugi akti sa kojima bi se važnost mreže u državama članicama podigla na viši nivo. Iako svi ovi navodi stoje, oni nemaju veze sa mrežom kao takvom već sa državama članicama. Države su te koje odlučuju da li će i u kojoj meri učestvovati u radu EUPAN-a, države su te koje odlučuju da li će i na koji način implementirati „najbolje prakse" i druga iskustva u EUPAN-u i na kraju krajeva, države su te koje daju važnost samom EUPAN-u. Zato je samo postojanje foruma kao što je EUPAN od izuzetnog značaja i daje mogućnost državama da značajno unaprede svoje

[16] Christoph Demmke, "The European Public Administration Network (EUPAN): which contribution to the informal civil service cooperation in the EU?", *Revue Française D'Administration Publique,* No. 161/1, 2017, pp. 31–44.

javne uprave i ubrzaju njihovu reformu. Konačno, važno je ponovo istaći da ne treba nijednu praksu, ma koliko dobra bila ili delovala kao savršena, implementirati bez prethodne detaljne analize efekata koje to rešenje može proizvesti u sistemu u kome se implementira.

8) LITERATURA

Ajdini, Sherife, "Public Administration in Ancient Rome and Egypt", *Academic Journal of Interdisciplinary Studies,* MCSER Publishing, Rome –Italy, Vol 3. no 6, 2014.

Banerjee, P., *Public Administration in Ancient India*, Indian Reprints Pub. Co, New edition, 1973.

Cavatorto, Sabrina, La Spina, Antonio, *The Politics of Public Administration Reform in Italy*, Palgrave Macmillan, 2020.

Demmke, Christoph, "The European Public Administration Network (EUPAN): which contribution to the informal civil service cooperation in the EU?", *Revue Française D'Administration Publique,* No. 161/1, 2017, pp. 31–44.

Gouldner, Alvin Ward, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York: Free Press, 1954.

Hofmeyr, Jan Hendrik, "Civil Service in Ancient Times The Story of its Evolution", *Public administration and international quarterly*, Volume 5, Issue 1, January 1927, pp. 76–93.

Lengyel, Peter, "Some trends in international civil service", *International Organization*, Vol. 13, No. 4, Autumn 1959, pp. 520–537.

Milkov, Dragan, Upravno pravo I – uvodna i organizaciona pitanja, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2013, str. 24.

Miyazaki, Ichisada, *China's Examination Hell: The Civil Service Examinations of Imperial China*, translated by Conrad Schirokauer, Yale University Press, 1981.

Novaković , Marko, "A Peculiar Case of Loyalty of the UN Staff", in Marko Novaković, Jelena Kostić (eds.) *The Position of Individuals in Modern Legal Systems*, 2019, Institute of Comparative Law, Belgrade, pp. 181–192.

Novaković, Marko, "United Nations internship programme policy and the need for its amendment", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 65, no. 4, pp. 112–123, 2017.

Novaković, Marko, "An historical, cultural and political perspective of corruption in the Balkans", in James Nafziger (ed), *Comparative Law and Anthropology*, Research Handbooks in Comparative Law series, 2017, Edward Elgar Publishing, pp. 394–415.

Prorok, Thomas, Parzer, Philip, *Transforming Public Administration with CAF 20 years of the Common Assessment Framework*, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft Band, Vol. 23, 2021.

Tomić, Zoran R., Upravno pravo – Sistem, Četvrto, doterano izdanje, JP Službeni list, Beograd, 2002, str. 38.

EUPAN AND CAF AS MODELS FOR SERBIAN PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

Summary: The administration is an inherent part of every state and its necessary element. In the same way that states differ in their political systems or levels of democracy, their administrations differ in their efficiency and level of development. Despite those differences (or because of them), a lot can be learned from the experiences of other administrations. Those experiences and good practices can be used as a direction for improvement and ultimately implemented in other administrations. However, it is of utmost importance to take into consideration the particular characteristics of the implementing state during the implementation process. When the characteristics of the administration where best practices are implemented are similar to those of the administration from which best practices are taken, it is only natural that the solution will be similar. However, this similarity should be exclusively an outcome of the thorough analysis and should not be taken for granted. In this paper, the author will point out the importance and potential of the EUPAN network for the Republic of Serbia, as well as the quality management system for public administration institutions - CAF. The research behind this article was conducted with the aim of assessing the best avenues for public administration reform (PAR) in Serbia and to investigate whether and to what extent membership in the EUPAN and application of the CAF as a tool might be beneficial for the PAR.

Keywords: EUPAN, CAF, Serbia, good practice.