

(Прилог критици организације и функционисања државне управе у Републици Србији)



Док се економски цунами приближава Републици Србији «социјално одговорна» влада, по налогу ММФ-а грчевито покушава да пронађе модел којим би успела да у буџету осигура уштеду у задатом износу. Најављују се различите мере, али су, до сада, из Владе и владајућих странака, јасно изречене само две могућности које би могле да резултирају прикупљањем иоле озбиљнијег износа – смањење државне управе и/или наметање новог пореза којим би се наводно терет економске кризе «равномерно» распоредио. Увиђајући невероватну маркетиншку мањкавост идеје о увођењу новог опорезивања коју бирачко тело које ужива у плодовима «остварених» обећања о безвизном режиму и значајном повећању пензија није разумело као још једну важну степену у процесу ЕУ интеграција (можда су могли да покушају са зајмом за убрзавање ЕУ интеграција!), Влада Републике Србије је брже боље донела историјску одлуку о укидању репрезентације и обавези кабинета министара и државних функционера да плаћају кафе и сокове. Што се тиче прве могућности, смањења државне управе, услед, од очију јавности сакривеног мешкољења и мигољења чланица владајуће коалиције, које је јасно на основу појединих изјава да Владе не би ни било да је мања, бар за сада нема ништа – уместо праве истине да се фотеља нико лако не одриче, јавности су предочени проблеми са којима би се у јеку незапамћене економске кризе сусрели прекобројни државни службеници уколико би остали без посла. Међутим

маркетиншки владари нису дефинитивно затворили врата једној мери која би, чак и да се спроведе у мањем обиму и тиме не допринесе никаквој уштеди, могла да резултира којим поенчићем више у анкетама јавног мњења. Тако се у појединим изјавама истиче да ће Влада бити мања, пропуштајући притом да се исто тако јасно определи када и како. Уколико има и најмање политичке воље да се у држави уштеди који динар смањењем државне управе, утолико најпре треба поћи од рационалног сагледавања организације и функционисања државне управе у Републици Србији. Доњи текст је један покушај таквог сагледавања.

Правни оквир организовања и деловања државне управе у Републици Србији

Правни оквир организовања и деловања државне управе у Републици Србији чине Устав Републике Србије, Закон о државној управи, Закон о министарствима, Закон о Влади, Закон о државним службеницима, Закон о општем управном поступку, Закон о јавним службама, Закон о јавним агенцијама, итд. У правни оквир организовања и деловања државне управе у Републици Србији треба уврстити и мноштво подзаконских општенормативних аката које доноси Влада Републике Србије и сами органи државне управе, а којима се, између осталог, уређују питања унутрашње организације органа државне управе.

Устав Републике Србије у члану 136. став 1. одређује да је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад је одговорна Влади. У ставу 2. истог члана, Устав прописује да послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом, док у ставу 3. предвиђа да се послови државне управе и број министарстава одређују законом. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација, према члану 136. став 4. Устава прописује Влада. Према члану 123. Устава, Влада усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом.

Закон о државној управи у члану 1. став 2. прописује да државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације. У члану 2. истог Закона прописано је да се законом образују органи државне управе и одређује њихов делокруг. Закон о државној управи је утврдио 7 врста послова државне управе – 1. Учествовање у обликовању политике Владе, под чим Закон подразумева припремање нацрта закона, других прописа и општих аката за Владу и предлагање Влади стратегија развоја и других мера којима се обликује политика Владе, 2. Праћење стања у областима из делокруга рада органа, 3. Извршавање закона, других прописа и општих аката, што органи управе чине тако што доносе прописе, решавају у

управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње, 4. Обављање инспекцијског надзора којим се испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица, 5. Старање о јавним службама, 6. Развојни послови у областима из делокруга органа и 7. Остали стручни послови под којима Закон подразумева прикупљање и проучавање података у областима из свога делокруга, сачињавање анализа, извештаја, информација и других материјала и вршење других стручних послова којима органи државне управе доприносе развоју области из свог делокруга. Према Закону о државној управи, орган управе у саставу министарства може да се образује за извршне односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор, као унутрашња организациона јединица у министарству. Посебна организација, према Закону о државној управи, образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу министарства.

Судећи према изложеним уставним и законским одредбама, најважнији облик органа државне управе у Републици Србији су министарства. Министарства су једини органи државне управе који могу да врше све послове државне управе. Према Закону, Министарство се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области.

Упоредна анализа субјеката и делатности државне управе у Републици Србији

Министарства

Министарства су органи државне управе који се образују законом за обављање послова државне управе у једној, или више међусобно повезаних управних области. Делокруг министарстава одређује се законом.

Број министарстава и области за које се она образују различити су у појединим земљама.

Штавише, и у оквиру једне државе, број министарстава и области за које се она образују мењају се током времена. Општи је тренд у упоредном праву да се број министарстава и области за које се она образују увећава, што је последица чињенице да држава шири своје регулаторне и развојне функције. Уопште узев, постоје три основна принципа на основу којих могу да се образују органи државне управе, у првом реду министарства – реални, персонални и територијални принцип. Реални принцип подразумева организовање министарстава и других органа државне управе према врсти послова, у првом реду према сродности послова по њиховој материји, персонални принцип означава организовање министарстава и других органа државне управе према категорији лица која су корисници њихових услуга, док се територијални принцип односи на формирање органа државне управе за вршење послова државне управе на одређеном подручју.

Број министарстава и области за које се она образују увећавао се током времена и у Републици Србији, али не на исти начин и из истих разлога као у упоредном праву. Према важећем Закону о министарствима у Републици Србији постоји чак 24 министарства. Већ први поглед на министарства која постоје у Републици Србији даје основ за закључак да су министарства организована на комбинацији реалног, персоналног и територијалног принципа. Већина министарстава у Републици Србији су организована на реалном принципу у појединим управним областима, док су Министарство за дијаспору, Министарство за омладину и спорт, Министарство за национални инвестициони план и Министарство за људска и мањинска права у целини или делимично организовани на персоналном принципу. Министарство за Косово и Метохију организовано је на територијалном принципу. Иако комбиновање различитих принципа на којима се образују органи државне управе не значи само по себи и лоше организовање државне управе, ипак треба указати да се министарства и други органи државне управе најчешће образују на реалном принципу, уз поједине органе који се образују на персоналном и територијалном принципу. У Републици Србији је присутан тренд увећања броја министарстава и других органа државне управе који су организовани на персоналном и територијалном принципу, што може да води извесном преклапању надлежности нарочито између таквих министарстава и министарстава која су организована на реалном принципу.

Иако Закон о државној управи предвиђа да се министарства образују у једној, или више међусобно повезаних управних области, Закон о министарствима је за поједина

министарства одредио да делују у више управних области која нису искључиво повезана, или која немају много додирних тачака, па се, у смислу Закона, не могу одредити као међусобно повезане управне области. У том смислу, посебну пажњу привлаче нпр. Министарство економије и регионалног развоја, Министарство животне средине и просторног планирања и Министарство омладине и спорта. Не спорећи да регионални развој зависи од економских прилика, сасвим је сигурно да регионални развој није искључиво материја која је у вези са економским приликама, већ је та проблематика повезана и са трговином, радом и социјалном политиком, инфраструктуром, локалном самоуправом, итд, односно да треба да буде материја о којој Влада у целини води рачуна! Истоветан закључак може се усвојити и за област заштите животне средине – заштита животне средине је од изузетног значаја за просторно планирање, али проблематика заштите животне средине је повезана и са рударством и енергетиком, инфраструктуром, науком, здрављем, па чак и са унутрашњим пословима, будући да се случајеви тешког нарушавања животне средине, у појединим ситуацијама, нарочито у случају катастрофа, традиционално сврставају у област унутрашњих послова.

Закон о министарствима уређује њихов делокруг утврђујући тако и садржину управних области у којима делују министарства и органи управе у саставу министарстава. Одређивањем делокруга обезбеђује се разграничење послова и надлежности у оквиру органа државне управе. Нажалост, Закон о министарствима не уређује прецизно делокруг министарстава и органа управе у њиховом саставу. У низу чланова Закона о министарствима понављају се послови које обављају министарства чиме се ствара конфузија и правни основ за дуплирање послова, па и евентуални сукоб надлежности појединих министарстава.

У Закону о министарствима предвиђа се да Министарство спољних послова обавља послове државне управе који се, између осталог односе на заштиту права и интереса Републике Србије и њених држављана и правних лица у иностранству, као и на обавештавање стране јавности о политици Републике Србије, док Министарство за дијаспору обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на положај држављана Републике Србије који живе изван Републике Србије; побољшање веза исељеника, држављана Републике Србије који живе у иностранству, и њихових организација с Републиком Србијом, као и на информисање исељеника, држављана Републике Србије у иностранству, о политици Републике Србије. Оваквих примера у Закону о министарствима има много. Тако, у сфери економских односа са иностранством и промета роба и услуга са иностранством није јасно разграничен делокруг између Министарства финансија, Министарства економије и регионалног развоја и Министарства трговине и услуга, а ближим сагледавањем њихових делокруга може се доћи до закључка да су надлежности тих министарстава у тој сфери неразумно измешане. ¹ Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде нема јасно разграничен делокруг свог рада од делокруга рада Министарства трговине и

услуга., са једне, и Министарства животне средине и просторног планирања, са друге стране.

[2](#) Према Закону о министарствима, Министарство економије и регионалног развоја обавља и послове државне управе који се односе на запошљавање, што је материја која је тесно повезана са радом који је у делокругу Министарства рада и социјалне политике и што неминовно рађа преклапање делокруга два министарства.

[3](#) Делокруг Министарства рударства и енергетике није јасно разграничен са делокругом Министарства науке и технолошког развоја.

[4](#) Иако Закон о министарствима јасно опредељује делокруг рада Министарства просвете, несумњиво је да делокруг Министарства омладине и спорта има додирних тачака са пословима које обавља Министарство просвете.

[5](#)

Посебно треба да се укаже на преплитање послова и нејасно разграничење делокруга Министарства за људска и мањинска права, Министарства културе и Министарства рада и социјалне политике у сфери људских и мањинских права. [6](#) Најизраженији пример стварања министарства са делокругом који је близак делокругу другог министарства, заправо који представља издвојени део делокруга другог министарства свакако је Министарство за национални инвестициони план које обавља послове који су по својој природи несумњиво сродни са пословима које обавља Министарство финансија.

Преплитање делокруга и послова које обављају министарства и органи управе у саставу министарстава неминовно је довело до постојања готово истих унутрашњих организационих јединица, односно јединица које се баве истоветним пословима у саставу различитих министарстава. Тако, у Министарству спољних послова постоји Генерална дирекција за конзуларне послове и дијаспору која у свом саставу има Дирекцију за дијаспору и социјалне споразуме. Дакле, у саставу Министарства спољних послова постоји посебна организациона јединица која се бави истим пословима као и ресорно министарство. То није усамљени случај, тако да у саставу Генералне дирекције за мултилатералну сарадњу делује и Дирекција за људска права, иако у оквиру државне управе у Републици Србији постоји и Министарство за људска и мањинска права. У саставу Генералне дирекције за билатералу у Министарству спољних послова делује и Дирекција за економску билатералну сарадњу која обавља истоветне послове као и Сектор за билатералну економску сарадњу у Министарству економије и регионалног развоја, док се у Министарству трговине и услуга Сектор за међународну сарадњу, између осталог, бави и сарадњом са економским секторима дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у иностранству!!! У оквиру Генералне дирекције за информисање и културу у Министарству спољних послова делује и Дирекција за међународну културну, просветну, научну, технолошку и спортску сарадњу, а сличних унутрашњих организационих јединица има и у другим министарствима - тако, у Министарству просвете постоји Сектор за развој образовања и међународну просветну сарадњу, у Министарству за дијаспору постоји Сектор за

културну, научну, просветну и спортску сарадњу са дијаспором, у Министарству културе постоји Сектор за међународне односе (који се бави и европским интеграцијама и развојем менаџмента у области културе), док у Министарству за науку и технолошки развој постоји посебан Сектор за међународну научну и технолошку сарадњу. Преплитање делокруга и послова којима се баве поједина министарства најизраженије је у сфери европских интеграција и међународне пројектне сарадње. Готово да нема министарства које у својој унутрашњој организацији нема посебну организациону јединицу која у свом делокругу рада има сарадњу са ЕУ или међународне пројекте. Најчешће је реч о организационој јединици у виду сектора којим руководи помоћник министра. Таква структура не само да нарушава јединство деловања према институцијама ЕУ, или другим међународним субјектима, већ изражава и неспремност да се пројекти и финансијска помоћ за њихово спровођење предвиђају и реализују уз извесну дозу централизације и координације између органа државне управе. Јасно је да иза таквог приступа заправо стоји само намера политичког руководства у органима државне управе да лакше обезбеде средства којима слободно располажу . У том смислу посебно треба навести да и поред постојања Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије у Министарству спољних послова постоји посебна Генерална дирекција за ЕУ, у Министарству унутрашњих послова, при Кабинету министра постоји посебан биро за међународну сарадњу и европске интеграције, у Министарству финансија постоји Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ, Сектор за национални фонд за управљање средствима ЕУ и Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ, у Министарству правде постоји Сектор за европске интеграције и међународне пројекте, у Министарству животне средине и просторног планирања постоји Сектор за европске институције, међународну сарадњу и хармонизацију прописа, у Министарству рударства и енергетике постоји сектор за европске интеграције и међународну сарадњу, у Министарству за инфраструктуру постоји Сектор за прилагођавање политике и прописа са ЕУ, у Министарству за државну праву и локалну самоуправу постоји Сектор за европске интеграције, међународну сарадњу и пројекте, итд. Несумњиво је да се на основу изложених примера може извести јасан закључак да су министарства и органи управе у саставу министарстава нерационално организовани и да таква «организација» представља основ за невероватно увећање буџетских издатака. Довољно је истаћи невероватан податак да у министарствима постоји чак 239 државних секретара, помоћника који руководе секторима и специјалних саветника министара, а на тај број треба додати и руководиоце органа управе у саставу министарстава који такође спадају у државне функционере!!!

Већ на основу летимичног прегледа унутрашње организације појединих министарстава јасно се уочава не само да постоји значајно преплитање надлежности које је довело и до постојања готово истоветних унутрашњих организационих јединица и органа управе у саставу министарстава, што само по себи води конфузији и беспотребном увећању броја запослених и повећању утршка јавних средстава, већ и да су унутрашње организационе јединице већински образоване за послове државне управе који не представљају есенцијалну активност државне управе. Наиме, као што је наведено,

Закон о државној управи одређује седам послова државне управе (учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања у областима из делокруга рада органа, извршавање закона, других прописа и општих аката, обављање инспекцијског надзора, старање о јавним службама, развојни послови у областима из делокруга органа и остали стручни послови), али су међу њима свакако најважнији ауторитативни послови - послови извршавања закона, других прописа и општих аката, инспекцијски послови и старање о јавним службама. Велика већина унутрашњих организационих јединица у министарствима обавља послове који нису ауторитативног карактера, а у неким случајевима образована су читава министарства која не извршавају ниједан закон, други пропис или општи акт. На основу тога намеће се јасан закључак да већину послова у оквиру министарстава као главних органа државне управе у Републици Србији чине послови праћења стања, учествовања у обликовању политике Владе, стручни послови, итд што у крајњој линији води поражавајућем закључку да се у оквиру министарстава у Републици Србији најчешће припремају пројекти, анализе и информације, израђују политички документи попут стратегија и акционих планова који, нажалост, са сменом власти која резултира новом организацијом државне управе и одласком политичког руководства у оквиру министарства која се задржавају, остају мртво слово на папиру. Чак и припремање закона најчешће постоје резултат пројеката који финасирају међународни донатори, понекад и без јасне потребе њиховог доношења, а као основна решења у таквим законима најчешће се предвиђа стварање нових органа у оквиру управе, или посебних савета и агенција што само усложњава управу у Републици Србији.

Посебни органи и организације, агенције и савети

У оквиру државне управе у Републици Србији делују и посебне организације које обављају стручне и са њима повезане управне послове. Законом о министарствима предвиђено је која тела спадају у посебне организације. Поједине посебне организације постоје дуги низ година и, будући да обављају стручне и са њима повезане управне послове, неопходне су у систему државне управе - Републички секретаријат за законодавство, Завод за статистику, Завод за социјално осигурање, Хидрометеоролошки завод, итд.

Осим наведених управних организација чије је постојање предвиђено Законом о министарствима, у Републици Србији делују и друге државне организације и независна регулаторна тела, односно независни управни органи чије је постојање предвиђено

посебним законима (нпр. Поверенику за информације од јавног значаја, Комисији за хартије од вредности, Савету Републичке радиодифузне агенције, Националном савету за високо образовање, Републичком одбору за решавање сукоба интереса, итд.) Уколико се пажљивије сагледају наведени органи и организације, утолико се јасно може уочити да у њих спадају и јавне агенције. Међутим, осим агенција које се изричито наводе у Закону о буџету, постоје и јавне агенције које су образоване на основу посебних закона (нпр. Агенција за приватизацију, Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа, Републичка радиодифузна агенција, Агенција за привредне регистре, Агенција за лиценцирање стечајних управника, Агенција за лекове и медицинска средства, итд.) Иако јавне агенције постоје у низу земаља а њихово постојање се најчешће правда (основаним) разлозима као што су могућност веће специјализације, лакше управљање, смањење оптерећења министарстава и других државних органа и деполитизација управе, ипак је оснивање јавних агенција у Републици Србији попримило стихијски ток. Доношење Закона о јавним агенцијама представљало је покушај да се у тој сфери уведе изванредан ред у погледу организације и деловања јавних агенција. Међутим, основни проблем у вези са јавним агенцијама су послови које оне обављају, а који, у извесном смислу, могу да представљају непотребно дуплирање послова које обављају, или би требало да обављају органи државне управе, односно бесмислено (само)развлашћивање државне управе. Наиме, према Закону, послове јавне агенције чине развојни, стручни и регулаторни послови, али јавне агенције могу да буду носиоци јавних овлашћења, односно да обављају поједне послове државне управе ако су им такви послови поверени законом. Осим овлашћења за доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе, јавним агенцијама могу да буду поверени и класични ауторитативни послови државне управе – извршавање закона у смислу решавања у управним стварима и издавање јавних исправа и вођење евиденција. Поверавање послова државне управе јавним агенцијама значајно усложњава вршење послова државне управе, а будући да се јавне агенције финансирају из буџета, али и из других извора (донација, спонзорства, али и наплате својих услуга по тарифи) намеће и питање праве мере контроле над вршењем послова државне управе од стране таквих органа. Иако се за образовање таквих агенција могу навести изложени разлози (деполитизација, смањење оптерећења министарстава, итд), а у прилог контроле над радом агенција и решење које је садржано у појединим законима да контролу у решавању у управним стварима врше ресорна министарства у другом степену, ипак се у Републици Србији примећује изостанак праве контроле над радом таквих агенција, а разлози њиховог образовања су сасвим другачије природе него у упоредном праву. Наиме, већ је на први поглед нелогично да се органи државне управе, министарства и органи управе у саставу министарстава, као што је истакнуто, лишавају класичних послова државне управе (послови извршавања закона, других прописа и општих аката и инспекцијски послови), а да се такви послови поверавају јавним агенцијама, које се због својих карактеристика називају квангови (квазиневлaдина тела)!!! Већ сама таква чињеница баца сенку на формирање и рад јавних агенција. Међутим, јавне агенције нису једини организациони облик квангова у Републици Србији, односно нису једина форма посебних органа и тела којима могу да буду поверена јавна овлашћења и класични послови државне управе - послови извршавања закона, других прописа и општих аката и инспекцијски послови. Таква тела су и савети.

У Републици Србији постоји огроман број савета који делују у различитим областима друштвеног живота (нпр. Социо-економски савет, Економски савет, Савет за борбу против корупције, Савет за националну безбедност, Спољнополитички савет, Савет за европске интеграције, Савет за инфраструктуру, Савет за регионални развој, Савет за мала и средња предузећа, Савет за националне мањине, Савет за унапређење положаја Рома, Савет за регулаторну реформу, Савет за права детета, Савет за борбу против трговине људима, Савет за одрживи развој, Национални савет за научни и технолошки развој, Национални просветни савет, Национални савет за високо образовање, Здравствени савет, Национални савет за сарадњу са Хашким трибуналом, Савет за Косово и Метохију, Савет за брендирање, Савет за равноправност полова, итд). Нису сви савети тела истог карактера и не обављају сви савети истоврсне послове. Постојање појединих савета предвиђено је посебним законима којима се регулишу поједине области друштвеног живота (нпр. просветним законима – Национални просветни савет, Савет за високо образовање, итд), док су поједини савети просто формиран одлукама Владе Републике Србије којима се извршавају поједине одредбе неких закона (нпр. Савет Републике Србије за националне мањине), или без икакве законске основе (нпр. Савет за унапређење положаја Рома). Поједини савети су формиран као савети Владе Републике Србије, неки од њих имају статус савета Републике Србије, док је рад појединих савета везан за поједина министарства. Поједини савети имају јавна овлашћења да обављају послове државне управе, нарочито послове извршавања закона, других прописа и општих аката, док неки савети обављају само послове праћења стања, предлагања мера, давања предлога надлежним органима, итд. Образовање појединих савета често проистиче (понекад чак и као једини резултат) усвајања политичких докумената попут стратегија које су опет једини «резултат» пројеката у које се улажу, а у стварности бесмислено бацају, средства страних донатора која се представљају као «помоћ» Републици Србији. Матрица понашања је готово једнообразна – ресорно министарство на основу «објективне» анализе стања у појединим областима друштвеног живота, подноси пројекат страним донаторима у којем се захтева финансијска помоћ за унапређење наводно лошег стања у области друштвеног живота за које је министарство задужено. Основни циљ пројекта постаје израда стратегије реформе те области друштвеног живота, или унапређење положаја појединих група (до сада је Влада усвојила преко 40 стратегија). Стратегијом се предвиђа формирање савета. Након усвајања стратегије, образује се савет који најчешће предлаже развој акционих планова за имплементацију стратегије, а акционим плановима се предвиђа усвајање посебних акционих планова на локланом нивоу!!! На тај начин се заправо ништа не мења и не реформише, а јавности се шаље лажна порука да се поједини послови управе деполитизују и професионализују, и да њихови носиоци постају «стручна», «експертска» тела и «независне» агенције. У стварности, прави смисао формирања таквих тела, а њихов тачан број, финансирање, као ни број лица која запошљавају, остаје непознаница (према неким проценама у Републици Србији делује више од 100 квангова!!!), је затурање одговорности и развлашћивање органа државне управе. Формира се потпуно паралелан свет стратегија, савета, агенција и акционих планова који замењују законе, надлежност и одговорност министарстава и извршавање закона. Бесмисленост усложњавања послова и инфлације квангова је толика да готово не постоји ниједна сфера друштвених односа у којима нема макар једног савета, или агенције, нити у којима се тачно зна ко је за шта надлежан. Уколико

се тома придода чињеница да се неки послови државне управе поверавају локалним и покрајинским органима, заиста се долази до закључка да је у сфери управних области и послова државне управе створена хаотична ситуација и
потпуно дуплирана структура субјеката који врше, ако уопште и врше, послове државне управе.

7

Закључак

Упоредна анализа субјеката и делатности државне управе у Републици Србији јасно показује да државна управа у Републици Србији није рационално организована. Између различитих органа државне управе није извршено јасно разграничење надлежности и послова. Последица таквог пропуста је преклапање делокруга и послова појединих органа државне управе што у организационој структури води постојању готово идентичних унутрашњих организационих јединица, или органа управе у саставу министарстава. Штавише, стварање мноштва посебних органа, агенција и савета која врше јавна овлашћења води значајном и нерационалном дуплирању управе и многоструком повећању трошкова државне управе. Уместо да буду деполитизована професионална тела која стручно обављају делове послова државне управе и тиме растерећују органе државне управе, такви органи, агенције и савети образују се као резултат усвајања правно необавезујућих стратегија, или као последица намерног стварања паралелних структура које треба да омогуће лакше затурање одговорности или манипулисања јавним средствима, или средствима која потичу од страних донатора. Основни разлог због којег је државна управа у Републици Србији у низу послова нерационално организована и фактички дуплирана је недовољна стручност руководећих политичких структура и њихова неспремност да прихвате деполитизацију и рационализацију државне управе. Уколико би дошло до професионализације, односно деполитизације и рационализације државне управе, утолико би владајуће политичке странке изгубиле важан ресурс којим привлаче симпатизере и бираче.

1. Тако, Министарство финансија обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на надзор над применом прописа који се односе на промет роба и услуга са иностранством и обављање делатности у иностранству (што не обухвата царинењење робе и царински надзор који спадају у надлежност Управе царина у саставу

истог Министарства), Министарство економије и регионалног развоја обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на: унапређење економских односа са иностранством и предлагање и спровођење мера у области економских односа са иностранством, и страна улагања, њихову реализацију и мере подстицаја; евидентирање и праћење директних улагања страних привредних субјеката у Републици и активности домаћих привредних субјеката у иностранству; док Министарство трговине и услуга обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на праћење укупних трговинских токова и предлагање одговарајућих мера, предлагање системских решења и прописа у области посебних дажбина при увозу пољопривредних и прехранбених производа, као и иницирање мера прилагођавања прописа и мера економске политике из области царинског и ванцаринског пословања. [[^](#)] 2. Тако, према Закону о министарствима, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде обавља послове државне управе, који се између осталог, односе на анализу производње и тржишта пољопривредних производа, билансе пољопривредно-прехранбених производа и систем робних резерви основних пољопривредно-прехранбених производа, мере тржишно ценовне политике, структурне политике и земљишне политике у пољопривреди, мере подстицаја за унапређење пољопривредне производње и предлагање системских решења и мера заштите при увозу пољопривредних и прехранбених производа, док Министарство трговине и услуга, као што је наведено, обавља послове државне управе који се односе и на предлагање системских решења и прописа у области посебних дажбина при увозу пољопривредних и прехранбених производа, док Републичка дирекција за робне резерве, као орган управе у саставу Министарства трговине и услуга, обавља послове државне управе и стручне послове који се, између осталог, односе на: организацију система робних резерви, образовање, смештај, чување и обнављање републичких робних резерви и утврђивање обима, структуре и квалитета биланса робних резерви. Измешаност надлежности са Министарством животне средине и просторног планирања видљива је у погледу послова који се односе на воде. Према Закону о министарствима, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде у свом саставу има Републичку дирекцију за воде, која, као орган управе у саставу Министарства, обавља послове државне управе и стручне послове који се, између осталог, односе на: вишенаменско коришћење вода, заштиту од вода, спровођење мера заштите вода, уређење водних режима, итд док Министарство животне средине и просторног планирања обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на систем заштите и одрживог развоја природних богатстава, односно ресурса (ваздуха, вода, земљишта, минералних сировина, шума, риба, дивљих биљних и животињских врста); израду биланса резерви подземних вода, израду програма детаљаних истражних радова за подземне воде, прекогранично загађење воде, итд.

[
[^](#)
]

3. Тако, према Закону о министарствима, Министарство економије и регионалног развоја обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на: запошљавање у земљи и иностранству; упућивање незапослених грађана на рад у иностранство; праћење стања и кретања на тржишту рада у земљи и иностранству; евиденције у области запошљавања; унапређење и подстицање запошљавања;

запошљавање особа са инвалидитетом и других лица која се теже запошљавају; учествовање у припреми, закључивању и примени међународних уговора о социјалном осигурању; закључивању уговора о запошљавању са иностраним послодавцима и других уговора у вези запошљавања; сарадњу са међународним, иностраним и домаћим органима и организацијама у области рада и запошљавања; усаглашавање са европским законодавством и стандардима из области запошљавања и праћење примене међународних конвенција, док Министарство рада и социјалне политике обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на: остваривање права из радног односа радника привремено запослених у иностранству; заштиту грађана запослених у иностранству; закључивање споразума о упућивању запослених на рад у иностранство и упућивање запослених на привремени рад у иностранство; евиденције у области рада; сарадњу с међународним организацијама у области рада и запошљавања; међународне конвенције у области рада, безбедности и здравља на раду; антидискриминациону политику; учествовање у припреми, закључивању и примени међународних уговора о социјалном осигурању.

[
^
_]
]

4. Према Закону о министарствима, Министарство рударства и енергетике обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на нуклеарна енергетска постројења чија је намена производња електричне односно топлотне енергије, као и на производњу, коришћење и одлагање радиоактивних материјала у тим објектима, док Министарство науке и технолошког развоја обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на истраживање у области нуклеарне енергије; сигурност нуклеарних објеката; производњу и привремено складиштење радиоактивних материјала, изузев у нуклеарним енергетским постројењима.

[
^
_]
]

5. Према Закону о министарствима, Министарство просвете обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на унапређење друштвене бриге о обдареним ученицима и студентима, док Министарство омладине и спорта обавља послове државне управе који се односе и на подстицање неформалног образовања младих, подстицање и остваривање међународне сарадње која се односи на омладину, као и на праћење и процену места и улоге младих у Републици Србији. Имајући у виду нејасно утврђени делокруг Министарства омладине и спорта, јасно је да постоје институционалне могућности за преклапање послова, или за обављање истоветних послова од стране два министарства.

[
^
_]
]

6. Примера ради, према Закону о министарствима, Министарство културе обавља послове државне управе који се односе и на информисање националних мањина, док Министарство за људска и мањинска права обавља послове државне управе који се односе на: општа питања положаја припадника националних мањина, вођење регистра

националних савета националних мањина и избор националних савета националних мањина и положај и остваривање надлежности националних савета националних мањина који иначе представљају националне мањине у сфери информисања. Закон о министарствима предвиђа да Министарство рада и социјалне политике обавља послове државне управе који се односе на антидискриминациону политику, док Министарство за људска и мањинска права такође обавља послове државне управе који се односе на антидискриминациону политику. У оквиру Министарства рада и социјалне политике делује Управа за родну равноправност која обавља стручне послове и послове државне управе који се, између осталог односе на анализу стања и предлагање мера у области унапређења родне равноправности, израде нацрта закона и других прописа у овој области, међународну сарадњу и спровођење препорука Комитета УН о елиминацији дискриминације жена, док Министарство за људска и мањинска права обавља послове државне управе који се односе и на израду прописа о људским и мањинским правима и праћење усаглашености домаћих прописа са међународним уговорима и другим међународноправним актима о људским и мањинским правима.

[
^
_]
]

7. Примера ради, у сфери просвете, осим Министарства просвете, делују и три посебна савета, у сфери радиодифузије, осим органа државне управе, делују још једна агенција и један савет, у сфери здравства, осим Министарства, једна агенција и један савет, у сфери заштите националних мањина, осим министарства још и два савета, у сфери борбе против корупције, осим органа државне управе, па и судова, делују и један савет и једна агенција, итд.

[
^
_]
]