

# Јавна управа

Јули 2002.

Број 1

Година 1

Тема броја

## ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГИЈЕ УПРАВНЕ РЕФОРМЕ

- Е-Влада
- Ново законодавство
- Нове методе и технике управљања јавним пословима
- Реорганизација
- Инострана искуства

- Теорија и пракса јавне управе
- Најбољи примери и искуства
- Поједностављивање управних поступака и процедура
  - Локална самоуправа и децентрализација
  - Парламентарна, управна и судска контрола. Омбудсман
  - Из историје јавне управе
  - Мишљења државних органа
  - Прикази
- Библиографија

САВЕТ ЗА ДРЖАВНУ  
УПРАВУ ВЛАДЕ  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У САРАДЊИ СА  
ФОНДОМ ЗА  
ПОДИЗАЊЕ КАПАЦИТЕТА  
ПРОГРАМА ЗА РАЗВОЈ  
УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА

---

# САДРЖАЈ

	Страна
<b>Уводник</b>	
<i>Душан Михајловић,</i> потпредседник Владе Републике Србије .....	7
<b>Реформа државне управе</b>	
<i>Драгољуб Кавран</i> Елементи стратегије управне реформе.....	9
<i>Анђелка Михајлов</i> Стратешки правци заштите животне средине Републике Србије .....	35
<i>Добросав Миловановић</i> Реформа улоге управе у регулисању финансијског тржишта .....	43
<i>Војин Ракић</i> Европска интеграција и високо образовање: кретање према конвергенцији и њен утицај на Србију .....	63
<i>Ненад Рава</i> Подршка развоју и инплементацији реформе јавне управе.....	81
<b>Нове методе</b>	
<i>Vjorn Tore Carlson</i> Облици контроле (аудитинга) у модерној јавној управи.....	85
<b>Е-Влада</b>	
<i>Зора Коњовић, Миодраг Ивковић</i> Стратешко планирање увођења е-влада .....	95

**Децентрализација и локална самоуправа***Милан Влајиковић*

Облици непосредног учешћа у остваривању локалне самоуправе ..... 107

*Драган Радиновић*

Институција грађанског правобраниоца према нацрту Закона о локалној самоуправи Црне Горе ..... 121

**Погледи и мишљења***Бранислав Анђелић*

Спремност Републике Србије за увођење електронизације рада државне управе ..... 127

**Инострана искуства***Scott H. Jacobs*

Анализа утицаја регулативе (RIA) у побољшању услова за приватно пословање у Србији ..... 137

*Александра Рабреновић*

Начела ‚квалитетне управе’ у праву Европске уније ..... 155

**Мишљења државних органа***Министарство финансија и економије* ..... 175*Министарство урбанизма и грађевина* ..... 183**Прикази***Марко Давинић*

Приказ књиге др Зорана Томића „Правно непостојећи управни акти – од француског ка југословенском праву” ..... 187

*Зорица Вукашиновић*

Приказ књиге Т. Verhojen, L. Smirl „Поновна изградња државних структура: методи и приступи – настојања и искушења посткомунистичких земаља ..... 191

In memoriam: Др Драган Радиновић ..... 197

---

# CONTENT

	Page
<b>Introduction</b>	
<i>Dušan Mihajlović,</i> Vice-President of the Government of the Republic of Serbia .....	7
<b>Public Administration Reform</b>	
<i>Dragoljub Kavran</i> Elements of the Administrative Reform Strategy .....	9
<i>Anđelka Mihajlov</i> Strategic Directions for Environmental Protection in Serbia .....	35
<i>Dobrosav Milovanović</i> Changed role of Public Administration in Regulating the Financial Market.....	43
<i>Vojin Rakic</i> European Integration and Higher Education: Tendencies Towards Convergence and its Impact on Serbia .....	63
<i>Nenad Rava</i> Supporting the Development and Implementation of Public Administration Reform.....	81
<b>New methods</b>	
<i>Bjorn Tore Carlsson</i> „Types of Control (Auditing) in modern Public Administration Systems.....	85
<b>eGovernment</b>	
<i>Zora Konjović, Miodrag Ivković</i> Strategic planning in the introduction of eGovernment .....	95

## Decentralization and Local Self-Government

*Milan Vlatković*

Direct Participation in Self-Government..... 107

*Dragan Radinović*

Public Attorney at Law in Montenegrin Draft Law on Local  
Self-Government ..... 121

## Views and opinions

*Branislav Anđelić*

Readiness for Electronization of Public Administration in Serbia..... 127

## International experience

*Scott H. Jacobs*

Regulation Impact Analysis (RIA) and the Improvement of  
Business Climate in Serbia..... 137

*Aleksandra Rabrenović*

Principles of ‚Quality Administration’ in European Union Law ..... 155

## State Organs Opinions

*Ministry of Finance and Economy* ..... 175

*Ministry of Housing and Civil Engineering* ..... 183

## Book reviews

*Marko Davinić*

„Void Administrative Decisions – from French to Yugoslavia Law”,  
by Dr. Zoran Tomić ..... 187

*Zorica Vukašinić*

„Rebuilding State Structures: Methods and Approaches, the Trials  
and Tribulations of Post-Communist Countries”, by Tony Verheijen,  
L. Smirl..... 191

In memoriam: Dr Dragan Radinović ..... 197

---

## УВОДНИК

Душан Михајловић<sup>1</sup>

Демократске промене у Србији које су се догодиле 5. октобра 2000. године указале су на потребу и створиле простор за темељну реконструкцију државе Србије – свих њених сегмената, укључујући и државну администрацију. Наслеђена државна структура мора да се измени и прилагоди тако да служи основним интересима грађана Србије, да омогући лакше остваривање њихових права и слобода, успешно функционисање привреде и убрзани повратак наше земље у међународну заједницу.

Реконструкцијом државне администрације створиће се и услови за хармонизацију домаћег законодавства и пратећих прописа са стандардима и нормама Европске уније како бисмо са Европом могли да сарађујемо, како бисмо боље разумели и постепено интегрисали у све европске политичке, економске, војне и безбедносне институције, укључујући и саму Европску унију.

Реформа државне управе јесте један од приоритета Владе Републике Србије и на њему Влада ради уз помоћ специјализованих институција као што су Агенција за унапређење државне управе и Савет за државну управу. Наш главни задатак јесте доношење једног програма реформе који за циљ има брже и ефикасније остваривање права и слобода грађана, бољи рад привреде и смањење буџетских трошкова. Информатичке технологије су данас основ рада савремене администрације и улагања у њих и обуку кадрова брзо ће се исплатити и довести до рационалније, знатно малобројније и јефтиније администрације.

Наш циљ је да максимално рационализујемо рад, смањимо бесмислено администрирање, зауставимо расипништво, корупцију, модернизујемо управу, вратимо грађанима поверење у државу, државне органе и институције, деполитизујемо администрацију и обезбедимо максималну јавност и контролу њеног рада од стране грађана, медија и парламента.

---

<sup>1</sup> Потпредседник Владе и министар унутрашњих послова Републике Србије

Да бисмо све ово постигли, нама су потребни пре свега квалификовани и добро плаћени државни чиновници. Године кризе и негативне селекције оставиле су трага и на државном апарату. Поред тога, нажалост, ми у нашој земљи до сада нисмо имали специјализовану установу која би се старала о обуци људи за рад у органима државне управе. Стварањем Института за јавну управу ми испуњавамо ту празнину и постављамо темељ будуће нове администрације. Институт ће, поред образовне и истраживачке функције, обављати и консултативне послове у реорганизацији државне управе а координираће и сарадњу са иностраним донаторима на овим пројектима. Желим им пуно успеха у раду.

## ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГИЈЕ УПРАВНЕ РЕФОРМЕ

### 1. Увод

#### 1. Окружење

Међународни амбијент карактерише јачање трендова глобализације и европске интеграције, све већи значај тржишта и све већа конвергенција политичких, економских, правних и других система европских држава. Ова кретања на међународној сцени оснажују реформистички курс српске Владе, јер се он заснива на њима: на што скоријем преласку на тржишну економију и на интеграцији у Европску унију.

Успешна реформа државне управе од прворазредног је значаја. Државна управа игра кључну улогу у преласку на тржишну економију. Она обезбеђује на праву заснован организациони механизам путем којег се привреда на начин прилагођен нашим условима креће ка све већој дерегулацији. Саморегулишући механизам тржишта постаће остварив тек када државна управа обезбеди услове за његово функционисање. Државна управа временом постаје све мање ангажована као регулатор јер њену координирајућу улогу у привреди постепено преузимају принципи тржишта. Европска унија тражи да свака држава која претендује да постане њена чланица задовољи одређене критерије. То се односи и на државну управу сваке земље – кандидата. Без укључења у доминантне европске трендове, Србија не може очекивати успех управне реформе.

Реформа државне управе кључ је за три најосновнија циља нове српске политике: прелазак на тржишну привреду, стабилан демократски поредак и интеграцију у Европску унију. Стога је она кључ успеха реформе. Зато би реформи државне управе требало посветити посебну пажњу, поверити је стручњацима али и мотивисати све учеснике, укључити и грађане у процесе који се одвијају. Лоше изведена реформа државне управе компромитује не само управу, већ и тржишну привреду, и демократски поредак, и сам концепт реформе.

Државна управа Србије, и поред великог напретка у изградњи демократских институција и економског система, још увек заостаје у тран-

---

<sup>1</sup> Председник Савета за државну управу Владе Републике Србије



сформацији, развоју и примени нових стручних знања и нових метода управљања. Сем изузетака, није ефикасна, ни модерно опремљена. Државни службеници не познају у довољној мери искуства и методе рада развијених земаља у својим ресорима. Од Србије се очекује радикална промена стања, достизање развијених, кроз снажан доток и примену нових знања, најшире коришћење релевантних иностраних искустава, али не и преузимање готових, неприлагођених модела.

Много пројеката реформе управе у земљама транзиције није успело јер у процесу извршења није дошло до одговарајућег утврђивања стања у државној управи применом неке од варијаната савремених метода функционалне анализе или зато што препоруке настале на основу функционалне анализе нису прихваћене – или нису уведене у живот. У неким земљама није било праве политичке воље да се државна управа реформише. Често није било ни довољно координације међу органима и телима који одговарају за управну реформу. Овладавање способностима управљања пројектима такође је неопходно за успех пројеката који се припремају и изводе. Не може се прво покренути пројекат а затим обучити тим који треба да га изврши. Земља има само један систем органа и организација који чине државну управу. То су виталне службе које штите јавни интерес и рад мора тећи без застоја. Следи закључак да су **пројектовање стратегије, кадровска политика и реобразовање кадрова, стручна координација и блиска сарадња органа који реформу воде, формулисање нових циљева и задатака државне управе, вођење и контрола пројеката којима се промене у државну управу уводе – узајамно чврсто повезане активности.**

**Проширене надлежности Одбора за правосудни систем и државне органе Владе Републике Србије омогућавају том телу да изврши повољан утицај. Стратешки положај и улога новооснованог Министарства за државну управу и локалну самоуправу у целом процесу реформе ускоро ће омогућити обједињавање напора. За вршење надлежности, новом министарству ваља ставити на располагање целокупни релевантан научни, стручни и практични потенцијал Србије да би успело у мисији. Значајну улогу у целом процесу има и Агенција за унапређење управе као стручно-оперативни орган са задацима који су утврђени нормативним актом о оснивању. Министарство за науку, технологију и развој са органом у саставу: Заводом за информациону технологију и интернет развиће координацију рада на увођењу е-влада чиме се осигурава модерна оријентација у процесу реорганизације државне управе. Савет за државну управу са стручним тимовима који су на располагању стручно је и саветодавно тело Владе и органа државне управе које у раду на за-**

дацима одређеним Одлуком Владе и Пројектом Фонда за изградњу капацитета Уједињених нација ангажује многе међу најугледнијим стручњацима. Такав стручни и оперативни потенцијал мора успети. Услови су: повезаност, професионалност, координација и воља да се изграде институције или повећа капацитет постојећих институција. Примаран је задатак стога, тачно утврдити надлежности, расподелу задатака, међусобне односе и одговорност Влади за извршење.

Апсорпционе могућности наше државне управе нису неограничене и не дозвољавају грешке. Лош пројекат, односно пројекти који се преклапају, троше време и енергију, стварајући на крају скептицизам према променама. Није добро ни истовремено излагање истог органа дејству различитих концепата који се примењују у земљама са различитим системима. Сами морамо стручно да оценимо шта је најбоље решење у сваком поједином случају, на основу вертикалне функционалне анализе у сваком већем ресурсу. Неуспех и незадовољавајући ниво имплементације може се очекивати ако нема одговарајуће сарадње међу државним органима и телима задуженим за реформу и између самих ресурса и организација приликом увођења промена. Истовремено, неопходно је активно учешће мотивисаних државних службеника у процесу трансформације. **Зато је темељно реобразовање и тренинг, уз промену дела кадрова у органима државне управе који се не могу прилагодити променама, од највећег значаја.**

Реформа треба да се изводи одлучно, промене немају алтернативу. Дакле, неопходна је сагласност кључних учесника око онога што хоћемо, чврста међусобна координација оних који реформу пројектују, потпуна контрола резултата од стране политичког врха, лична одговорност јавних службеника, уз вољу да се учи и прихвата ново у оквиру система „доживотног учења”, обавештеност јавности и грађана о мерама управне реформе које се у њихову корист предузимају.

Услов за успех управних реформи је јасноћа пројекта, циљева и метода којима се промене уводе, резултати који ће се достићи; шта ко може добити и очекивати од учешћа или пасивности. Битно је ангажовање и изградња „националне памети” – примена знања наших грађана које у земљи већ постоји или се развија уз укључивање иностраних експерата високих професионалних способности али уз услов да упознају домаћи амбијент, политичку, економску, правну и организациону „динамику”. Треба свакако избећи експерте који за сваку земљу имају приближно исто решење. Једино што се у пројектима таквих експерата стварно мења јесте – име земље.

Промене морају бити трајне. Формирање „острва квалитета” унутар органа које чини неколико људи није добар пут ако га не прати план

промена целог ресора или органа. Уместо да они „зраче” и мењају амбијент, може се десити да се енергија троши на конфликте. Потребна је атмосфера промена у којима већина учествује и сарађује. Тиме се постиже осећање заједничког власништва над резултатима. Потребно је обезбедити и потпуну транспарентност захтева реформе. Ови циљеви се постижу добро припремљеном и примењеном вертикалном функционалном анализом која ће се извршити у сваком ресору.

Искуства других земаља транзиције показују да се управна реформа – од свих реформи – најтеже и најспорије уводи, не само због отпора бирократије која штити своје интересе, већ и зато што се сувише пажње **поклањало реорганизацији, премало општем реобразовању и припреми државних службеника за нову мисију државне управе. Зато нам је без икаквог даљег одлагања потребно оснивање Института (Центра) за јавну управу који може практично одмах организovati тренинг за најважније категорије државних службеника.** Битни стратешки захвати код нас морају бити предузети у току прве две године када се може очекивати да управна реформа уђе у процес самосталног развоја. А тај процес зависи пре свега од нових модерних знања, метода рада и капацитета да процес трансфера знања сами организујемо као трајну, одрживу делатност.

## 2. Одређивање садржине управне реформе

Процес управне реформе може се одредити у ужем и у ширем смислу. У ужем смислу, може се одредити као поступак промена у мисији, циљевима, организацији, функцијама, процесима и поступцима у оквирима савременог правног система, на основама нове улоге државне управе која служи развоју тржишног друштва и грађанима.

У ширем смислу, концепт савремене управне реформе садржи и промене организационе културе и менталитета, професионализацију, јавност у раду, примену нових метода јавног менаџмента, снажан пораст иницијативе и личне одговорности за извршење задатака.

### 2.1. *Успешна управна реформа резултат је заједничког напора:*

- а) политичког врха,
- б) структура које пројектују и организују увођење управне реформе,
- в) саме државне управе и локалне самоуправе,
- г) грађана,
- д) организација које услуге управе користе,

ђ) система организација које настају као основ цивилног друштва.

У процесу реформе неопходно је одржавање постојаног и безрезервног настојања политичког врха да јавну управу реформише и стави у службу грађана. Дешава се у многим земљама Централне и Источне Европе да поједине утицајне личности, којима реформа из било којих разлога не одговара, успешно задржавају процес промена „уздржавањем од чињења” или погрешним интерпретирањем циљева реформе.

## **2.2. Унутрашњи и спољни чиниоци управне реформе**

Пројектовање и извођење управне реформе заснива се на резултатима систематског истраживања унутрашњих и спољних чинилаца.

### **2.2.1. Унутрашњи чиниоци**

- политички услови,
- затечена правна, политичка, организациона и административна култура,
- економске могућности и потребе,
- капацитет за прихватање промена (апсорпциона моћ кадрова),
- управни процес: вредности, циљеви, послови и задаци које државна управа треба да обавља,
- иновативне перформансе, храброст, проницљивост и способност за преузимање разумних ризика,
- менаџерске способности кључних кадрова,
- одлучност у примени нових метода функционалне анализе – системске, хоризонталне и вертикалне – и у поштовању препорука на основу налаза.

### **2.2.2. Спољни чиниоци**

- Усклађивање са системом права ЕУ – *Acquis Communautaire*. Систем Европског права не садржи увек непосредне обавезе прилагођавања унутрашњег управног права Европском праву. Међутим, тражи се поштовање стандарда одређених међународним уговорима (Копенхагенски критерији итд.). Процес хармонизације битно олакшава правни саобраћај са европским земљама и смањује проблеме у будућности, када наша земља постане кандидат за чланство у ЕУ. Споља, на управну реформу код нас посебно утичу и:

- обавезе по основу чланства у међународним организацијама: UN, WB, OECD, OSCE итд.
- познавање модерне организације, функционисања, амбијента и услова рада државне управе и јавних служби у другим развијеним државама
- спремност на увођење нових метода и техника рада савремене државне управе
- опште прихватање стандарда ефикасности и ефективности који настају у европском окружењу
- коришћење успешних искустава других земаља транзиције

### ***2.2.3. Правци промена у државној управи***

Управна реформа као систематска, организована и секвенцијална стратегија, којој је циљ да суштински промени карактер, повећа ефикасност и рационалност државне управе, подразумева настојање:

- а) да се постигне политичка сагласност и затим прилагоде мисија, садржај, циљеви и карактеристике државне управе Србије у условима промена које настају у односима са Црном Гором. Србија мора заокружити своју управну реорганизацију и обезбедити услове за несметан развој, уз минимизацију и потпуну контролу трошкова у средствима, енергији и кадровима који је очекују као последица промена на савезном нивоу. Ово се може остварити само темељном системском, вертикалном и хоризонталном функционалном анализом државне управе на оба нивоа: нивоа у Србији и на савезном нивоу. Након усвајања Уставне повеље очекује нас реструктурирање и престојавање, кадровске промене које не могу ићи као *ad hoc* акција већ добро промишљен процес преузимања само неопходних функција уз задржавање на савезном нивоу само оних послова и задатака без којих савезна држава не може вршити функције које су јој поверене.
- б) да се унутрашње управно законодавство усклади и прилагоди систему Европске уније уз примену нових техника припреме прописа, посебно увођење анализе економских последица закона који се доносе (RIA – Regulation Impact Analysis). Ово је потребно чинити уз добру процену услова, уз прерогативе власти. Функција државне управе и у Европској унији у великој мери је материја националног законодавства. Темпо увођења промена ствар је демократски изабране владе. Домаће законодавство треба прилаго-

дити стандардима Европске уније због демократизације и подизања ефикасности. Значајни су циљеви и побољшање услова економске сарадње и правног саобраћаја са другим земљама.

- в) да се уведу нови менаџерски методи и технике, посебно управљање помоћу резултата, а функционисање прилагоди критеријима трошкова и користи. Посебан значај има припрема кадрова за управљање пројектима како би реформа добила у замаху а реформски тимови били подржани у активностима.
- г) да се на основама организационе и системске функционалне анализе одреди оптимални обим и садржина управне функције, као и јавног сектора уопште, у процесу транзиције, који пре свега карактерише обезбеђење погодног правног амбијента, развој тржишта и размах приватне својине, уз заштиту права грађана.

У Србији је процес управне реформе увелико у току. Промене су бројне и очигледне, у многим министарствима брже од готово свих земаља транзиције. Мења се свест о мисији државне управе, запошљавају се млади, проширује се знање о новим задацима, методима и техникама управног рада кроз процесе тренинга, остварен је дијалог и сарадња домаћих и иностраних експерата. Шири се примена информационих технологија, објављују се веома корисне публикације, предузимају мере реорганизације, стварају нови центри специјализовани за државну управу, мења законодавство. Рађа се дух промена. Многе акције су покренуте, неке су окончане, неке у току. Процес сарадње са организацијама за међународну техничку помоћ, са другим земљама и њиховим специјализованим организацијама, тече и ускоро ће се знатно убрзати када се институционализује процес образовања и имплементације пројеката...

После почетних проблема, уобичајених и у другим земљама, на реду је консолидација процеса промена. Постаје неопходна сарадња свих органа и тела Владе који стратешки, стручно и оперативно одговарају за пројектовање и резултате управне реформе. Институционално повезивање и сарадња требало би да се прошири. Тиме ћемо олакшати увођење промена, смањити могућност грешака до којих може доћи некритичким прихватањем стручно неверификованих иностраних модела и решења. То ће значајно олакшати неопходни трансфер иностраног знања.

Стичу се услови за формулисање опште стратегије управне реформе. Уз сарадњу са међународним стручњацима, серијом реорганизационих захвата, формирањем реформских тимова и убрзаним процесом преношења знања, талас реформи од садашњих успешних пилот захвата у појединим ресорима прошириће се на целу државну управу.

### 3. Врсте стратегија управне реформе. Прихваћени стандарди

Стратегије управне реформе на почетку XXI века разликују се од земље до земље. Међутим, пет главних праваца означавају стратегије које су се јавиле у току последњих декада. Стратегије се могу и комбиновати и истовремено применити.

Као што је познато, стратегија реформе има колико и земаља које у реформу улазе. „Златан кључ” нема нико. Нема једне једине стратегије која се може одмах применити и која успева без обзира на историју, културу, окружење, економске и политичке услове.

Према најчешћем приступу, све стратегије могу се груписати у пет основних група.

#### 3.1. Правне – легалистичке стратегије

*Прва група* могла би се означити као: правне, институционално-легалистичке стратегије. Битно обележје ових стратегија јесте да одлуке којима се са врха контролише државна организација и одлучује о типу, дometу и садржају реформе доносе творци политике у парламенту и у влади (кабинету) путем закона, подзаконских аката и других прописа. На пример, у Француској, готово све управне реформе које су вршене после 1981. године, спровођене су или на основу закона (Закон о рационализацији, Закон о јавним службеницима, Закон о демократизацији јавног сектора, Закон о децентрализацији) или декрета (аката министарства). Ове акте предлагало је министарство надлежно за управну реформу, до јула 1984. године, односно Министарство за реорганизацију управе, од јула 1984. године наовамо.

Примена ове стратегије захтева дуготрајну традицију, високу организованост служби скупштине, независну, професионализовану и специјализовану управу у фази пројектовања и припреме закона. Захтева и високо развијену правну науку са истраживачком базом способном да проучи потребе за институционалним променама и припрему пратећих правних инструмената.

Од посебног је значаја познавање правних правила и стандарда на којима почивају прописи Европске уније, као и скуп правних норми које одређују Европски правни простор – *Acquis Communautaire*. Веома је значајна, при одређивању за ову стратегију, способност стратешког одређивања циљева од стране легитимних представника народа – посланика у парламенту који су у стању да се ослоне и на стручне службе странака које представљају. За примену ове стратегије услов је такође и постојање стабилне правне државе и могућност несметаног вршења права под ефикасном контролом независног и високо професионалног судства.

Поред ове опште констатације, на месту је и једна посебна примедба која важи за Србију. Наиме, покушаји конзервирања постојећег стања већ су добили своју идеолошку формулацију у термину „легализам”. Идеологија „легализма” у српској варијанти заправо често користи закон као опструкциони механизам усмерен ка успоравању реформи. Такво схватање закона и права уопште своје корене има у традицији ауторитаризма. Наиме, апсолутистичким владарима својевремено је био потребан механизам којим би се вршила контрола поданика и којим би се ограничавале њихове слободу и права. Државна управа и закон бивали су коришћени у те сврхе. Концепт државне управе коме тежи нова, демократска Србија, сасвим је опречан старом, заснованом на аутократској традицији, а формално легитимисаним идеологијом „легализма”. Нови концепт заправо је механизам за остваривање права и слобода грађана, а не за њихово ограничавање. Нова државна управа је сервис грађана, а не механизам њихове контроле.

Чињеница је да се промене у оквирима управне реформе у земљама континенталног правног система коме припада и наша земља, морају увек и правно формулисати.

С обзиром на традицију, менталитет и социјално искуство Србије, **стратегија управне реформе мора се ослањати на скуп мера које се јављају унутар више стратегија а не само једне.** Мора се са великом пажњом прићи изградњи **правних инструмената којима ће се обезбедити садржај, сталност и континуитет мера реформе.** Потребна је владавина права а не власт заштићена правом.

### **3.2. Експериментално-пројективне стратегије**

**Друга група.** Ова група стратегија развија прагматски модел реформе и експериментално га примењује на неким деловима територије – нпр. у Француској у департаманима, у Немачкој и Италији у провинцијама, итд. Дакле, пре постизања сагласности о том моделу или пре доношења одлуке да се овај модел примени на целој територији земље, експериментално се примењује на узорку (нпр. чувена реформа „управа вама на услузи” Administration a votre service (AVS) у Француској, нове реформе у локалној управи у Јапану, поступак у променама у управи у Финској, Холандији, Канади, Новом Зеланду итд.).

### **3.3. Компензаторно-партиципативне стратегије**

**Трећа група,** компензаторно-партиципативне стратегије, усмерена је на децентрализацију, проширење јавног сектора кроз национализацију уз учешће саветодавних тела грађана у ретким земљама у којима је дошло до превеликог степена либерализоване приватизације. Ове стра-



тегије могу у почетку бити усмерене и на денационализацију и дерегулацију у земљама које излазе из система административног социјализма. Често су усмерене на поједностављење бирократског поступка, повећање учешћа грађана у различитим облицима одлучивања о управном раду, итд. Овде спадају и реформе у неким државама САД, акције Европске уније у подржавању преокрета у тржишно друштво у Чешкој, Пољској и Словенији, пројекти TACIS у Казахстану 1995, Киргистану 1997, „витка држава” (Lean State) у Немачкој 1996, итд. Ова врста реформи у комбинацији са организационом стратегијом и другим стратегијама честа је у Европској унији и у европским земљама транзиције где се иде на нешто скромнију и спорију трансформацију друштва, постепено потпомаже процес приватизације јавног сектора или мења сувише бирократизовани апарат државне управе.

### **3.4. Организационо-процесне стратегије**

*Четвртина група* организационо-процесних стратегија садржи планове и процесе дефинисања нових послова и задатака везаних за реорганизацију и реобразовање и у извесној мери и нове методе управљања. Стратегија се развија кроз упоредно побољшање организационих структура и прецизно разграничавање функција министарства и органа управе уз повећање координације између органа. Тиме се избегава паралелизам и преклапање и обезбеђује флексибилност у прилагођавању убрзаним променама у политичком окружењу. Висока хијерархичност се напушта, државна управа смањује број организационих међустепена. Код ових стратегија, иде се на најшире процесе реобразовања кадрова у управи и у јавном сектору, уз ослонац на угледне центре за образовање државне управе у свету. Ове стратегије чине ефикасним и припрема и увођење оријентационих програма за највише руководиоце и функционере у државној управи, прво у земљи а потом и током кратких студијских боравка у иностранству. Остварује се међународни дијалог, високи функционери посећују своје колеге у развијеним земљама и у разговорима се упознају са начином и техникама рада, процесом управног одлучивања у појединим ресорима, агенцијама, службама и телима.

Припремају се специјални трајни програми образовања, удружени са прикупљањем искустава на лицу места у најразвијенијим државама света, за младе менаџере и стручњаке у државној управи. (Искуства Немачке – Hoherer Dienst, Senior Executive Service – SES u SAD, Grands Corps и École Nationale de Administration – ENA у Француској, „Кадрови” за XXI век" у неким земљама бившег Совјетског Савеза итд. У току реформе, примењује се посебна стратегија тренинга, често у модуларизованом виду за најзначајније менаџерске и професионалне кадрове у управи.

Све организационе стратегије баве се процесима перманентног образовања и подизања руководилачких и менаџерских способности. Посебно, организацијом различитих курсева и семинара чије успешно савлађивање постаје услов за напредовање и трансфер на боља радна места у управи. Важан део система образовања чине и посебни програми „образовање за заштиту слобода и права грађана” у оквиру којих се проучава нови, промењени контекст управе.

Ове стратегије испитују новије методе и технике управљања јавним сектором. Пре свега, процес доношења одлука, затим методе, поступке и алтернативне приступе у руковођењу, методе аутократског, демократског, либералног и контингентног руковођења, уз широко увођење информационе технологије. У земљама транзиције, значајно је и увођење или оживљавање управљачких концепата, као што су управљање путем циљева (MBO, Management by Objectives), управљање путем резултата (Results Based Management), нулто буџетирање (Zero Base Budgeting) PPBS и његове варијанте, замена концепта персоналне администрације концептом управљања људским ресурсима итд. Посебно се анализира организација извршења политичких одлука (Public Policy Analysis), затим проблеми интерресорске сарадње, интеграцијске координације, вођења пројеката итд. Све је усмерено на подизање квалитета одлука политичког и управног врха, пораст продуктивности и на побољшање резултата појединачно и органа. Органи могу бити самостални и у саставу, на нивоу владе или на нивоу појединих сектора, у центру и на нивоу локалне управе, тамо где су са управом грађани у непосредном контакту.

Ова група стратегија у разним је облицима и у заједници са елементима других стратегија широко прихваћена у светским размерама. Можда је разлог за то у високом сепену коректности анализе, у њеним претензијама на објективност и нижем степену политичке осетљивости. Долази до брзе промене знања јавних службеника уз уклањање неспособних. Резултати оваквих реформи откривају се, пре свега, у знатно побољшаном квалитету политичких одлука и у ефикасној организацији њиховог извршења. Знатно се побољшава и ефикасност и продуктивност, појефтиније рад. Те су стратегије изразито популарне у многим земљама транзиције. По себи се разуме да свака земља развија свој модел који прилагођава сопственој традицији и култури. Основе наше стратегије у великој мери почивају на овом концепту.

### **3.5. Нови систем јавног управљања („New Public Management”)**

*Пети* и *последњу* групу стратегија повезује заједнички назив „Нови систем јавног управљања” и почива на новим методама и техникама ме-

нацмента махом преузетих из приватног сектора. Почивају на врстама „cost-benefit” анализе, давању најширих овлашћења менаџерима, увођењу процесног управљања, менаџмента који почива на резултатима, итд. Изграђују се пројектне организације, тимови специјалиста са брзо променљивим задацима и овлашћењима. Цела управа се подвргава сталном преиспитивању и оцени ефикасности и економичности и уводи се редовно и систематско оцењивање резултата свих. Експериментише се са новим методима и техникама „benchmarking”, „Reinventing government”, „New Business Proces Reengineering” итд. Организације су флексибилне, а координација је функционална уз смањење хијерархије („flat organization”). Као инструмент реформе примењује се функционална анализа у сва три најчешћа вида: као системска, вертикална и хоризонтална. Захвата организацију, функције и кадрове. Преко променљивих метода вођења ослања се нарочито на организационе стратегије. Тежи експерименту, увођењу најновијих техника и метода, често упоредо са приватним сектором. Ова стратегија постаје све популарнија у многим земљама. Удружена са правно легалистичким стратегијама – доминира у многим земљама транзиције.

### *3.6. Спиритијела у управне реформе за Србију*

Свеобухватна управна реформа, данас ретка у развијеним земљама света али честа у земљама транзиције, треба да буде избор Србије. Таква реформа нужно садржи елемент свих стратегија, флексибилна је. Ослања се нарочито на правне и организационе стратегије и на методе „новог јавног менаџмента”. Користи искуства развијених и успешних земаља транзиције да би промене биле убрзане. Па ипак, што је реформа шира, промене брже и дубље, проблеми усклађивања су сложенији. Спровођење изазива отпор у државној управи који се уклања објашњавањем у чему су промене, укључивањем и осећањем „заједничког власништва” акција у току, очигледношћу побољшања која се испитују пилот-пројектима и политичим притиском који извире из легитимности владе и подршке јавности. Посебно су значајни пројекти којима се изграђује структура прихватања реформских активности: оснивање реформских тимова и експертских центара у ресорима уз подршку стручњака из иностранства. Грешака у процени шта је могуће – не сме бити. Настаће криза због неиспуњених очекивања. Потребна је разрада стратегије која је јасна. Битан је и квалитет акционог плана, упорност у организацији његовог извршења и контроли резултата. Висок степен организоване и координиране сарадње са иностраним експертима од великог је значаја.

Основу стратегије чини системска, хоризонтална и вертикална функционална анализа државне управе уз примену најбољих искустава новог менаџмента и информатизације у свету.

Стручњаци тимова Савета за државну управу, Агенције за унапређење државне управе Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Министарства за науку, развој и технологију и Завод за информациону технологију и интернет, као орган у саставу, и друга надлежна тела ускладиће садржину Стратегије и акционог плана пре него што буде усвојена од стране Владе. Координацију, ауторитет у извршењу и оцену резултата осигурава Влада.

Потребан је и одговарајући правни оквир за промене. Знањима у тој области Србија располаже, настаје општи правни оквир. Усвојени су или припремљени основни нови правни инструменти: Закон о локалној самоуправи и Закон о државној управи, усвојене су Измене и допуне Закона о министарствима. Стручни тим за управно законодавство Савета за државну управу Владе Србије довршава рад на моделу новог Закона о јавним службеницима. Након уставних промена на савезном нивоу и у Србији, положај Владе и министарства биће битно промењен.

Тек онда ће се стећи услови да се државна управа у Србији дефинитивно уобличи, све надлежности одреде, послови и задаци формулишу према интересима грађана и привреде.

У припреми за израду стратегије корисни су подаци и оцене дијагностичких студија експерата Норвешке, Данске и других. Такве сондаже су извор информација и за експерте из иностранства. Подаци из дијагностичких студија и анализа морају увирати у Јединствену базу података о државној управи која стоји на располагању свима који се управном реформом баве. Богатство и тачност података утичу на релевантност стратегије управне реформе, уклањају или смањују могућност грешака у процени.

Налазимо да је код нас време за свеобухватно утврђивање стања у државној управи и локалној самоуправи најчешћим, много пута примењеним методом у земљама транзиције. То је функционална анализа (Functional Review) – савремени начин састављања „инвентара” – базе података чине: чиме располажемо, каква су знања и способности кадрова на раду у државној управи, којим методама их побољшавамо, какве облике организовања имамо, какав нам је систем комуникација и интерресорске сарадње, како теку интраорганизациони процеси одлучивања и решавања проблема који настају у извршењу политичких одлука, које методе управљања-менаџмента примењујемо и резултате постижемо. Функционалну анализу органа државне управе тимови стручњака могу да обаве у року од 60 дана. Циљ је усвајање стратегије управне реформе која захвата цео систем на основама сигурних података, прикупљених јединственом методологијом. Организација извршења стратегије после тога је лакша, иако захтева потпуну мобилизацију свих домаћих потенцијала.

**Успех реформи гарантује успешно формирање „критичне масе” од око 10% младих динамичних менаџера и стручњака у органима државне управе, организацијама и агенцијама у јавном сектору који новим знањем и методама непрекидно мењају амбијент у коме раде.**

### ***3.7. Чиниоци од којих зависи успех управне реформе***

- а) Установљење Јединствене базе података за државну управу и јавни сектор. Функционално повезивање свих органа и организација који активно учествују у пројектовању стратегије и њеном извршењу. Припрема одговарајућег акционог плана.
- б) Пројект реорганизације управе заснован на коришћењу верификоване и применљиве најбоље праксе развијених земаља и успешних држава транзиције. Концепт почива на смањењу броја организационих нивоа и битном поједностављењу и скраћењу поступака и процедура у условима енергичног и доследног увођења информатизације.
- в) Рационализација јавног сектора, спремност и способност за интензивно увођење нових метода и техника менаџмента уз смањење трошкова као последице подизања продуктивности рада или увођења процеса приватизације појединих управних делатности и послова.
- г) Институционализација и координација активности које се односе на преношење знања и реобразовање кадрова. Оснивање Института за јавну управу Србије и других специјализованих центара за преношење знања као носилаца интензивног реобразовања и „рескилинга” државне управе.
- д) Образовање реформских тимова и „центара знања” (competence nodes) у свим значајнијим органима државне управе.
- ђ) Прихватање стратегије за контролу корупције: доношење прописа, уклањање претераног броја збирних аката и сувишних процедура, усвајање етичког кодекса.
- е) Пуна и континуирана подршка политичког врха и способност државне управе да изгради нове вредности.

Влада Србије кренула је веома брзо у сложене реформе. Готово одмах почела је и промена амбијента. Осећа се побољшање ефикасности јавног менаџмента – развија се фискална дисциплина, уведене су радикалне промене у пореском систему и кредитној политици, ствара се тржиште капитала. Технолошке и културно-психолошке промене изазване тржишном економијом, уз размах позитивне мо-

тивације, већ почињу да преображавају окружење и тиме врше додатни притисак на управне структуре и садржај управних делатности. У току је прелазак од централизованих, затворених, политизираних и идеологизираних, ауторитативних управних система, оријентисаних на поступак – на децентрализоване, отворене, професионализоване управне системе оријентисане на резултат. Државна управа, као целина, ипак је још увек на почетку трансформације. Сада долази време за јединствени и сложни, заједнички напор усмерен на промене. Алтернативе нема.

Те активности треба систематизовати, организовати и заједнички изводити у условима ефикасног коришћења упоредног, иностраног искуства. Не само оног које нам се понуди, често и са вредносним оценама, већ и оног које упознајемо системом стручних истраживања и које можемо верификовати анализом наших потреба.

#### **4. Међународни контекст и домаћи амбијент**

Светска сарадња се шири, искуства се брзо размењују и користе. Управну реформу у Србији данас треба схватити у контексту заједничких напора земаља Европе које решавају сличне проблеме на основу трансфера нових знања, метода и техника новог јавног менаџмента, нове регулативе. Земље транзиције, полазећи од искустава развијених друштава и уз њихову помоћ, траже ипак сопствена решења на подлози светских стандарда.

Након увођења основних промена које мењају мисију и карактер државне управе, што се још увек није десило, високо професионализовани управни систем са пораслим апсорпционим и креативним капацитетом, биће способан да усклађује развој сопственим снагама. Зато је битно одржати и упоредо развијати процес промена и билатералне и мултилатералне сарадње са светом.

Успех реформе зависи у великој мери од придруживања наше земље и целог система државне управе мрежи светских, европских и регионалних стручних организација, као што су Програм за развој Уједињених нација, Светска банка, систему организација EU, OECD односно SIGMA и PUMA, OSCE, Савет Европе, NISPACE и других које у свом саставу имају специјализоване организације за међународну техничку помоћ. Интернационалне NGO, посебно Фонд за отворено друштво, значајни су чиниоци у процесу трансформације. Билатерална помоћ појединих земаља од великог је значаја, поготово када почива на систему „benchmarkingа” – најбоље праксе. Том приликом треба имати на

уму и потребе за координацијом иностране помоћи како не би дошло до понуде модела који су међусобно инкомпатибилни и могу да произведу забуне у државној управи која се трансформише. Искуства многих земаља транзиције са координацијом давалаца помоћи нуде драгоцене и поучне примере.

Међународна сарадња омогућава убрзани трансфер знања као и лакше укључење у трендове развоја у окружењу. Сарадња са угледним међународно признатим професионалним, научним и образовним институцијама у пројектима развоја обезбеђује непрекидан прилив идеја, метода и техника којима се усавршава рад јавне управе.

Неопходно је усмерено коришћење међународне помоћи. Водеће организације којима је поверено организовање и увођење реформи морају имати – или развити – институционалне механизме, стручне и менаџерске капацитете да реформу пројектују кроз чврсту међусобну координацију, да пројекте дизајнирају, организују, стручно прате и оцењују, да њима управљају.

У свакој активности, од мера реорганизације до припреме нових закона и других прописа, мора се имати у виду одређена управна политика, јединственост у погледу циљева коју осигурава Влада преко органа државне управе. Општи циљ је хармонизација са системом, вредностима, институцијама и правом Европске уније. При овоме треба запазити синергију: реформе морају бити енергично вођене уз постепено укључење европских стандарда који предвиђају учешће грађана и рефлектовање њихових интереса. Уколико се шире елементи цивилног друштва и релевантност утицаја невладиних организација, утолико се и држава и њена управа брже модернизују. Ово значи стални рад на популаризацији и објашњавању мера које држава и њена управа предузимају.

Процес управне реформе мора да почива на техници управљања резултатима која ће се развити у свим органима државне управе. За резултате одговара се Влади Србије, која, легитимношћу којом располаже, представља јавни интерес. Републичка скупштина има стални увид и оцењује резултате у оквиру парламентарне контроле. Судска контрола рада државне управе кроз развој система управног спора гарантује законитост рада државне управе. Неопходна је јединствена стратегија управне реформе, интегрисан систем планирања акција сваког ресора са дугорочним циљевима (три године) и краткорочним циљевима (једна година). Новоосновано министарство би требало да координира све активности на међуресорском нивоу. То ће спречити могућност настајања тзв. „силос менталитета” – када свако за себе припрема план промена и активности на њиховом извршењу.

## 5. Координација и институционално јачање у процесу вођења реформе

### 5.1. Координација и сарадња органа и шела

У току реформе државне управе максимум подршке али и утицаја политичког врха неопходан је да би реформа успела. Управна реформа сувише је велики и сложен захват да би је могла организовати, и носити, једна структура, систем органа и организација. То је заједнички напор утврђивања стратегије и поделе надлежности у коме је процес координације изузетно важан. Кадрови који располажу одговарајућим знањем у нашој државној управи, наши јавни менаџери и инострани стручњаци, али и државни службеници као носиоци управне делатности, морају доћи у позицију да удруже знање, искуство, менаџерске способности, мотивацију и одговорност да би реформа успела.

Потребна је стручна анализа и верификација циљева свих пројеката модернизације државне управе и изградња ефикасног система њихове имплементације, уз праћење резултата који се постижу. То се постиже припремом Акционог плана.

Постоје предлози на који начин решити питања оперативне координације у процесу вођења управне реформе. Решења су различита. У појединим земљама за креирање и спровођење управне реформе надлежно је министарство за јавну управу, у неким је надлежно министарство за унутаршње послове или министарство правде. Негде је то комисија за персоналне послове у државној управи (Civil Service Commission). Постоје и бирои, односно службе, као посебне организационе јединице у оквиру кабинета председника државе или премијера итд.

Решење којим се постиже мобилизација домаћег професионалног знања и обилато али пажљиво коришћење релевантног иностраног искуства код нас је идентификовано. Процес управне реформе координира Влада, Одбор за правосудни систем и државне органе и Министарство за државну управу и локалну самоуправу. Припрема стратегије тече као резултат функционалне анализе и других метода систематизовања података и утврђивања решења по нивоима и у оквиру појединих органа управе. Сви органи државне управе припремају сопствена решења за трансформацију задатака и функција које врше или за подизање сопствене ефикасности, у оквирима одређеним најбољом праксом и искуствима развијених земаља. Планирање промена даје најбоље резултате ако се комбинује систем утврђивања опште стратегије промена од стране владе са системом „одоздо на горе” (bottom-up). Том приликом неке функције државне управе могу нестати јер је потреба за њиховим вршењем престала, неке нове ће бити уведене.



Мрежа специјализованих институција за образовање кадрова у државној управи не постоји а време за образовање је и иначе прилично дуго. Стога је неопходно подврћи селективном тренингу кључне кадрове у државној управи, чиме се мења амбијент у органима државне управе и обезбеђује увођење и одрживост промена.

Општу координацију обезбеђује влада и министарство за државну управу и локалну самоуправу, са апаратом који би требало да располаже стручношћу и способношћу да креира стратешке захвате и организује њихово извршење. Ово захтева обезбеђење кадровских, финансијских и других претпоставки. Организовање министарства значи да је влада одлучила да процес управне реформе буде свеобухватан, планиран и вођен и да има трајни приоритет. Такво се министарство најчешће убраја у тзв. „Central Guidance Clusters Ministries”, дакле групу министарстава од великог утицаја и значаја која имају посебан положај у систему извршне власти.

Успех реформе зависи од степена мобилизације домаћих стручњака, квалитета предложених решења, припреме стратегије и одговарајућег акционог плана са индикаторима успешности, уз непрекидно праћење извршења. Стога реформске активности подржава Савет за државну управу, у чијем се раду непосредно ангажује 40 домаћих специјалиста, међу најбољима и најобавештенијима које имамо.

У координацији инвестиција и ресурса учествују Министарство за економске везе са иностранством и Министарство финансија. Министарство за науку, развој и технологију и орган у саставу – Завод за информационе технологије и интернет носиоци су процеса информатизације и изградње е-влада. Учесће у изградњи система и мониторинг део је надлежности Одбора за правни систем и државне органе Владе. Генерални секретаријат обезбеђује општу подршку и операционализацију. Министарство правде учествује у стварању правног окружења. Секретаријат за законодавство има кључну улогу у пројектовању правних оквира реформе као у интерној хармонизацији општих правних аката. Агенција за унапређење државне управе оперативни је орган за припрему и имплементацију низа пројеката усмерених на реорганизацију, тренинг на раду и трансфер знања.

Јачање Кабинета председника Владе омогућава стратешко вођење и бољу интересорску сарадњу, увид у процесе и стално праћење резултата који се у реформи постижу. Ово није политичко питање већ део процеса професионализације. Дошло је време за прецизирање односа између законодавне, извршне и судске власти ради обезбеђења одговорности свих носилаца јавних функција у нашој земљи.

## 5.2. Оснивање Инстїиїуїа за јавну уїраву (Центїра за јавни менаџментї)

Било би рационално што пре донети одлуку о оснивању и почетку рада института за јавну управу. Све припреме биле су готове још средином августа 2001. а Пројект о оснивању Института за јавну управу који финансира Швајцарска Влада потписан је 2. новембра исте године. Формирани су и тимови младих стручњака из министарстава и из других органа и организација. Образовање 40 кандидата за будуће тренере започето је петодневним семинаром у Бечу у јуну 2001. и настављено вишедневним тематским семинарима и радионицама у земљи и иностранству. На Факултету организационих наука, у сарадњи са Саветом за државну управу, формиран је Центар за јавни менаџмент а ускоро, уз инострану помоћ, почиње седмомесечни специјалистички курс за менаџере у јавној управи, први у нашој земљи. На Правном факултету, у оквиру последипломских студија, ради се на стручној припреми будућих тренера Института. На студијском усавршавању ван земље налазе се потенцијални предавачи и истраживачи Института који ће се ускоро вратити. Пројекат формирања будућих предавача – тренера помажу између осталих и Федерална академија за јавну управу из Беча – VAB, универзитету из Немачке, универзитету у САД, планира се и подршка других организација из Француске и Швајцарске.

Циљ оснивања Института (Центра) јесте истраживање управне делатности, утврђивање потреба за новим знањима, припрема наставних планова и извођење систематског тренинга државних службеника и запослених у државној управи и локалној самоуправи. Избор и именовање менаџмента Института требало би да врши Влада на основу процедуре UNDP. Циљ је селекција најбољих кандидата. Иста процедура избора стручних кадрова примењује се у свим земљама – чланицама УН у којима су уз помоћ UNDP основани институти за јавну управу. До сада је систем УН основао преко стотину таквих институција. О раду Института подносиће се редовни и периодични извештаји Влади и органу односно телу које Влада одреди.

Институт (Центар) за јавну управу одмах ће бити најуже повезан са организацијама и телима чија је надлежност процес стварања, операционализације и реализације управне реформе. Савет за државну управу задужен је за почетак рада и прву фазу развоја Института. Пројектом UNDP/CBF, Министарство за државну управу и локалну самоуправу добиће оснивањем Института организацију, стручну подршку за извршење својих планова. Истовремено стратегија реобра-

зовања чији носилац може бити Министарство може се и развити и делимично остваривати у Институту.

Министарству за економске везе са иностранством, Агенцији за унапређење државне управе и Министарству за науку, развој и технологију и Заводу за интернет и информатизацију и свим другим органима и телима државне управе који учествују у управној реформи Институт ће служити као **организациони ослонац за пројекте и као облик мултипликације – умножавања ефеката тренинга који ће се у оквиру пројекта изводити на радним местима. Стручњаци који су у оквиру пројекта иностране помоћи стекли нова знања моћи ће преко Института да их одмах пренесе даље кроз образовне програме које ће Институт изводити.**

**Институт ће бити у радној вези са специјализованим центрима за образовање у ресорима државне управе који већ раде или ће тек бити образовани.** Економично је да се група стручњака Института ангажује кад год се преносе знања која су општа а да се у центрима ради на развоју специфичних програма тренинга. Штеди се време, новац и обезбеђује квалитет.

Најважније је да у управљању Институтом (центром) и при коришћењу капацитета буде обезбеђен заједнички рад. То је заједничка институција без монопола ма које врсте.

Институт би требало одмах да оснује и центар за унапређење знања јавних менаџера и специјалиста у области локалне самоуправе и у заједници са Министарством за науку, развој и технологију центар за е-владу, како би се подржао процес увођења информатизације. Како је познато из искуства других земаља, информатизација тражи непосредну сарадњу информатичара, стручњака за организацију рада (реорганизација), правника (стварање правног оквира информатизације, закони и подзаконски акти, РІА), економиста (однос трошкова и користи) итд. Центар за е-владу би био под оперативним руководством Министарства за науку и развој односно Завода и омогућавао би трајну сарадњу стручњака у пројектовању и увођењу информатизације у оквиру управне реформе.

Други центри Института могу се образовати накнадно. Потребе се указују нарочито у области заштите животне средине где је управо организовано министарство, а довољно квалификованих кадрова нема поготово у области рада инспекције, затим у областима грађевинарства и урбанизма итд.

Институт за јавну управу могао би да оснује и детасирана одељења ван Београда: у Нишу, Крагујевцу, Новом Саду и Врању, како би мрежом реобразовања кадрова у државној управи и локалној самоуп-

прави била захваћена цела Србија. Управна реформа била би децентрализована, добила би општи карактер. У раду одељења био би коришћен потенцијал Центра у Београду, услуге иностраних експерата, биле би примењене модерне технологије учења на даљину („Disance Learning”).

Институт за јавну управу Србије може оперативно почети са радом месец дана од дана доношења Одлуке Владе Србије о оснивању. Финансијска средства за процес оснивања и рада Института у целини су обезбеђена из иностраних извора. Евентуалне проблеме правног статуса могуће је решити, постоје одговарајући модели.

### ***5.3. Сиварање мреже образовних институција које учењу у процесу реобразовања кадрова у државној управи***

Ради успеха акције широког реобразовања јавних службеника, неопходно је створити функционалну мрежу факултета и високих школа, као што су Правни факултет, Факултет организационих наука, Економски факултет, Факултет политичких наука, технички факултети, други факултети друштвених наука, са Институтом за јавну управу у центру. Та мрежа би по оснивању могла да оствари непосредне контакте уз „twinning” аранжмане (заједничко пројектовање и извођење специјализованих образовних и тренинг програма уз издавање сертификата) са врхунским школама и институцијама за јавну управу које организују последипломско образовање за јавну управу а имају искуство у раду са земљама у транзицији. Примера ради, то су Вагнерова школа за јавне послове Њујорк универзитета, Последипломска школа за државну управу у Speier-у, Федерална академија за јавну управу у Бону, École Nationale d'Administration Француске, Европски институт за јавну управу у Мастрихту – Холандија, итд. Ваља успоставити и сарадњу са организацијама и институцијама бивших република Југославије, нпр. са Високом школом за јавно управу у Љубљани, универзитетима у Љубљани и Марибору, Школом за руководеће кадрове на Бледу.

Предности мреже су у могућности да се потенцијал факултета и института-центра за усавршавање у области јавног менаџмента стави на располагање органима државне управе и њиховим реформским тимовима ради пројектовања тренинга према утврђеним кадровским потребама. Сем тога, специјализовани образовни центри појединих ресора и посебних организација могу користити Мрежу. Овакво повезивање специјализованих организација и органа државне управе може имати вишеструке ефекте.

## 6. Функционализација циљева управне реформе

### 6.1. *Опшире најомене*

Реформа мора бити обухватна али и ићи методом „јата делфина”, на три „нивоа”. Први ниво чине заокружени „системски” пројекти који мењају стање у целој државној управи, нпр. реформа управног законодавства, анализа процеса приватизације у државној управи итд. Други ниво чини припрема и имплементација специфичних, „хоризонталних” пројеката, који захватају опште функције у државној управи (персоналну, финансије итд.). трећи ниво су „вертикални” пројекти: стратегија промена у сваком ресурсу. сви пројекти управне реформе требало би да почивају на функционалној анализи и делују са заједничким циљем: што је могуће брже увођење промена у складу са европским стандардима и критеријима које треба да испуне земље-кандидати. Пројекти могу бити усмерени на исте кориснике али само уз претходну анализу потреба и успостављања база података. Активности пројеката делују синергијски. Резултати се предвиђају у оквиру чврстог временског хоризонта. За извођење формира се чврст организациони оквир са системом индивидуализованих одговорности и обавеза.

Пројекти се извршавају стручно и без дуплицирања и проузрокују кумулативан, узајамно појачавајући укупни ефекат.

### 6.2. *Крајкорочни и средњорочни циљеви реформе државне управе*

Циљеви реформе државне управе су: професионализација, повећање одговорности, јавност и деполитизација. Нови амбијент државне управе обележава:

**6.2.1. Битна промена суштине рада: од контроле ка услужној функцији,** од хијерархијске контроле ка менаџерској иницијативи и управљању путем резултата. Државна управа служи развоју привреде, приватне иницијативе, ефикасној заштити слобода и права грађана и стабилизацији демократског поретка.

**6.2.2. Боље дефинисање односа између скупштине и Владе,** при чему питања организације и надзора над ефикасношћу државне управе постају кључни прерогативи Владе, што захтева стручно јачање апарата Владе: Кабинета председника и Генералног секретаријата. Скупштина очекује укупан учинак, резултате.

**6.2.3. Законитост и концепција правне државе** (Rechtsstaat, Justizstaat – истовремено), демократски легитимитет државне управе кроз деполитизацију, поштовање права, максимална иницијатива, ди-

сципина у извршењу одлука Владе, председника и министара, осетљивост на „политичке сигнале” који стижу искључиво од лица која су изабрана у Владу, односно изборима стекла политички легитимитет за вршење извршне и управне власти.

- 6.2.4. Делегација надлежности, министарства постају стратешки органи који утврђују и воде управну политику. Извршење припада професионалном апарату. Обезбеђује се професионална, правна и статусна независност јавних службеника, уз личну одговорност за резултате. Настаје обавеза непрекидног учења и прилагођавања европским и светским стандардима рада у државној управи.**
- 6.2.5. Право на дискрециону оцену** под контролом моралних, а не само правних начела, примена нових менаџерских метода, техника и стандарда, подизање ефикасности уз критерије „вредност за новац”.
- 6.2.6. Формирање реформских тимова** у централним органима државне управе, министарствима и посебним организацијама, који би били у непосредној вези са основним органом државне управе надлежним за управну реформу и са другим органима управе и телима непосредно задуженим за рад на управној реформи. Реформски тим у већем ресору или посебној организацији би, по правилу како је речено, у саставу имао менаџера, специјалисту за организациону анализу, стручњака за образовање и тренинг и информатичара – стручњака за е-владу. Реформски тимови би морали међусобно бити чврсто повезани, кроз рад посебне унутрашње организационе јединице министарства за државну управу и локалну самоуправу, у оквиру делокруга и надлежности министарства. Ово води ка акцији:
- 6.2.7. Оснивање посебне групе јавних менаџера: „Менаџери 2004” (Централни реформски тим).** То су лица која би водила реформске тимове у министарствима, или била распоређена на руководећа места у министарствима, непрекидно на располагању Влади и предсендику. Рад Групе „Менаџери 2004” координирао би министар за државну управу и локалну самоуправу, надлежан за оперативну организацију извршења планова управне реформе. По потреби, припадници би могли бити именовани на било које одговарајуће радно место или задужени да управљају одређеним пројектом или изврше одређени пројекат. „Менаџери 2004” ће бити изложени непрекидном учењу у земљи и иностранству како би били у току са светским правцима у развоју државне управе и јавног менаџмента. Ова пракса, у разли-

читим варијантама, ужива велику популарност у свету („Hoherer Dienst” – Немачка, „La Dirigenza” – Италија, „Grand Corps” и ENA у Француској, „SES” – Senior Executive Service., – САД са 8600 чланова итд.

**6.2.8. Легитимност и улога јавности:** Неопходно је стално упознавање најшире јавности са мерама управне реформе које се предузимају. Транспарентност рада државне управе поготово је значајна када се ради о реформи која се извршава готово увек уз смањење броја запослених, што доводи до појефтинијења, скраћења комуникационих канала, веће ефикасности и продуктивности рада. Грађани треба да се упознају са оријентацијом политичког врха и способностима изабраних да земљу уведу у трансформацију и развој, али и да тај развој одрже. То је одлучујуће за легитимност власти.

Упознавање јавних службеника и грађана са оним шта реформа доноси и значи, од изузетног је значаја. Државни службеници треба да буду упознати са садржином пројекта којим се промене уводе, планом увођења и очекивањима. Када је то могуће, јавност треба да буде упозната са резултатима који се од пројекта очекују. Уместо ослонаца за размах креативности у прилагођавању светским стандардима који су у јавној управи прихваћени, пројекти којима се уводе радикалне промене када нису довољно припремљени и прегледно објашњени постају извор фрустрација и конфликта. Ствара се „тихи отпор” („dragging feet” syndrome) и често се компромитује за дужи период сама идеја управних реформи. Уколико се знање стлано не иновира, убрзо се јавља и познати „умор од реформе” (Reform fatigue).

У фази транзиције у којој смо сада, без брзих промена у јавној управи чију мисију одређују друге вредности које обележавају модерна демократска друштва – нема трајнијег успеха осталих реформи. Без ефикасне и рационалне јавне управе чији је стручни, организациони, функционални, материјални и технолошки статус побољшан – нема савремене правне државе, ни ефикасне заштите слобода и права грађана. Управну реформу ваља остварити као хармоничан систем промена, које карактерише доношење нових или друкчијих закона, увођење нових метода и техника менаџмента, стално учење и промоција високо мотивисаних јавних службеника уз реорганизацију и уклањање оних који не желе да се мењају исто као и непотребних процедура, функција, послова и задатака.

## 7. Промене правног система – реформа управног законодавства

### 7.1. Законодавство којим се регулише рад органа државне управе Србије

Реформа правног система јесте задатак од највећег значаја, повезује управну реформу са економском и другим реформама. Стабилан правни систем услов је и за укључење у европске токове и остваривање статуса земље-кандидата за пријем у ЕУ. Остварење стратегије управне реформе није могуће без реформе правног система.

Процес припреме закона и других општих аката мора бити праћен познавањем Европског права, правних стандарда и критерија који су везани за процесе припреме нацрта нормативних аката и проценом економских последица доношења закона („Regulation Impact Analysis”). Ово је поље сарадње на коме надлежно тело организује укупан рад уз пуну подршку Владе, министарстава, агенција и радних тела Владе. Ефикасан рад Секретаријата за законодавство од великог је значаја. У овом послу, веома важну улогу има и Савет за државну управу са стручним потенцијалом који окупља у свом Тиму за управно законодавство.

Управно законодавство које подлеже првом таласу промена обухвата, између осталог, следеће законе и подзаконске акте:

- Закон о локалној самоуправи (донет)
- Закон о државној управи – текст Преднацрта завршен и упућен Предлагачу у марту 2002.
- Закон о јавним службеницима (Civil Service Act) – рад у току, компаративна анализа окончана, први модел сачињен, биће достављен Предлагачу у првој половини јула 2002.
- Закон о министарствима
- Закон о Влади
- Закон о агенцијама
- Закон о унутрашњим пословима (први модел сачињен, у току стручна расправа)
- Уредба о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у министарствима и посебним организацијама,
- Уредба о канцеларијском пословању.

Други талас ће обухватити: Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима и друге системске законе (текст ЗУП-а – нови модел је припремљен, започета анализа система управног спора).



Велико ограничење у иновирању ових текстова или доношењу нових представља одложено питање заједничке државе, Уставне повеље, положаја, делокруга и надлежности (пет) ресора на савезном нивоу. Ту је и Устав Србије који спада у категорију тзв. „тврдих” устава. Коначан садржај свих закона и других аката који регулишу рад државне управе биће утврђен тек након доношења новог Устава Србије и прилагођавања нашег законодавства критеријумима који су утврђени за земље кандидате за приступ ЕУ и општим условима који се посредно одређују корпусом Европског права.

Наш напор да схватимо и интерпретирамо токове Европског права мора бити интензиван и добро организован будући да управно право највећим делом спада у домен националног законодавства. Велики степен аутономије сваке земље обавезује нас да непрекидно пратимо развој европског управног права, како бисмо на време реаговали припремом закона и других општих правних аката којима ћемо реципирати, усвојити и интерпретирати правне институте и решења која нам омогућавају укључење у општи процес правног и социјалног развоја.

На крају, не треба заборавити да је највећи број земаља транзиције ушао у процес управне реформе у периоду од 1997. до 2000, после више година припрема. Али не треба заборавити ни чињеницу да смо у стању да извучемо поуке из њихових искустава и тиме знатно убрзамо сопствени рад на реформи као јединство мера, промене мисије, карактера реорганизације и правног оквира управе уз непрекидан напор стицања знања о природи и методама рада модерне управе у свету.

## СТРАТЕШКИ ПРАВЦИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### Затечено стање

Систем заштите животне средине ускоро ће се уредити доношењем нових прописа и образовањем Министарства за заштиту природних богатстава и животне средине које ће обезбедити организован приступ многобројним проблемима које треба решавати.

Затечени проблеми су вишеструки, али се све може исказати реченицом: систем управљања животном средином није успостављен и на нивоу је седамдесетих година у развијеним земљама.

Истичем неке од затечених проблема:

- непостојање сарадње са савезим и локалним нивоом у области заштите животне средине,
- непостојање сарадње са другим републичким министарствима;
- надлежност је ограничена на заштиту ваздуха од загађивања и заштиту природе, док су заштита вода и земљишта и услови одрживог коришћења ресурса у оквиру надлежности других републичких министарстава;
- непостојање методологије за прикупљање података, ни банке података о испуштању и трансферу загађујућих материја;
- мали број и ограничена надлежност републичких инспектора за заштиту животне средине, тако да је ефикасност спровођења закона ограничена;
- непостојање релевантних података о стручним институцијама које могу представљати подршку Министарству у обављању послова из области заштите животне средине;
- непостојање прописа усаглашених са прописима Европске уније;
- недовољан број и део немотивисаних извршилаца са ограничењима у знању страних језика;
- непостојање метода стимулисања и награђивања, односно избора извршилаца;

---

<sup>1</sup> Министар за заштиту природних богатстава и животне средине

- неопремљеност инспекције основним средствима (аутомобили, уређаји за детектовање загађења, телефони, компјутери);
- неопремљеност извршилаца (компјутери, интернет и слично);
- проблем простора (цела бивша управа имала је осам канцеларија, за инспекцију у Београду се изнајмљује и плаћа простор, а инспектори ван Београда у неким местима уопште немају ни канцеларије ни телефонске линије);
- непостојање оперативних и ефикаснијих јединица за реаговање у случајевима хемијског удеса
- и други проблеми.

### **Година 2001 – почетак Нове еколошке политике у Србији**

Управа за заштиту животне околине (у оквиру Министарства здравља и заштите животне околине Републике Србије) имала је у 2001. години реформски циљ у приближавању европским стандардима: почетак успостављања интегралног управљања природним вредностима (природним ресурсима и заштићеним природним добрима) и заштитом животне средине, што чини један од важних индикатора за оцену одлучности земље ка развојној стратегији, као и елемент сигурности и стабилности земље.

После седам година направљен је „Извештај о стању животне средине са виђењем приоритетних активности у 2001. години”. Влада Републике Србије, на седници одржаној на Светски дан заштите животне средине, 5. јуна 2001. године, донела је Закључак којим се прихвата Извештај о стању животне средине за 2000. годину са приоритетним мерама и доставља га Народној скупштини Републике Србије на разматрање. Одбор за заштиту животне средине Народне скупштине је у септембру 2001. године разматрао Извештај са приоритетима.

Изузетно је задовољство што је овај посао одрађен – дакле, ми смо за неколико месеци (за разлику од околних земаља којима је требало неколико година да ураде овакву документациону основу стања), сопственим средствима (из буџета Републике Србије за 2001. годину) направиле документ који је услов за почетак разматрања пројеката у овој области, тако да успех у добијању средстава лежи и у нашој способности и брзом реаговању.

Радећи на сопственом усавршавању функционисања, Управа за заштиту животне околине Републике Србије је у 2001. години организовала два семинара за републичке инспекторе у области заштите животне средине. Августа месеца је у Крагујевцу одржан семинар за обуку репуб-

личких инспектора за заштиту животне средине техничке струке, у сарадњи са УНЕП-ом и започете су активности на опремању инспекције. Октобра 2001. године у Царској бари – Зрењанин организован је Семинар за иновирање знања републичких инспектора за заштиту животне средине природне и биотехничке струке.

У 2001. години установљена је први пут пракса да се прегледају сложеније анализе утицаја од стране ангажованих експерата а, пре доношења одлуке о сагласности, и пракса поступака ревизије донетих сагласности након интервенције заинтересоване јавности.

Извештај о стању животне средине показао је да је Србија скуп ЕКОЛОШКИХ ЗОНА, које се крећу од еколошких црних тачака, до заштићених подручја и резервата биосфере. Да подсетим, у 2001. години Србија добија први UNESCO резерват биосфере „Голија”. Са друге стране, у националним парковима Копаоник и Тара затечени су проблеми у вези са бесправном градњом, а на подручју Националног парка Фрушка гора проблеми са експлоатацијом минералних сировина. Затечене су еколошке црне тачке, као што су Бор и Панчево, али и Шабац, Крагујевац и други индустријски центри, затим пепелишта, ђубришта (и ниједна права депонија) широм Србије, нерешена локација и проблем опасног отпада...

Морали смо од нечег почети. Јвност рада је манифестована ЈАВНИМ КОНКУРСОМ ЗА ПРИЈАВУ ПРОЈЕКТА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ИЗ СРЕДСТАВА БУСЕТА ЗА ОВУ НАМЕНУ (5. јуна) и ЈАВНИМ ОГЛАШАВАЊЕМ ИЗАБРАНИХ АКТИВНОСТИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ (20. јула). Само илустрације ради, рећићу да је захтева било за око 6 милијарди динара. На јавном конкурс у изабрано је око 90 пројеката, односно активности које се финансирају из буџета у 2001. години. Реализација иде успорено, између осталог и због динамике дозначавања средстава, али и због нових правила понашања којима Управа установљава да се у свакој фази пројекат презентира и брани, да би резултатима оправдао уложена средства, односно испунио услове за наставак финансирања.

Интересантно је констатовати да је суму која је додељена Управи буџетом Републике Србије за обављање свих активности у 2001. години, Управа „зарадила” и вратила у буџет у отприлике истом износу (само рачунајући надокнаде које су у постојећем Закону о заштити животне средине, а не и друге накнаде за природне ресурсе и загађења вода и земљишта).

Урађена су и објављена два правилника:

- Правилник који чини надоградњу прописа који се односе на начин добијања сагласности за анализу утицаја на животну средину и

- Правилник о условима и начину разврставања, паковања и чувања секундарних сировина, који је донет заједно са Министарством за привреду и приватизацију. Саставни део правилника јесте каталог отпада и листе отпада, у потпуној сагласности са прописима Европске уније, као и прописани документ о карактеризацији отпада и о кретању отпада, односно секундарне сировине. За карактеризацију отпада одређена је Лабораторија за карактеризацију отпада Градског завода за заштиту здравља у Београду (која је иначе надлежни орган за спровођење Базелске конвенције УНЕП-а у нашој земљи), а категоризацију утврђује Агенција за рециклажу. Спровођење правилника допринеће утврђивању евиденције о стању отпада и секундарних сировина.

Урађена су три нацрта закона и стављена су у процедуру:

- Закон о изменама Закона о министарствима, у заједници са Саветом за државну управу, што је резултирало доношењем новог закона којим је, између осталог, основано ново министарство за заштиту природног богатства и животне средине,
- Закон о систему заштите животне средине.

Влада Републике Србије је на својој седници одржаној 5. јуна 2001. године задужила Министарство да припреми ЗАКОН О СИСТЕМУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ у коме би било садржано управљање, одрживо коришћење и заштита природних ресурса и добара: ваздуха, воде, земљишта, флоре, фауне, биодиверзитета, заштита од утицаја буке и вибрација, јонизујућег и нејонизујућег зрачења, управљања опасним и отпадним материјама. Са задовољством истичемо да је Нацрт закона о систему заштите животне средине 15. септембра послат у процедуру, односно на претходна мишљења другим министарствима, прошао је процедуру разматрања у 31-ом граду Србије, као и анализу од стране експерата ЕУ, а под руководством ОЕБС-а. Сада је Нацрт закона упућен влади на разматрање.

- Закон о заштити од нејонизујућих зрачења

Област нејонизујућих зрачења није нигде покривена, тако да овај нацрт представља будући законски оквир за ову област.

У поступку усаглашавања је још неколико подзаконских аката.

Низ конвенција (више од 50) које је наша земља ратификовала у овој области, спроводи се на републичком нивоу, тако да је Управа, у сарадњи са Савезним министарством за иностране послове, Савезним хидрометеоролошким заводом и другим надлежним органима и организацијама,

имала низ активности на међународном плану да бисмо, што је могуће пре, корак по корак, надокнадили деценијску међународну изолацију и вишедеценијско заостајање.

Ефекти међународне сарадње су значајни. Припремљена је документација са више од 140 предлога пројеката за међународну сарадњу и финансирање. Између осталог, обезбеђен је пројекат билатералне сарадње у изградњи законодавства који финансира Влада Финске (око 3,2 милиона ДЕМ у три године), укључени смо у пројекте Пакта стабилности; ОЕБС је обезбедио финансирање јавне расправе везане за Закон о систему заштите животне средине и оснивање новог министарства; значајна знања се стичу и иновирају на састанцима УНЕЦЕ и УНЕП-а; очекује се билатерална помоћ са италијанске стране, долазак Светске банке и ГЕФ-а са конкретним пројектима у области имплементација важних међународних конвенција, изградњи институција и законодавства, као и у успостављању система заштите животне средине. Посебно, у поступку јавне расправе око новог Закона о систему заштите животне средине, већ се ангажују међународне институције и инструменти који дају и треба да дају потврду усаглашености овог законског концепта са прописима Европске уније. И у поступку формирања новог – правог Министарства за заштиту природних богатстава и животне средине, већ се сагледава међународна подршка.

Посебан помак у међународној сарадњи, представља УНЕП-УНЕЦЕ Семинар о конвенцијама у области заштите животне средине, са Управом за заштиту животне околине као националним координатором, који је 14. до 16. новембра одржан у Београду. Водећи национални стручњаци и стручњаци УН на семинару са више од 100 учесника из земље (са савезног и републичких нивоа), утврдили су наш статус по појединим релевантним међународним конвенцијама у области животне средине и донели препоруке које, на неки начин, представљају важан стратешки документ.

### **Стратешки правци изградње система заштите животне средине**

Текући процес политичких, социјалних и економских промена у нашој земљи, представља могућност да се политика заштите животне средине уведе кроз системске мере. Трансформацијом привреде, увођењем тржишта и приватизације, ослобађањем од административног одређивања цена и слично, стварају се услови и за заштиту и унапређивање животне средине. Побољшање животне средине може се остварити само кроз примену одговарајуће политике, одлучност доносиоца одлука и уз подршку јавности.

На бази критеријума и процене стања животне средине установљено је шест приоритета (првих пет усвојених од стране Владе Републике Србије, а шести допуњен на Одбору за животну средину Народне скупштине Републике Србије) чија реализација је услов одрживог развоја, уз поштовање принципа заштите животне средине.

1. Институционално и законодавно јачање, укључујући тренинге, институционално јачање и формирање новог министарства које би било надлежни орган за интегралну заштиту животне средине и побољшање ефикасности инспекције и мониторинг служби, као и приближавање законодавства и економских инструмената у овој области законодавству Европске уније;
2. Мониторинг и изградња система одговора на хемијске удесе;
3. Санација и технолошки развој еколошких црних тачака, као услов развоја пољоприведе, економског и генералног одрживог развоја у Дунавском басену, Карпатском региону, Балкану, области Јужне Европе, као и области Централне Европе;
4. Управљање отпадом, отпадним водама и опасним отпадом;
5. Управљање заштићеним областима, заштита биодиверзитета и природе;
6. Еколошка едукација и доступност информација.

Реализација приоритетних мера и активности претпоставља активно ангажовање државе и сарадњу надлежних органа на свим нивоима државне управе. Операционализација предложених мера и активности вршиће се спровођењем одговарајућих планова у којима ће се дефинисати носиоци, начин рада и потребна средства (Национални акциони план заштите животне средине, сегментни акциони планови одрживог управљања ресурсима, локални акциони планови заштите животне средине).

Мере су по карактеру превентивне, санационе и развојне, а према трајању, краткорочне или дугорочне. Превентивним мерама се спречава загађивање на месту настајања, санационим мерама се побољшава стање животне средине у подручјима и насељима која су критично загађена. Све ове мере су претежно краткорочне, али могу бити и дугорочно-развојне.

Развојним мерама се животна средина превентивно чува од нових деградација и обезбеђује одрживи развој. Ове мере се планирају у оквиру друштвено-економског и техничко-технолошког развоја и спроводе одговарајућим инструментима економске политике, урбанистичким и просторним планирањем, те путем инвестиционе политике која ће уважавати прихватни капацитет простора. Развојне мере су претежно дугорочне.

- У реализацији нове еколошке политике полазимо од основних начела:
- Интеграција политике заштите животне средине у секторске политике;
  - Партнерство и подељена одговорност,
  - Промена понашања у производњи и потрошњи;
  - Отварање нових радних места и послова;
  - Употребе већег броја инструмената, укључујући економске инструменте, за реализацију постављених циљева и остварења услова за одрживи развој.

Извори средстава за заштиту и унапређивање животне средине треба да буду: средства буџета, наменска средства из поступка приватизације, накнада за коришћење ресурса, средства која због пореских и царинских олакшица за започете инвестиционе или санационе програме треба да остају постојећим и могућим загађивачима, приходи наменских фондова које је упутно основати; средства директних корисника простора, као и сва плаћања од стране загађивача и корисника ресурса наменски прикупљена за животну средину у складу са прописима.

Имплементирање заштите животне средине у све секторске политике представља услов ефикасног приближавања стандардима Европске уније. Рударство и енергетика, индустрија нафте и гаса и све остале индустрије, развој енергетике, саобраћаја, обезбеђивање водоснабдевања, као и сви облици приватизације, треба да поштују начела заштите животне средине и одрживог управљања ресурсима (на бази струке и националног законодавства), да се не би правиле грешке и успоравало приближавање Европској унији. Модел Србије у приближавању стандардима Европске уније у области животне средине реално је приближавање са временском димензијом од око десет година за затечену индустрију.

Евентуално одлагање решавања проблема животне средине могло би створити још веће проблеме од постојећих. Да би се остварила интеграција заштите животне средине и развоја, надлежни органи управе морају водити рачуна да политике, програми, инвестиционе одлуке које предлажу не буду у супротности са трајним развојем. Параметри којима планирају и исказују свој развој морају у себи садржавати параметре за оцену утицаја тог развоја на животну средину. Свако, у оквиру свог делокруга рада, мора систематски пратити релевантне параметре. Политика у области економских инструмената у заштити животне средине (укључујући и примену принципа „загађивач плаћа“) мора бити усклађена са реалним могућностима.



Министарство за заштиту природног богатства и животне средине као метод рада усвојило је јавност рада, сарадњу са свим релевантним субјектима, другим министарствима, Скупштином, Владом, Покрајином, локалним заједницама, као и са невладиним и другим организацијама. Спровођемо **КОРАК-ПО-КОРАК ПРИБЛИЖАВАЊЕ СВЕТСКОМ СИСТЕМУ И ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**. Основни инструменти за реализацију нове еколошке политике јесу стручност и опредељеност за одрживи развој. Не иде све глатко, зато што смо почели изградњу нових мостова партнерства у остваривању заједничког циља: очување и еколошки развој Србије за генерације које долазе. Посла има за све актере и партнере – понекад је тешко што неке послове сви желе да раде, па се долази до решења кроз конфликте на почетку, али има послова које не само да нико не ради, него нико ни не жели да их ради. А дугорочни успех ће бити обезбеђен само ако СВИ сегменти буду покривени и успостављена међусобна сарадња и размена информација. Влада Србије је усвојила Нацрт закона о систему заштите животне средине, тако да се пред Скупштином Србије сада налази Предлог закона који ће бити усвојен на јесењем заседању. Реализација стратешких еколошких праваца не би требало да има ни партијска ни лична обележја – животна средина је одговорност сваког од нас појединачно и свих нас заједно.

## RESUME

The problems encountered in environmental protection in Serbia in 2000/2001 are great and numerous. They can be expressed by the following sentence: environmental management system has not been established yet. Environmental protection in Serbia is on the level of 1970s. According to some indicators of the environmental protection development, Serbia in this area lags 30-40 years behind its western counterparts.

In 2001, Environmental Directorate of the Republic of Serbia has put forward a new reform goal based on European standards: establishment of integral natural resources management and environmental protection system. On the basis of the environment condition assessment as well as internationally recognized criteria, six priorities have been set up: institutional building and legislative reform; monitoring and development of chemical accidents response systems; rehabilitation and technological upgrading of environmental hot spots; management of waste, waste waters and hazardous waste; protection of biodiversity and nature; environmental education and access to environmental information.

The first steps in attaining the proposed objectives have already been taken and the results are visible. The protection of natural new ministry has been established to demonstrate strong political will. Further success in environmental protection reforms depends on the partnership of all the interested actors in realization of newly established Government policy on the creation of the Serbian environmental protection system. The law on environmental protection is ready now for First Reading in Parliament of Serbia.

## РЕФОРМА УЛОГЕ УПРАВЕ У РЕГУЛИСАЊУ ФИНАНСИЈСКОГ ТРЖИШТА

### Промене у окружењу

Свака промена у технолошком, политичком, економском и друштвеном окружењу, утиче на ниво развоја, улогу, функције, односно надлежности, структуру, методе рада, кадрове и остале димензије финансијског тржишта и управе. Врста и степен утицаја зависи од типа промене и конкретног сплета околности. Повратно, кретања на финансијском тржишту и активности на његовом усмеравању, као и промене у управи изазване објективним законитостима или свесним предузимањем реформских активности или обухватних пројеката, утичу на окружење.

Кључни катализатори промена на финансијским тржиштима јесу либерализација тока капитала, концентрација инвестиционе моћи унутар институција, све већа интернационализација инвестиција, иновативна снага модерне технологије и тржишних учесника и конкурентски притисак.<sup>2</sup> „Фактори који су допринели креирању овог окружења дејствују у међусобној дијалектици.”<sup>3</sup>

Финансијске услуге и производи нуде се у више земаља, тако да инвеститори имају све више воље и могућности да усмеравају капитал, а зајмопримци и емитенти хартија од вредности, да траже изворе средстава преко националних граница. Глобализација се огледа и у: све већој међузаменљивости и комплексности инвестиционих производа; сложености и повезаности тржишта; концентрацији трговања између малих група мултинационалних фирми; развоју метода управљања и трговања ризиком итд.<sup>4</sup> Подстичу је тражња институционалних инвеститора, талас приватизације, унапређење технологије, дерегулација и слабљење контроле валута. Ипак, то не значи да постоји, или да ће постојати једно финансијско тржиште, већ скуп све интегрисанијих и, по простору, глобалних тржишта, са све већим степеном слободе покретљивости између датих тржишта.

1 Заменик министра за економске везе са иностранством Републике Србије.

2 M. Perry, *Approaches to Market Regulation – The United Kingdom, The Future for the Global Securities Market – Legal and Regulatory Aspects*, edited by F. Oditah, Clarendon Press, Oxford 1996, p. 191.

3 B. Steil, *International Financial Market Regulation*, Royal Institute of International Affairs, London, 1995, p. 2

4 A. Whittaker, *Tackling Systemic Risk on Markets: Barings and Beyond, The Future of the Global Securities Market – Legal and Regulatory Aspects*, edited by F. Oditah, Clarendon Press, Oxford 1996, p. 257-258.

Компјутерска и телекомуникациона технологија омогућила је електронска тржишта која повезују трговце, без обзира на њихову физичку локацију. Разлике у ценама на различитим тржиштима сада се често могу уочити и искористити у секундама. Велики дневни обими трговања на водећим тржиштима потпуно зависе од исправног функционисања хардверских система огромног капацитета и софтверских конфигурација све веће комплексности.<sup>1</sup> Увођењем услуга и производа заснованих на предностима најновијих технолошких достигнућа, учесници проналазе нове начине да заобиђу постојеће тржишне структуре и регулаторна ограничења.<sup>2</sup> Истовремено, управа добија моћно средство за обраду и контролу енормне количине различитих информација које се генеришу на финансијском тржишту. Такође, омогућава се и децентрализација управе, без губљења контроле централних пунктова над кретањима „на терену”.

Расту глобална конкуренција и дерегулација тржишта капитала. Независно од окружења, снаге конкуренције су константне, иако регулатори често погрешно мисле да их је могуће „укротити” на одређени начин.<sup>3</sup>

Дерегулација допушта организацијама, које су биле ограничене на специфичне функције, да зађу у „туђе природне територије”. То повећава конкуренцију између раније изолованих области, јер банке, осигуравајуће финансијске и инвестиционе компаније, нуде различите врсте штедних рачуна, услуга управљања новцем и повезаних инвестиционих производа.<sup>4</sup> Ово одустајање од формалне контроле и забрана, наступа када регулатори опазе економске користи од слободније конкуренције. Исто тако, они су приморани да такве мере уклоне, када регулаторна арбитража производи нежељене последице.<sup>5</sup> Уклањање последњих баријера за проток капитала између развијених економија, играло је енормну улогу у прекограничном интегрисању тржишта. Пасивни капитал и неексплоатисане инвестиционе прилике не могу више бити раздвојени дуже време.<sup>6</sup>

Све више се прелази са посредничког финансирања (путем банкарских зајмова), ка финансирању кроз хартије од вредности (тржиште капитала). Банке по наруџбини клијената својим профилу ризик

1 B. Steil, p. 3

2 J. Cheek, „Approaches to Market Regulation”, The Future for the Global Securities Market – Legal and Regulatory Aspects, edited by F. Oditah, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 243.

3 Када су средином 60-их, надлежни органи у САД наметнули контролу капитала и нови порески систем, они нису предвидели настанак обвезница еуротржишта, која су се сада развила у велико међународно тржиште, без било каквог директног формалног регулаторног надзора или усмеравања. B. Steil, p. 2.

4 B. J. Foley, Capital Markets, Hong Kong, 1991, p. 202.

5 Процес дерегулације предводиле су САД. Од средине 80-их он је присутан у В. Британији, да би последњих година добио општи карактер.

6 B. Steil, p. 3.

каматне стопе и валута и секјуритизују и продају своје хипотекарне и личне зајмове. Улагачи са штедњом прелазе са банкарских депозита на ликвидно новчано тржиште и заједничке фондове.

„Институционализација” тржишта је можда и одређујући тренд последњих година.<sup>1</sup> Преовладавање институционалних инвеститора захтева преиспитивање регулаторног приступа<sup>2</sup> у смислу прављења разлике између „индивидуалних инвеститора” и институција. Дуго се претпостављало да први захтевају знатно више регулаторне заштите због недостатка њихове софистицираности. Међутим, када су мултимилијардерски заједнички фондови постали главне инвестиционе полуге, разлика постаје знатно мање видљива. У начелу, институционални инвеститори захтевају слабију регулаторну заштиту и траже ликвидно, али поштено тржиште без сметњи у виду регулаторних трошкова при прикупљању капитала и активности трговања.<sup>3</sup>

Једна од одлика испољавања неолиберализма јесте и приватизација која се одвија(ла) различитим методама, брзином и обимом. N. Barletta<sup>4</sup> напомиње: „... интерес за приватизацију – која подразумева уговарање са или продају приватним лицима права на обављање одређених делатности или фирми које је контролисала или поседовала држава – расте у развијеним и земљама у развоју. Поред осталих разлога за то, најзначајнији су све већи притисак на буџете и доказ да конкуренција приватних лица увећава ефикасност, производећи бољи квалитет уз ниже трошкове.”<sup>5</sup> Приватизацију подржавају економски разлози,<sup>6</sup> аргументи засновани на унапређењу друштвене ефикасности и управљања<sup>7</sup> и идеолошка гледишта о позицији државе у економском животу и њеном утицају на економску активност.<sup>8</sup>

У сфери односа тржишта и макроекономије, са минималним регулаторним и технолошким препрекама за кретање капитала, тржишта су постала изузетно осетљива на промене макроекономских услова (моне-

1 Индустрија заједничких фондова САД имала је средином 90-их преко 2 трилиона USD у имовини, скоро двоструко више него 1990. године и 15 пута више него 1980. године.

2 J. Cheek, p. 244, B. Steil, p. 4-5.

3 J. Cheek, p. 244.

4 У предговору књиге Privatization and Development, ed. S. Hanke, S. Francisco: International Center for Economic Growth, 1987.

5 G. Wright, p. 38-39.

6 Смањење пореза коришћењем прихода од продаје, излагање активности тржишним снагама и конкуренцији и смањивање државних трошкова и учешћа државе у националном бруто производу.

7 Постоји претпоставка да је држава веома слаб менаџер. Политички утицај на јавно управљање може битно утицати на његово обављање. Окружење у коме делују и циљеви менаџера у јавном и приватном сектору знатно су другачији. Нпр. приватни менаџер мора максимално да увећа профит компаније, док јавни менаџери често морају да узму у обзир различите политичке факторе.

8 Ж. Шевић, п. 257-258.

тарне и фискалне политике, ризика валутних стопа и сл.). Квантитативне техничке финансијске теорије су постале кључне за утврђивање цене нових комплексних инструмената, ефективно управљање финансијским ризиком и идентификацију шпекулативних и арбитражних прилика.<sup>1</sup>

Политичка нестабилност не погодује развоју финансијских тржишта, јер ствара осећај несигурности потенцијалних инвеститора и осталих учесника. У таквим условима на финансијска тржишта улазе искључиво лица чије су полазиште краткорочни шпекулативни циљеви, у смислу остварења брзе зараде засноване на високом ризику. Супротно томе, стабилни политички односи, суштинско опредељење за развој тржишта и свих пратећих категорија, изражени у одговарајућим политичким и правним актима, који се са аспекта кључних смерница (олако) не мењају, представљају погодан амбијент за развој финансијског тржишта.

Политичка ситуација се константно прати и „рејтингује”, што утиче и на добијање нових инвестиција под (не)повољнијим условима. При томе, свако оцењивање, чак и када је засновано на максимално објективним критеријумима, подразумева могућност одступања од реалног стања, уз стално присуство фактора непредвидивости изненадних догађаја. Неопходно је пажљиво одмерити да ли, у ком обиму и у ком периоду би требало предузети, односно окончати одређену меру, јер то утиче на политички рејтинг и поруке које инвеститори примају њеним предузимањем.

Неповољна економска ситуација, недостатак различитих ресурса, нарочито домаћег, односно страног новца, сужава поље деловања финансијских тржишта, а управу обично усмерава ка предузимању ширих административних мера. Ниво економског развоја који омогућава задовољавање вишег нивоа потреба, са материјалног аспекта омогућује и, истовремено, подстиче развој и специјализацију на финансијском тржишту.

## Регулација финансијских тржишта

Имајући у виду наведене промене у окружењу, поједини аутори истичу да „када су предмет финансијска тржишта, термини „регулисати” и „регулација” почињу да звуче анахроно”.<sup>2</sup> Стиче се утисак да учесници више нису под апсолутном контролом. Према овом гледишту узроци одређених појава и кретања на финансијском тржишту више нису до краја видљиви и објашњиви, нити је јасно да ли одређени метод регулације уопште делује, односно да ли то чини у жељеном правцу. То нарочито важи за регулацију финансијских тржишта од старне управе, с обзиром на то да су обе појаве инхерентно комплексне и динамичне.

1 B. Steil, p. 4.

2 B. Steil, p. 1.

Супротно томе, постоји гледиште да модерна технологија ствара предуслове за апсолутну контролу свих токова и лица. Тако нпр. коришћење вредносних картица, сателитско осматрање, прислушкивање и снимање разговора и кретања, отклањају сваку илузију о приватности било ког лица, ако постоји интерес одређених субјеката за то. Дата околност и компјутерска технологија коју користе организована финансијска тржишта и регулатори омогућавају сигнализирање или откривање необичајених кретања, чиме се стварају предуслови за спречавање нежељених последица, односно откривање незаконитих понашања (инсајдер трговање, манипулација ценама и сл.). Међутим, покреће се и дилема до које је границе дато поступање законито и легитимно.

Сматрамо да гледишта о немогућности регулације, односно могућности потпуне контроле финансијских тржишта, у свом „чистом” облику, нису исправна. Успех и степен одређене регулације, са техничког аспекта, зависи од степена развијености и сложености датог тржишта, знања и искуства регулатора, односно учесника на тржишту, технологије на располагању итд.

Ипак, евидентно је да циљеви и методи усмеравања и контроле финансијских тржишта, карактеристични за период од пре две деценије, више нису оствариви. Велики потреси, попут крахова берзи, забрињавају креаторе и спроводиоце политике и регулативе, практичаре и кориснике. Отуда творци политике поново почињу да размишљају не само о регулацији, већ и о параметрима делотворних кључних опредељења и мера према тржиштима (тзв. „public policy”).<sup>1</sup> Они се не баве искључиво питањима као што је нпр. да ли би требало допустити банкама да тргују дериватима на акције, него се обраћају и стратешким дилемама, као што је нпр. оправданост регулаторног разликовања банака и небанкарских

1 Према Webster's Universal Dictionary „public policy” представља фундаменталну политику на којој почивају закони. *Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science*, наводи следећа значења: а) скуп таквих приоритета (тј. политика) који има последице на друштво, РР би укључиле примере као што су државни буџет, правила опорезивања итд. (R., Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, (3<sup>rd</sup> Edition), 1991, p. 101); б) широк оквир унутар кога влада доноси одлуке и (не) предузима активности у погледу неког питања или проблема; на једноставан начин може се дефинисати као „разматрање начина, разлога и степена до кога различите владе (не) предузимају посебне правце активности”. (R. Jackson and D. Jackson, *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy* (2<sup>nd</sup> Edition), 1990, p. 582, 585); ц) све активности које владе изаберу да (не) предузму (K. Kernaghan and D. Siegel, *Public Administration in Canada*, 1991, p. 114-116); д) смер (не)предузетих активности изабран од јавних власти при приступу датом проблему или скупу међусобно повезаних проблема. Потребно је појаснити да је РР само подскуп, чак и ако један од најзначајнијих, свих послова које обавља држава. Другим речима, може постојати разлика између одлука и политике. Одлуке се доносе континуирано, при чему неке заснивају на утврђеној политици, а друге представљају реакцију на околности. Доношење већег броја одлука које се заснивају на истом ставу, временом може на крају конституисати политику (Pal, L. *Public Policy Analysis An Introduction*, 1992, p. 3. U daqem tekstu izraz „public policy” ћемо означавати изразом „кључна опредељења и мере”.

институција. Све већа дискусија о „нивоу поља за играње” за фирме које пружају финансијске услуге представља дебату о кључним опредељењима и мерама, чији резултати могу имати значајне импликације на ефикасност и стабилност тржишта. Наравно, последице ће представљати комбинацију намера регулатора и понашања учесника на тржишту, јер се потоњи не усклађују пасивно са регулаторним актима. Регулаторна арбитража дела на необичне и мистериозне начине.

Према томе, енормни развој тржишта неизбежно захтева поновну темељну процену разлога регулације и начина делотворног регулисања у потпуно измењеном окружењу. Најзначајније је то што више не постоје јасне контуре „тржишта” – у смислу географије, учесника или производа.<sup>1</sup> Готовинским и дериватним производима тргују различити трговци, на разним тржиштима, у складу са различитим механизмима трговања. Међутим, покреће се и питање да ли би тржишта требало да се „разликују” и са регулаторног аспекта?<sup>2</sup>

Одвојено од питања могућности регулације, стоји дилема у чијем се интересу регулација обавља, односно настоји да се врши. Правилан приступ састојао би се у искреном залагању за: равноправност свих учесника на тржишту који обављају истоврсне активности; јавност трговања; примерен степен заштите инвеститора; елиминисање ризика који не проистичу из саме природе инвестирања; финансијске предмете трговања који нуде различите ризике и потенцијалне награде; пружање широког дијапазона услуга на финансијском тржишту – које задовољавају жеље клијената различитих могућности и потреба; спречавање, рано откривање и санкционисање нелегалног понашања и сл. Реализација наведених принципа и мера требало би да обезбеди стабилна, ликвидна и поштена тржишта. То је предуслов ефективног и ефикасног обављања основних функција финансијских тржишта у виду најоптималније краткорочне и дугорочне алокације финансијских средстава, односно ризика, као и омогућавања несметаног обављања прекограничног инвестирања и промета роба и услуга. Тиме се доприноси општем привредном напретку, подизању животног стандарда, потпунијем задовољавању потреба грађана и државе, што заједно, умањује изворе тензија у друштву и олакшава остварење осталих општих интереса.

Међутим, често је позадина позивања на потребу за регулацијом, задовољавање интереса одређених појединаца и група, које покушавају да их прикажу општим. Они настоје да регулацијом елими-

1 „Да ли је трговање јапанским дериватима на акције једноставно питање јапанских регулатора хартија од вредности? Шта када са њима тргује у Сингапуру или Чикагу? Шта ако њима тргују немачке банке?” В. Steil, p. 2.

2 Нпр. када цене чикашких фјучерса воде готовинске цене на NYSE, економски посматрано, који производ представља чији дериват, и који би орган за то требало да буде надлежан – SEC, CFTC или Федералне резерве. Ibid, p. 2

нишу или ограниче постојећу, односно спрече настанак нове, јаче конкуренције. Стога би, нпр. при усвајању новог Закона о тржишту хартија од вредности, наши регулатори требало пажљиво да „измере” висину капитала потребног за оснивање брокерско-дилерских кућа, односно гарантних депозита у току каснијег пословања. Смисао је да се на тај начин покрију различити ризици које свака од њихових делатности носи,<sup>1</sup> а имајући у виду тренутне реалне могућности ових фирми<sup>2</sup> и чињеницу да се ризици које оне подразумевају никако не могу поредити са ризицима банкарског пословања.

## Реформа регулације финансијског тржишта

Све већа глобализација трговања и његових учесника, подстиче тренд хармонизације регула на регионалном или међународном нивоу. Поред тога, све више се користе модерне технике анализе постојећег стања за брзо и адекватно нормативно реаговање, с циљем обезбеђења поузданих, транспарентних, ефикасних, финансијских тржишта, ослобођених манипулативних пракси. Такође, при самој изради регулативе, применом одговарајућих метода, сва решења и њихове алтернативе унапред се анализирају, како би се предвидела њихова реална применљивост у пракси, остваривост задатих циљева, трошкови њихове примене и однос према користима које носе, размотрило да ли ограничавају или унапређују конкуренцију и квалитет услуга и производа на финансијском тржишту и сл. Честа је и примена пилот пројеката ради провере предложених или усвојених норми на ограниченом узорку.

Због брине којом се догађаји на финансијском тржишту одвијају и релативне спорости законодавне процедуре, тенденција је да се знатан део нормирања врши на нивоу регулаторних тела као што је нпр. комисија за хартије од вредности. Поред тога, услед општег процеса промене статуса низа берзи од непрофитних удружења чланова у профитна акционарска друштва и листирања њихових акција, природно је да се њихове раније (само)регулативне функције померају ка датим регулаторним телима.

С обзиром на то да инвеститори траже иновативне финансијске производе, практичари и регулатори су изложени изазову да признају и охрабре преузимање ризика док, у исто време, теже да очувају фундаменталне мере заштите.<sup>3</sup>

1 Прописивањем различитих лимита за различите активности и висину вредности конкретног посла.

2 Што се може постићи постепеним увећањем захтева капитала.

3 S. Sackman I M. Coltman, „Legal Aspects of Global Securities Market”, The Future for the Global Securities Market – Legal and Regulatory Aspects, edited by F. Oditah, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 19.



## Управа на финансијском тржишту

Истраживања улоге управе у регулацији финансијских тржишта, указују на различите приступе у погледу потребе, интензитета и начина реализације ове улоге. Узроци се налазе у контексту различитог економског, политичког, правног и културног окружења, који налазе свој одраз у степену развијености датог тржишта, односно управе дате земље. Нису без значаја ни научне парадигме. Ипак, последње време карактерише тренд ка глобализацији и унификацији практично у свим областима, чему се супротстављају раније разлике, засноване на другачијим историјским и интересним претпоставкама. Свака страна има своје аргументе, при чему ни дата гледишта нису јединствена, јер изражавају различите интересе. Свако од ових становишта би требало анализирати, имајући у виду објективно окружење, неминовност одређених кретања, али и изванпростор, који оставља могућност за слободу одлучивања и избор адекватних решења. Потоњи израз би, по нама, требало да одражава постојеће услове у земљи, али и да нуди и стимулише тежњу ка квалитетним, ефикасним, економски оправданим, дакле конкурентним предметима трговања и пруженим услугама, као и томе прилагођеној инфраструктури и учесницима на финансијском тржишту, а све то с циљем доприноса општем развоју привреде и друштва.

## Реформа управе

Значај и улога управе у друштву и држави, већ дуже време има тенденцију раста у апсолутном и релативном смислу, како са аспекта броја запослених и средстава која се троше, тако и из угла објективног утицаја на друштвене токове. Истовремено, све су наглашенија инсистирања на све већој дерегулацији и већем простору за деловање тржишта. Иако наведени процеси изгледају супротстављено, кључ решења је у измењеној улози управе. Наиме, она у свом раду све више настоји да отклони препреке унутрашњем економском развоју, подстиче и помаже иновацију, као и извоз роба и услуга. Главни разлози дате промене су све комплекснији друштвени односи, оштрија међународна конкуренција и (поновно) стављање појединца и његових слобода и права (бар формално) у први план.

Сфера управе је свој историјат започела категоријама интереса владајућих, монопола физичке силе, начела хијерархије и сл., да би касније постепено ишла ка раду у формалном и, делом, суштинском јавном интересу, правној држави, односно владавини права, праћеној начелом законитости. Последњу фазу развоја управе карактерише налажење све

већег простора за дејство принципа из приватног сектора, нарочито ефективности, квалитета, ефикасности, економичности, или, једном речју, конкурентности.

Управа уместо система који контролише и кочи иницијативу и креативност, добија нову улогу – „помагача” делотворног функционисања финансијског тржишта у постављеним границама. Поред промене улоге управе у регулацији, комплексне промене у окружењу изискивале су и дефинисање нових и укидање појединих надлежности. Истовремено, јавила се потреба за увођењем модерних метода супервизије и низа организационих промена. Тако су основана извесна нова тела у сегменту јавне управе (нпр BWA у Немачкој). Такође, поједине активности су издвојене из надлежности једне и пренесене у делокруг друге институције. Пример је преношење супервизије над банкама у В. Британији са централне банке (Банке Енглеске) на тело које обједињује све надзорне активности на финансијском тржишту (FSA), с циљем избегавања потенцијалног конфликта у вршењу активности вођења монетарне политике и надзора над банкама.

Дешавају се и промене на релацији круга овлашћења које врше државна и саморегулаторна тела.<sup>1</sup>

С друге стране, због глобализације трговања на финансијским тржиштима, све је развијенија међународна регулација кроз регулаторна тела и специјализоване међународне организације регулатора.

Сегмент субјеката који располажу управним овлашћењима на финансијском тржишту, обухвата различите органе и организације, где посебан значај имају тзв. административне агенције. Код потоњих, као кључна се постављају питања њиховог статуса у систему и могућности располагања овлашћењима друге врсте, изузев управних. Наиме, ова тела морају имати одређени степен независности, како би могла успешно и стручно да остваре сложене и осетљиве циљеве који се пред њих постављају. То је и један од разлога што се њима поред управних у ужем смислу, додељују и нормативна, као и квазисудска овлашћења, чиме она практично представљају облик организационог повезивања „три власти”.

Кључну одредницу успешности регулације представљају кадрови регулаторних тела који (не) располажу потребним знањима и вештинама за обављање овог крајње осетљивог позива. У том погледу примарна је адекватна селекција при пријему и каснијем раду, кроз давање предности креативним службеницима, који поседују одговарајућа знања из ове области и ширину у приступу датим проблемима, без оптерећења биро-

1 У В. Британији се концепт наглашене саморегулације показао неуспешним, што је био разлог оснивања FSA као државног тела, уз задржавање одређеног нивоа саморегулације.

кратским начином размишљања. Принципи деполитизације и непристрасности у раду имају посебну тежину, нарочито с обзиром на могуће злоупотребе које могу бити стимулисане могућношћу остварења значајних имовинских користи за учеснике на тржишту, а преко њих и за запослене, односно функционере регулаторних тела. Континуирано усавршавање и реобразовање постојећих кадрова јесте инхерентна карактеристика успешне регулације у овој области. Адекватан (материјални и иначе) статус службеника битан је предуслов за обезбеђење квалитетног и непристрасног рада. Стална провера знања и резултата рада, праћена одговарајућим стимулацијама, односно санкцијама, такође имао своје место. Коначно, ово је област у којој се нарочито мора инсистирати на чувању свих тајни које се сазнају при вршењу службене дужности, с циљем обезбеђења равноправности свих учесника на тржишту и избегавања озбиљних злоупотреба. С друге стране, знања којима располаже јавност, представљају најпотпунију превентивну меру за спречавање превара. Стога, као и с обзиром на то да је реч о новој области, едукација грађана има изузетан значај.

Информациона опрема омогућава знатно ефикаснији рад управе у смислу једноставног и брзог приступа свим потребним информацијама. Електронска веза са брзом, односно другим организованим тржиштима, омогућава тренутно праћење кретања на тржишту и правовремено уочавање потенцијалних проблема и злоупотреба. Исто тако, Интернет сајт регулаторних тела могао би се користити за пријем документације, неопходне за издавање различитих дозвола, за континуирано обавештавање о свим променама статуса, аката и пословања учесника на финансијском тржишту, достављање финансијских извештаја и сл. С обзиром на то да компјутери постају опште доступни, ствара се могућност регулаторним телима да путем Интернета обавештавају јавност о свим питањима од значаја, као што су: нова регулатива, издате и одузете дозволе за рад, уочене негативности, предузете мере, предлози нових решења, страна искуства. Ово би представљало један од начина реализације кључног сегмента стила регулације путем репутације, олакшало би остварење едукативне улоге регулаторних тела и њихове улоге у развоју финансијских тржишта. Коначно, корисници финансијских услуга би се, коришћењем компјутерских веза, могли обраћати приговорима, жалбама, примедбама, уоченим недостацима у раду пружалаца услуга и регулатора. Поред модерне технологије, класична средства обавештавања јавности требало би користити ради информисања о свим аспектима рада самих регулаторних тела али и резултата и понашања на које они наилазе у свом раду.

Успостављање одговарајуће организационе структуре, прилагођене успешном, ефикасном и економичном обављању надлежности ових тела, уз

обједињавање сличних послова из различитих области и омогућавање јединственог спровођења утврђене стратегије, битан су предуслов успешног рада. Организациона структура низа органа, нарочито у области регулације финансијског тржишта, због осетљивости проблема и све већих захтева стручности, помера се од хијерархијских принципа унутар или између органа, ка функционалној организацији и децентрализацији. Такође, тренд је премештање тежишта са инокосних ка колективним органима и већем коришћењу савета стручњака, како би се обезбедило узимање у обзир правног, економског, рачуноводственог и осталих аспеката ради достизања најквалитетнијих и најоптималнијих одлука у границама закона.

Све бројнији стручни кадрови које је потребно задржати у управи и све скупља опрема, увећавају трошкове и тиме изискују нове облике и методе финансирања, управљања и контроле трошења средстава.

Нагласак би требало да буде на прибављању средстава из накнада које даваоци финансијских услуга плаћају при прибављању различитих дозвола, сагласности, општем или конкретном надзору. С обиром да то оптерећује учеснике на финансијском тржишту, што се углавном преваљује на крајње кориснике услуга а, имајући у виду отварање ка светском тржишту и конкурентност, односно регулаторну арбитражу, неопходно је водити рачуна о степену оптерећења који омогућује квалитетно обављање послова регулаторног тела, без претераног оптерећења учесника. Исто тако, неопходна је транспарентност у погледу врсте расхода и начина њиховог трошења и инсистирање на трајном доказивању потребе и корисности обављања одређених надлежности, односно пружања одређених услуга од стране регулаторних тела, при чему је неопходно максимално могуће користити принципе из сфере приватног предузетништва.

### **Пожељни правац промене улоге управе у регулисању финансијског тржишта**

Регулација финансијских тржишта, као систем у коме управа игра кључну улогу, требало би да обезбеди реализацију правилно одабраних (достижних) циљева, у складу са јавним интересом и природом ове области. Предуслов успешности дела задатка који припада управи јесте примена модерних метода анализе, ради откривања фундаменталних законитости финансијских тржишта у постојећим условима, како би се на реалним основама и пројекцији жељеног стања у одговарајућем периоду дефинисале норме и мере, које је неопходно предузети од стране легислативе, врха извршне власти и саме управе. Поред тога, неопходна је трајна анализа и реструктурирање кадровских, материјалних и организационих претпоставки за реализацију претходно наведеног задатка, као и примене, праћења и

предузимања корективних активности, као саставних делова процеса регулације. Чињеница да кретања на финансијском тржишту могу бити екстремно динамична, што може изазвати значајне поремећаје у привреди и друштву уопште, захтева коришћење најновијих метода константног надзора, уз информатичку опрему и програме који указују на сваки „сигнал” потенцијалних проблема и лица способна да правовремено „повуку прави потез”, нарочито с обзиром на то да живимо у времену када се поставља питање да ли је регулација уопште и могућа.

Непрекидне промене у окружењу, захтевају да реформа управе уопште, а нарочито са аспекта њене улоге у регулисању динамичног финансијског тржишта, од пворемених „тектонских” резова, прерасте у свакодневну мисију. То захтевају све комплекснији односи, али истовремено и склоност људи да се придржавају навикнутих модела понашања.

Конечно, трајна реформа управе неопходна је ради максималног смањивања материјалних и временских трошкова регулације, како саме управе, тако и свих учесника на тржишту.

### Регулација домаћих финансијских тржишта

Иако је у претходном периоду дошло до општег пада друштвеног производа и индивидуалног стандарда, још увек постоје слободна новчана средства, истина све концентрисанија у рукама мањег броја лица. Њиховим ангажовањем би се покренули текућа производња и промет роба и услуга, обављање послова у јавном интересу, али и развој у виду увођења нове технологије и опреме, концепта нове организације, образовања и реобразовања привредних и кадрова у управи и улагања у остале елементе инфраструктуре друштва. Поред ових, за наше прилике, не тако малих средстава,<sup>1</sup> други извор, неопходан за бржи привредни и друштвени развој, јесу средства из иностранства у виду класичних банкарских кредитних механизма, преко различитих облика портфељ инвестиција до тзв. ризичног капитала.

Интерес ино категорија за улагање у нашу земљу огледа се у потенцијално већим приносима на средства, него што је то могуће у матичним земљама (нарочито у случају развијених тржишних привреда), производњи и промету на нашем тржишту које је једно до релативно већих у региону, као и извозу роба и услуга произведених по нижим трошковима, уз коришћење, још увек, релативно квалификоване и способне радне снаге.<sup>2</sup>

Међутим, неопходно је имати у виду присуство неповерења које је резултат догађаја у вези са тзв. старом девизном штедњом, преварама

<sup>1</sup> Иако многи сматрају да су она прилично безначајна.

<sup>2</sup> Последња предност би ускоро, ако се наставе садашње тенденције, озбиљно могла бити доведена у питање.

приватних банака и штедионица, нестабилним условима пословања, недовољном правном сигурношћу и финансијском недисциплином, као и спорости и неефективности судских и управних поступака.

Томе је допринела и чињеница да су се закони и други прописи релативно често мењали, што се неповољно одражавало на процес доношења дугорочних одлука на финансијским тржиштима и у привреди уопште. При томе се то чинило без довољно видљивих стратешких праваца деловања и усмеравања учесника на финансијском тржишту и примене савремених анализа. Такође, присутна су недовољна знања у изради, примени и предлагању промена на основу релевантних искустава из праксе.

Један од примера је Закон о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана.<sup>1</sup> Увођењем обавезе да се обвезнице штампају и то на доносиоца, отворен је простор за трговање овим хартијама од вредности изван организованог тржишта, чиме се смањује њихова ликвидност, транспарентност трговања и потенцијално умањују приходи берзе, централног регистра и берзанских посредника. Такође, то недовољно стимулише развој капитала и увођење принципа дематеријализације хартија који се предвиђа новим Законом о тржишту хартија од вредности који је у припреми.

Иако су надлежности појединих органа биле законом јасно дефинисане (нпр. Министарства за привреду и приватизацију у погледу акција проистеклих из претходног модела приватизације), други органи су настојали да преузму на себе дате послове (и приходе – нпр. Савезна комисија за хартије од вредности и финансијско тржиште). То је уносило додатну конфузију на тржиште, нарочито када су дати органи имали различит став по истом питању. Сличан пример, али као резултат погрешне законске регулативе, јесте прописивање надлежности надзора за две органиације у погледу истог предмета контроле, без разграничења надлежности или, бар, одређивања субјекта који има примат у погледу заједничког сегмента надзора. Тако су Савезна комисија и Народна банка Југославије, према Закону о берзама, берзанском пословању и берзанским посредницима<sup>2</sup> надлежни за надзор над берзом, где није дефинисано чије је мишљење примарно у погледу општих аката берзе којима се уређује општи статус ове институције.

Управа и остали субјекти који располажу јавним овлашћењима понашали су се искључиво као контролна тела, при чему су у методима рада испољавали наглашен бирократски стил и недовољна знања, тако да су често изван оптике контроле остајале кључне активности и пропусти, док су небитни или мање битни сегменти били темељно истраживани. На тај начин, учесницима на тржишту слати су погрешни сигнала.

1 „Службени лист СРЈ”, бр. 59/98 и 44/99.

2 „Службени лист СРЈ”, бр. 90/94.

ли у погледу активности на које морају да обрате посебну пажњу. Овакав стил регулације није примерен ниједној области управе, а нарочито не финансијским тржиштима која карактерише наглашена сензитивност.

Законом је погрешно постављен концепт Удружења берзи и берзанских посредника, јер је објединио једно саморегулаторно тело (берзу) која већ има своје чланове са, углавном, истим кругом чланова.<sup>1</sup>

Обука кадрова није до краја била организована у складу са потребама финансијског тржишта и јавне управе у овој области. Због недовољног разумевања суштине финансијског тржишта, што је донекле и разумљиво, с обзиром на то да она нису била присутна готово пола века на нашим просторима и да су последње деценије углавном егзистирала у неразвијеном облику, више се инсистирало на теоријским концептима и на сегментима који су од значаја за кадрове ангажоване у другим делатностима.

### Стратегија развоја финансијског тржишта

У вези са уоченим недостацима за развој домаћег финансијског тржишта требало би израдити и усвојити одговарајућу стратегију, праћену компактним скупом мера за њену реализацију. Усвојили би је највиши државни органи и сва релевантна регулаторна и саморегулаторна тела. Стратегија би прецизно дефинисала циљеве финансијских тржишта, улоге свих релевантних субјеката, као и средства, методе и рокове за реализацију датих циљева. Полазна основа били би постојећи економски, демографски и други показатељи, карактеристике домаћег финансијског тржишта и привреде, у виду кадровских потенцијала, степена развоја постојеће инфраструктуре, менталитета и психологије нашег народа, историјска и упоредна искуства и решења, постојећа регулатива, као и постављени циљеви.

При изградњи и развоју домаћих финансијских тржишта требало би поштовати следеће принципе:

1. у погледу привредног, политичког и друштвеног окружења:
  - политичку стабилност,
  - успостављање економских критеријума у производњи и расподели,
  - стабилну и стимулативну економску, фискалну и монетарну политику,
2. у вези са финансијским тржиштем:
  - ефикасно и економично трговање без непотребних административних ограничења,

<sup>1</sup> Поред тога, акти Удружења предвиђају да берза има само један глас у доношењу одлука као и остали чланови Управног одбора.

- обједињавање, бар у првој фази, свих трансакција на једном месту (берзи), где би се иста инфраструктура користила с циљем обезбеђивања највеће могуће ликвидности, транспарентности и ефикасности трговања, уз истовремено смањивање трошкова. Дати принцип био би праћен јасном дистинкцијом првог, другог итд., тржишта на берзи, ради јасног уочавања разлика у квалитету финансијских предмета трговања;
- слободна конкуренција између истоврсних учесника и омогућавање иновације на финансијским тржиштима,
- коришћење модерне технологије с циљем олакшања и побољшања комуникације међу свим учесницима на тржишту, олакшања трговања, обавештавања о постигнутим ценама, односно курсевима, појачане правне сигурности и смањења појединачних и укупних трошкова трговања и пратећих активности,
- транспарентност трговања,
- комплетирање инфраструктуре учесника (нпр. инвестициони фондови) на финансијском тржишту и пратећих институција (централни регистар, депо и клиринг, рејтинг агенције) или њихова реоријентација, реорганизација и кадровско, односно материјално јачање,
- перманентно реобразовање кадрова у институцијама на финансијском тржишту,
- различит режим трговања за институционалне инвеститоре (мањи степен регулације, уз обезбеђење већег степена ефикасног, економичног и иновативног трговања) и тзв. индивидуалне инвеститоре (првенствено појединце без професионалних знања и правна лица до одређене висине капитала, броја и квалификација запослених).

### 3. у области регулације:

- јасно уставно дефинисање односа федерације и република чланица,<sup>1</sup>
- принцип правне сигурности, уопште и нарочито у заштити основних категорија финансијских тржишта,
- јасан, конзистентан и релативно стабилан систем регулаторних и саморегулаторних норми, усмерених на бескопромисно остварење стратешких циљева, уз што је мање тро-

<sup>1</sup> Примера ради, Народна банка Југославије и Савезна комисија за хартије од вредности и финансијско тржиште тренутно само номинално представљају савезне органе, с обзиром на чињеницу да своје надлежности ефективно врше искључиво на територији Републике Србије.



- шкове примене на страни регулатора, односно регулисаног, као и на подстицање иновације са границама искључиво у облику неугрожавања дефинисаних јавних интереса,
- примена регулативе морала би да буде доследна, правична, ефикасна и економична,
  - максимално могуће коришћење тржишних средстава у регулацији кретања на финансијским тржиштима,
  - регулација превасходно кроз ослањање деловања регулаторних тела, уз настојање да се успостави сарадња са субјектима под надзором, који желе поштено и дугорочно да послују на тржишту,
  - повећање ефективности и ефикасности управних и судских поступака,
  - јасно разграничење надлежности регулаторних и саморегулаторних институција и органа, уз развој принципа међусобне сарадње и тимског рада,
  - елиминисање простора за потенцијалне конфликте интереса органа или појединаца, који могу да омету објективност и квалитетно обављање јавних функција,
  - изградња механизма за праћење догађаја на финансијском тржишту, рано уочавање потенцијалних проблема и њихово брзо превазилажење,
  - доследно и брзо спречавање, откривање и санкционисање свих злоупотреба и преварног понашања на финансијским тржиштима.

Ови принципи несумњиво би имали одређене изузетке, с обзиром на врсту финансијског тржишта о коме је реч, учеснике и потребу заштите оправданих специфичних интереса у појединим случајевима. Тако је нпр. претходни модел приватизације донео велики број акција релативно великом броју „примарних” акционара. Међутим, при изградњи инфраструктуре и регулативе, требало би имати у виду да ће већ после првог секундарног трговања, круг нових акционара бити знатно сужен, чиме се објективно умањује и простор за даље секундарно трговање овим акцијама.

Регулаторне активности би посебно требало да буду усмерене враћању, изградњи и учвршћивању поверења. Законска и подзаконска регулатива и акти саморегулаторних организација захтевају доградњу и унапређења. Предуслов је свеобухватна анализа постојећег стања и потенцијалних ризика, ради избора модела и конкретних решења који омогућавају реализацију кључних циљева регулативе – заштите инвеститора,

интегритета тржишта и јавног интереса уопште. У вези са тим, посебно би требало извршити анализу користи и трошкова појединих решења и целокупног процеса регулације система финансијских тржишта и појединих његових сегмената.

Промене у начину размишљања показале су се као најтеже у свим земљама у транзицији, нарочито у сегменту јавне управе, који је деценијама изграђиван на хијерархијским принципима и партијској припадности. Истовремено, показало се да, без дате врсте промена, цео процес може да буде знатно успорен или, привремено, и закончен. Један од кључних предуслова за то је одговарајући систем образовања и стручног усавршавања.

Противимо се бирократском стилу регулације, јер недовољно разумевање сложених кретања, настојање да се сви токови диригују и држе под контролом – производи негативне резултате. То онемогућава коришћење свих позитивних последица слободне конкуренције у виду иновације, повећања ефикасности трговања и пратећих активности, смањења њихових трошкова и сл. Супротно томе, потпуно прихватање доктрине *laissez faire* није могуће, нити пожељно. Смисао регулације би требало да буде постављање потребног оквира изван кога би били нарушени принципи стабилности, равноправности и поштености тржишта. Такође, поред употребе инспекцијских овлашћења и санкционисања, требало би све више оријентисати се на тзв. регулацију путем репутације. Потпуна јавност података о позитивним и негативним сазнањима до којих је регулатор дошао, представља најјачи подстрек учесницима, чија је пословна политика дугорочно, квалитетно, ефикасно и економично пружање услуга, док истовремено дестимулише потенцијалне купце датих услуга да послују са субјектима чији је циљ брза и лака зарада, уз понашање које са собом носи дати приступ.

Са стилем регулације неизбежно је повезано и питање њених трошкова. Покушај „апсолутне контроле” носи енормне трошкове информисања, губитка времена регулатора и субјекта над којим се регулација спроводи. У сваком сегменту регулације требало би користити модерне методе као што су анализа трошкова и користи, анализа утицаја регулативе, провера кроз пилот пројекте итд., како би се „идеална” решења и поступци проверили пре њихове имплементације. Исто тако, свака иоле озбиљнија промена норми или процедура, требало би да добије коментар и предлог непосредних учесника на финансијским тржиштима. Тиме добијамо најквалитетнију регулацију у задатим оквирима и гајимо односе сарадње између регулатора и практичара, што унапред спречава проблеме, неразумевања и елиминише утисак наметања одређених решења.

Код нас би регулаторе у области финансијских тржишта требало „ојачати” свим потребним овлашћењима, како би делотворно, ефикасно и

економично планирали, уређивали, односно надзирали ову област, предузимали корективне мере и, када је то неопходно, изрицали разноврсне санкције, односно покретали одговарајуће поступке. С друге стране, неопходно је истовремено обезбедити све потребне правне механизме за заштиту права пружалаца различитих услуга, односно организатора финансијског тржишта, од незаконитих и нецелисходних аката и радњи регулатора. Трећи аспект огледа се у потпуној заштити свих корисника услуга на финансијском тржишту ради очувања поверења, као битног предуслова њиховог функционисања, где је потребно предвидети посебне процедуре или коришћење постојећих видова заштите, кроз могућност обраћања саморегулаторним, односно регулаторним телима (директно или поводом одлука саморегулаторних организација), као и одговарајућим судским органима.

Потребно је максимално елиминисати или ограничити дискрециону оцену, или је учинити транспарентном и заснованом на јасним критеријумима. Пример представљају услови за доделу дозволе страним банкама где, иако није расписан тендер, постоје недовољно видљива и поуздана ограничења, што код страних инвеститора изазива одређену сумњу у постојање потпуно слободне конкуренције у складу са законом постављеним условима.

Поред правних празнина и извесних нелогичних решења, кључни проблем досадашњег рада тржишта хартија од вредности састојао се у неспровођењу или неадекватном тумачењу и реализацији постојећих решења. У вези са тим неопходно је предвидети адекватне надзорне процесе, праћене одговарајућим системом санкција.

Финансијско тржиште захтева предузимање ефикасних мера јер, у низу ситуација, споро реаговање узрокује штету, чиме дате активности губе свој смисао.

Успешном раду финансијских тржишта временом би требало све мање да доприноси улога регулаторних тела, у смислу коришћења инспекцијских и других класичних надзорних овлашћења и санкција. Наместо тога, све више би требало да дође до изражаја принцип слободне конкуренције уз поштовање постављених оквира и етичких принципа.

### **Институт за јавну управу**

Као и у другим областима регулације, већ дуже време се осећа потреба за поновним оснивањем Института за јавну управу, који би био постављен на новим основама, прилагођеним другачијем окружењу. У оквиру њега, несумњиво би требало створити простор за оснивање Центра за финансијска тржишта.

Центар би се бавио изучавањем модела коришћења и регулације финансијских тржишта од стране класичних државних органа (нпр. Мини-

старство финансија), независних агенција и организација (комисије за хартије од вредности, централне банке), као и саморегулаторних организација (берзе, удружења брокера и дилера и сл.) у сегменту који се тиче поверених нормативних и управних јавних овлашћења. У вези са тим изучавали би се упоредноправни и историјски аспекти, како би се стекао увид у постојећа решења и корене и узроке који су до њих довели, уз истовремену пројекцију будућих кретања у правцу глобализације и унификације регула у овој области. Нарочито би се имале у виду Директиве Европске уније у области банкарства и тржишта хартија од вредности, с обзиром на захтев хармонизације домаћег правног система са правом Европске уније, као предуслов ширих могућности сарадње у овој области, као и уопште унифицирана регулатива на нивоу свих земаља.

Задатак Центра би најпре био да темељно изучава постојећу регулативу финансијских тржишта у нашој земљи. Такође, анализирао би се улога регулаторних органа у овој области, њихове функције, начин организовања, кадровска структура и потенцијали, начин финансирања и односи са другим органима и организацијама у сфери регулације финансијског тржишта. На основу тога, као и домаћих економских и друштвених показатеља, а имајући у виду упоредна искуства, предложиле би се промене постојећег модела у одређеним сегментима, уз утврђивање фаза за спровођење датих реформи. Такође, стално би се пратило стање и прилагођавање новоуспостављене структуре.

Посебна улога Центра састојала би се у тренингу кадрова за наведене органе и организације, што има изузетан значај јер су у питању за нашу земљу сасвим нове категорије, овлашћења у регулисању и модели организовања, прилагођени потреби рафиниране регулације „осетљивих” финансијских тржишта.

Прихваћена решења и начин њихове реализације, у великој мери ће одредити правилност и ефикасност функционисања финансијских тржишта а, тиме, и економије у целини. У вези са моделирањем новог, односно изменама постојећег система регулације финансијских тржишта, потребно је имати у виду и Макијавелијев став да се „мора запамтити да не постоји ништа теже од планирања, сумњивијег од успеха нити опаснијег за управљање, од креирања новог система. Иницијатор добија непријатељство свих који би профитирали од очувања старих и само млаке браниоце у онима који би добили од нових институција”.<sup>1</sup>

1 N. Machiavelli, *The Discourses*, Ed. B. Crick, 1976.

## RESUME

Changes in technology, the political, economic and social environment have an impact on the development level, role, structure, working methods, personnel issues and other dimensions of the financial market and public administration. And vice versa, financial market movements exert influence on the environment. Financial markets are characterized by globalization, increasing importance of ICT, growing competition, deregulation trends, financing through the capital market instead of through mediation, domination of institutional investors and privatization.

Both the quality and scope of regulation depend on the development of the market, knowledge and experience of regulators and stakeholders, available technology, organizational structure etc. Inherited ways of goal setting and methods of directing and controlling the financial markets are not appropriate in the new conditions. Public Administration tends to eliminate the obstacles for economic development by becoming a facilitator of the efficient functioning of the market within the limits set forth.

Regulatory activities should be directed at the regaining, development and strengthening of confidence. Cost benefit analysis of the legal acts regulating financial markets has to be introduced.

Bureaucratic style of regulation disables innovations, efficiency of trade and accessory activities, decrease of costs etc. A framework should be built, comprised of principles providing for a stable and fair market and enabling equality. An orientation towards regulation by reputation should be promoted, because full transparency strongly supports stakeholders, whose business policy features are long-term, efficient and effective provision of services.

Financial markets regulators should be „strengthened” by needed entitlements, supporting efficient, effective and workable planning, regulating and monitoring. It is of the utmost importance that service providers and financial market organizers be protected against illegal acts of regulators. When consumer protection is concerned, discretionary power should be abolished or limited, or made transparent and based on clear criteria.

There is also a need for the establishment of the Institute of Public Administration, whose Center for Financial Markets will conduct research not only on the models of usage and regulation of financial markets, but on training of regulators in the field as well.

## ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА И ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ: КРЕТАЊА ПРЕМА КОНВЕРГЕНЦИЈИ И ЊЕН УТИЦАЈ НА СРБИЈУ<sup>2</sup>

### Увод

У овом чланку поредићу седам европских земаља у погледу имплементације Болоњске декларације. Покушаћу да објасним разлике између ових земаља у погледу степена и правца у којем се ова имплементација одвија. Избор земаља је следећи: Немачка, Француска, Велика Британија, Италија, Холандија, Шведска и Чешка. Прве четири земље су укључене, јер су потписнице Сорбонске декларације. Холандија и Шведска су њихови следбеници у оквиру Европске уније, док је Чешка „придружена држава”.

Моје две основне хипотезе су да високообразовни системи конвергирају убрзаним темпом и да су иницијатори целокупног процеса реформи представљеног у Болоњи, тј. потписници Сорбонске декларације (Немачка, Италија, Француска и Велика Британија), направили најкрупније кораке у реформама. Своја сазнања која се односе на прву хипотезу, делимично ћу засновати на једном другом истраживању које спроводим, а које се тиче утицаја европеизације на високо школство у државама чланицама Европске уније.

Један од резултата овог истраживања јесте закључак да су високообразовни системи и политике држава чланица Европске уније према високом образовању углавном конвергирали у току последњих двадесет година, упркос чињеници да Европска унија није усвојила ниједан важан закон у домену високог образовања. Једини директни допринос Европске уније био је успешно реализовање њених програма мобилности (ERASMUS, SOCRATES, LEONARDO). Што се тиче структуре, обезбеђења квалитета или политике финансирања, улога Европске уније није била значајна.<sup>3</sup>

За објашњење овог сазнања користио сам теоријски оквир заснован на концепту институционалног изоморфизма DiMaggia i Powell-a (DiMa-

1 Центар за студије политике према високом образовању, Универзитет Twente, Холандија. Од 1. децембра 2001. године др Војин Ракић је директор Програма за истраживање и развој у Савету за државну управу Владе Републике Србије.

2 Чланак је превод са енглеског језика.

3 За дубљу анализу видети Ракић, 2001.

ggio and Powell, 1983). Овај концепт предвиђа да ће, у ситуацији неизвесности, институције (и политике) бити имитиране. Сваки ентитет суочиће се са опасношћу да не опстане у условима неизвесности, те ће, стога, прихватити стратегије које су сличне стратегијама других ентитета са којима се такмичи. Резултат ће бити конвергенција. У високообразовним политикама ова конвергенција вероватно ће бити посебно изражена, због тесних веза које владају у академској заједници и утицаја које она има на политику високог образовања.<sup>1</sup> Све у свему, кључни део мог аргумента зашто се конвергенција догодила у високообразовним системима и политикама држава чланица Европске уније, упркос томе што Европска унија није донела ни један важан закон из те области, заснива се на теорији о институционалном изоморфизму.

С обзиром на то да у Западној Европи већ дуго постоји свест о високом образовању као о нечему што потпада под ауторитет националне државе (то је вероватно разлог што Европска унија није усвојила значајније законе у овој области), може се претпоставити да се после усвајања Болоњске декларације могу очекивати видне промене у седам земаља које испитујем.

Друга моја хипотеза је да су потписнице Сорбонске декларације (тј. најутिकाјније земље у Европској унији) веома заинтересоване за реформски процес који су иницирале 1998. (иначе га не би ни иницирале), а који су скоро све европске земље прихватиле годину дана касније. Претпостављам да ће Холандија и Шведска, које нису иницијатори реформског процеса, касније са реформама у поменуте четири области. Тешко је предвидети положај Чешке. С једне стране још увек није члан Европске уније. С друге стране Чешка је придружена држава и може се очекивати њена висока мотивисаност да што пре спроведе неопходне реформе којима би прилагодила свој систем високог образовања европском, како је замишљено у Болоњи.

Заједничка Декларација министара образовања, који су се састали у Болоњи 19. јуна 1999. године, експлицитно помиње Сорбонску декларацију (усвојену 25. маја, 1998. године), која ставља нагласак на креирање „европског високообразовног простора као кључног начина промовисања мобилности грађана и могућности запошљавања”. Потписници Болоњске декларације потврдили су своју подршку општим принципима изложеним у Сорбонској декларацији и поставили следеће циљеве за прву деценију трећег миленијума:

- 1) Усвајање система којим би дипломе на једноставнији начин могле да се упоређују и тумаче кроз инплементацију додатка

1 За потпуније објашњење конвергенције у високообразовним системима такође сам користио концепте из популационе екологије (population ecology) и resource dependance theory (видети Ракић, 2000). За сврхе чланка, међутим, биће довољно да се концентришемо само на објашњење које даје теорија институционалног изоморфизма.

уз диплому (Diploma Supplement), а с циљем унапређивања могућности запошљавања европских грађана и конкурентности европског високог образовања.

- 2) Усвајање система који се базира на два главна циклуса, преддипломски и постдипломски, у коме би други циклус трајао најмање три године.
- 3) Стварање система кредита (као у ECTS систему) као средства подизања нивоа мобилности студената.
- 4) Унапређење мобилности кроз савлађивање препрека ефикасном слободном кретању (које обезбеђује услове за студирање и обуку, за функционисање одговарајућих служби за студенте, као и за признавање времена проведеног у европском простору за наставнике, истраживаче и чиновничко особље.
- 5) Унапређење европске кооперативности по питању сарадње у области обезбеђења квалитета (quality assurance), са циљем стварања усклађених критеријума.
- 6) Унапређење европске димензије у високошколском образовању, посебно у развоју курикулума, међуинституционалне сарадње, схема мобилности и интегрисаних програма студирања, обуке и истраживања.

Моја анализа биће у којој мери се одвија и у ком правцу тече имплементација болоњске декларације у седам земаља на основу података сакупљених новембра 2000. године за истраживање „Трендови II” (Trends II) о променама/реформама од Болоње до Прага (1999–2000) у земљама потписницама Болоњске декларације. Намера ми је да из њих извучем закључке од значаја за моје две хипотезе. Последњи део биће посвећен значају ових закључака за земље које се управо придружују процесу који је почео у Сорбони и Болоњи, а нарочито за Србију која је последња европска земља која пролази кроз демократску транзицију после ауторитарне комунистичке владавине.

### **Прихватање система једноставног тумачења и упоређивања диплома**

Промене покренуте у неким земљама да би се избегли „ћорсокаци” за студенте који су променили своје планове о образовању, резултирале су прихватањем система „једноставног тумачења и упоређивања” диплома.

Такви системи се често одликују високим степеном мобилности између универзитета и политехничких школа. Једноставније поређење и тумачење, међутим, обухвата и низ других питања, пре свега интер-



националну компатибилност и додатак уз диплому. Ова питања ће се анализирати по земљама у овом делу.

У *Шведској* је систем диплома доста сличан са системима диплома многих других земаља. Дobar део разлога за то лежи у чињеници да је у питању модуларни систем образовања. Једној државној агенцији (Национална агенција за високо образовање) наложено је да елаборира шведски модел додатка уз диплому, у сарадњи са високообразовним институцијама. Тренутно, шведски универзитети и факултети користе додатак уз диплому на добровољној основи. Налог који је дат Националној агенцији за високо образовање у великој мери је последица Болоњске декларације.

Важеће законодавство у *Холандији* дозвољава дипломцима да користе енглеске уместо холандских титула а нови закон који ће бити донесен, омогућиће усвајање титула **Bachelor** и **Master (BA/MA)**. Предлоге за усвајање таквог система диплома поднела је влада у меморандуму о својој политици *ПУТ ПРЕМА ОТВОРЕНОМ ВИСОКООБРАЗОВНОМ СИСТЕМУ*, који је био усвојен новембра 2000. Требало би да нови систем буде усвојен 2002. Холандске титуле ће и даље постојати и дипломци ће имати право да бирају њих или енглеске титуле. Промене су директна последица Болоњске декларације. Додатак уз диплому је у употреби у Холандији још од 1988. (на добровољној основи), али прелазак на нову, европску верзију, је у току.

*Велика Британија* има унитарни систем. Да би се постигао критеријум за једноставније тумачење и упоређивање диплома, Велика Британија је покренула усвајање националног оквира за високообразовне квалификације. Овај оквир у Енглеској, Велсу и Северној Ирској има индексе који испуњавају стандарде за „једноставније упоређивање и тумачење”. Процес је покренут на конференцији Агенције за обезбеђивање квалитета образовања (QAA) 14. новембра 2000. Уместо додатка уз диплому како је предложено у Болоњској декларацији, Велика Британија ради на концепту извештаја о индивидуалном напретку на студијама. Ови извештаји ће садржавати категорије података који се налазе у Болоњској декларацији. Усвајање оквира националних високообразовних квалификација иницирано је као одговор на Dearingov извештај, али целокупан процес је у каснијим фазама обликован Болоњском декларацијом.

*Немачка* је увела нове Bachelor/Master дипломе 1998. године, али није напустила стари систем диплома (Diplom, Magister i Staatsexamen), упркос његовој ограниченој међународној упоредљивости. Немачки универзитети и владе, међутим, теже структуралним реформама традиционалног система диплома, како би побољшали његову међународну упоредљивост. Ова постојећа међународна инкомпатибилност представља кључни разлог због

кога Немачка сматра додатак уз диплому изузетно важним. Асоцијација универзитета и других високообразовних институција у Немачкој (HRK) развила је немачки узорак додатка уз диплому (Diploma Supplement Deutschland Template), на основу извештаја који је сачинила радна група Европске комисије, Савета Европе и UNESCO/CEPES.

Због усвајања система једноставног тумачења и упоређивања диплома (као и усвајања неких других аспеката реформи свог високообразовног система), *Француска* се суочава са опонентима из редова студената и професора који се плаше „американизације” француског образовања, као и са отпором осталих институција које љубоморно чувају аутономију универзитета. Сви предлози за промене у систему високог образовања подносе се институцијама сваке године кроз смернице за четворогодишње планове. Због институционалне аутономије, ове промене нису обавезне. Може се рећи да се никакве промене од значаја нису догодиле у Француској после Болоње, у смислу усвајања система једноставног упоређивања и тумачења диплома. Титула *Mastaire* је, међутим, прихваћена у Француској 1999. Додатак уз диплому још увек није презентираан у Француској, али је у току информативна кампања коју су покренули CPU (Conférence des présidents d’université) и велике школе, ради промовисања додатка уз диплому на добровољној бази. Поменуте акције започеле су француске власти пре, како Болоњске, тако и Сорбонске декларације.

У *Италији* прихватање система једноставног тумачења и упоређивања диплома Министарство образовања сматра „националним приоритетом”. Прихваћен је нови систем диплома (који се базира на два циклуса који трају 3 и 2 године, који би требало да унапреди тумачење и лакше упоређивање диплома. Прихваћена је идеја о додатку уз диплому и очекује се да ће универзитети почети да их издају за мање од две године од данашњег дана. Додатак Б требало би да буде обавезан. Све горе поменуте промене у италијанском високообразовном систему прописане су законом о реформама из 1999. и веома су тесно повезане са Болоњским процесом.

Према мишљењу надлежног чешког министарства, још раних деведесетих установљен је систем за једноставно тумачење и упоређивање диплома. Законски оквир обезбеђује повољне услове за трансфер који је један од централних циљева Министарства. Додатак уз диплому је представљен у Чешкој, и то је један од докумената који се спомиње у Акту високошколских институција. Институција је обавезна да га изда кад год то студент затражи. Покренуто је неколико акција ради промоције додатка уз диплому (обучавање особља, информације на интернету и преко NARIC). Све ове промене нису директна последица Болоњске декларације, али је она свакако позитивно утицала на њих.

Из претходних пасуса може се закључити да постоји значајна конвергенција према систему једноставног тумачења и поређења диплома у седам анализираних земаља.

Италија је направила најзначајније кораке у правцу усвајања радикално новог система диплома. Холандија и Немачка су такође усвојиле нови систем диплома, али су исто тако задржале и своје традиционалне системе. Шведска и Чешка тврде да већ имају систем за једноставније тумачење и упоређивање диплома.

Велика Британија је у процесу усвајања националног оквира за високообразовне квалификације. Француска заостаје у својим реформама, али је и она прихватила титулу *Mastaire*. Додатак уз диплому је усвојен у свих седам земаља, осим у Француској. У Италији високообразовне институције чак су *обавезне* да га издају. Сходно томе, можемо да закључимо да постоји јака конвергенција када је у питању усвајање додатка уз диплому. Релевантна министарства у свих седам земаља посматрају поменуће реформе било као директну (Холандија), било као индиректну последицу на коју је само делимично утицала Болоњска декларација.

### Усвајање система заснованог на два главна циклуса

*Шведски* високообразовни систем доста је добро усклађен са ВА/МА структуром. Састоји се од два циклуса, за недипломиране студенте („преддипломце“) и за постдипломце. Преддипломски циклус има четири фазе: *Hogskoleexamen* (две године редовног студирања), *Kandidatexamen* (три године редовног студирања) и *Magisterexamen* (четири године редовног студирања). Постдипломске студије састоје се од *Licentiatexamen* (две године редовног студирања) и *Doktorexamen* (четири године редовног студирања). Да би се дошло до дипломског нивоа, од студената се тражи да заврше у најмању руку *Kandidatexamen*. Ови елементи сасвим су у духу Болоњске декларације и никакве реформе нису извршене у Шведској у погледу структуре диплома. О титули *Magister*, међутим, расправља се у Шведској, јер није једноставно ускладити је са Болоњском декларацијом (Haug and Tauch 2001:21).

У *Холандији* садашње законодавство већ има неке потенцијале за увођење двоцикличног система (ВА/МА). Постојећа могућност да се стекне *Kandidaats* диплома (диплома после завршених основних студија) не користи се много. Универзитети имају право да доделе ову диплому (од 1998), али она представља само део процеса који води до МА дипломе. Међутим, припрема се нови закон (заснован на закључцима из *Rintoooy Kan* извештаја) који ће створити могућности за распрострањеније увођење дипломе коју студент добија после три године студирања на универзитетима (четири године у високим стручним школама) и 1-2

године за МА диплому, при чему прва диплома није само пуки степеник ка другој. Очекује се да нови закон ступи на снагу 2002/2003. академске године. Институције високог стручног образовања понудиће дипломске курсеве различитих дужина и структура од 2002, али ће се финансирати из невладиних извора (Haug and Tauch 2001:26).

ВА/МА диплома део је академске традиције у *Великој Британији*. Постоје, међутим, нејасноће у погледу постојања четворогодишњих курсева који директно воде до МА дипломе, као и недоследност везана за назив дипломе о завршеним основним студијама (Haug and Tauch 2001:27). Да би се обезбедио висок степен транспарентности у европском високообразовном систему, ове недоследности у називима су отклоњене (Haug and Tauch 2001:27). *Основне* дипломе (Foundation degrees) уведене су у Енглеској и Велсу. Ово су дипломе које студенти могу да добију после двогодишњег стручног школовања (са идејом да се одговори на захтеве тржишта) и могуће их је подићи на ниво ВА дипломе кроз додатна четири семестра студирања. Процес увођења *Основних* диплома није у вези са Болоњском декларацијом.

У *Немачкој*, закон о високом образовању је измењен 1998. да би се омогућило увођење двоцикличног ВА/МА система диплома (поред традиционалног једноцикличног система). Ово је праћено стварањем, широм државе распрострањеним, Веће за акредитацију које је покренуло процедуру акредитације за различите програме. Када је у питању високо стручно образовање, FACHHOCHSCHULE дипломе (које се традиционално разликују од универзитетских диплома, а које ће се заснивати на курсевима који су креирани у складу са новом структуром диплома (ВА/МА структуром) имаће исти назив као и универзитетске дипломе и биће под контролом истих агенција за акредитацију (Haug and Tauch 2001:26-27). Све ове промене спроведене су у току 1998. и 1999. и сада се примењују убрзаним темпом. Оне су одговор на Сорбонску и Болоњску декларацију (*Ibid.*, 21).

У *Француској* је установљена нова трогодишња диплома: *Licence Professionel*. Године 1999. представљена је нова диплома о завршеним основним студијама. То је *Mastaire* коју студенти могу да добију после петогодишњег високог образовања. *Mastaire* је прва диплома у Француској која је заједничка за све универзитете и високе школе. Француско Министарство образовања сматра да споменуте промене у структури диплома у француском високом школству нису последица Болоњске декларације. Заправо, предложена реформа претходила је Болоњској декларацији.

Од 1999. године двостепени (ВА/МА) систем у *Италији* је законом обавезан за високообразовне институције. Нови систем је управо у фази примене и постаће обавезан у свим дисциплинама од 2001-2002. академ-

ске године. Нове ВА дипломе зову се *Laurea* и додељују се после три године студирања или 180 кредита. Нове МА дипломе зову се *Laurea Specialistica* и додељују се после пет година студирања или 300 кредита. Право на другу диплому има студент који је стекао прву диплому. Као што је то случај са другим недавним променама у италијанском високообразовном систему, горе споменуте промене тесно су повезане са болоњским процесом.

У Чешкој је било могуће да универзитети издају ВА диплому још 1990. године, али та могућност није искоришћена у потпуности. Само 17,5% чине студенти који студирају у овом програму, док је 75% студената уписано у програм за МА диплому, од којих већина потпада под „друге програме” (у трајању од 5 до 6 година). ВА циклус траје 3-4 године, док МА програм који следи, траје 2-3 године. МА програм могу да похађају само они студенти који су стекли ВА диплому. Чешка влада подржава програме ВА, а посебно оне који се уклапају у интересе друштва и који се сматрају једним видом инплементације Болоњске декларације. Политехничке школе у Чешкој већ неколико година издају МА дипломе, али је тек од скоро ово постало општа пракса (Haug and Tauch 2001:27). Чешко Министарство образовања сматра да је Болоњска декларација отворила могућности за озбиљне расправе о популаризацији ВА програма.

Може се закључити да постоји конвергенција ка усвајању двоцикличног система у већини земаља које су анализиране, али се овај процес разликује по земљама, како у степену, тако и у путу који је одређена земља следила. Реформе у Италији, да подвучемо још једном, биле су најрадикалније у смислу њиховог праћења духа Болоњске декларације. Нови ВА/МА систем већ се примењује. Исти је случај и са Немачком, с том разликом што традиционални систем остаје да постоји поред новог. Чешка је такође задржала два паралелна система, али се озбиљан значај придаје популаризацији новог система. Систем стицања ВА дипломе и МА дипломе је традиционалан у Шведској и Великој Британији, док се о постојећим разликама у односу на Болоњску декларацију, као и у другим нејасноћама, расправља или се оне отклањају. Високообразовни систем ће у Холандији такође бити даље прилагођаван Болоњској декларацији. У Француској, увођење *Licence Professionel* и *Mastaire* прати до извесне мере дух Болоње, али је пре свега део реформског процеса који је претходио Болоњској декларацији. Болоњска декларација је директно или индиректно утицала на све земље и њихове напоре да се спроведу реформе, изузев Француске. Такође је интересантно приметити да постоји широко распрострањен тренд међу анализираним земљама да се премосте разлике (тј. да се обезбеде бољи услови за трансфер) између универзитета и сектора политехничких школа, и то кроз развој компатибилних система диплома.

## **Увођење система кредита као начина подизања нивоа мобилности студената**

У *Шведској* је систем кредита обавезан и може лако да се упореди са ECTS. Шведска Национална агенција за високо образовање има задатак да испита могућности употребе ECTS у шведским високообразовним институцијама, и да предложи акције за промовисање ECTS у Шведској. Високообразовне институције при пријему студената данас такође имају право да признају претходно знање, или знање стечено кроз праксу. Шведско министарство образовања посматра Болоњску декларацију као један од узрока увођења ECTS.

*Холандија* такође има свој систем акумулације кредита, али изгледа да га је теже ускладити са ECTS него што је то случај са шведским системом. Обновљен интерес за ECTS се, међутим, види и у Холандији. ECTS се користи у већини високообразовних институција када је у питању пријем страних студената, а Влада охрабрује овај тренд. Холандски кредитни систем је, међутим, обавезан. Према холандском Министарству образовања, интересовање за ECTS је последица како Болоњске декларације, тако и жеља да се подигне мобилност у Европи.

*Велика Британија* већ дуго има широко распрострањен систем трансфера и акумулације кредита. Међутим, не користе га све институције. Ипак се очекује да ће велики број високообразовних институција прихватити овај систем у будућности. ECTS користи већина високообразовних институција које учествују у SOCRATES-ERASMUS програмима, и претпоставља се да ће овај тренд наставити да се шири међу високообразовним институцијама у оквиру SOCRATES програма. Многе високообразовне институције у Великој Британији имају одредбе којима се признаје претходно или знање стечено кроз праксу. Према Министарству за образовање Велике Британије, текуће промене на овом пољу у Великој Британији нису директан одговор на Болоњу.

У *Немачкој*, растући број државних аката о високом образовању обезбеђује примену система кредита и модуларизацију програма студирања. КМК је донео одлуку 1999. године да одобри програм по којем је увођење ВА и МА диплома условљено прихватањем кредитног система и модуларизације. Немачке високообразовне институције су, такође, учествовале у великом пилот пројекту Европске уније који је имао за циљ развој ECTS као дела ERASMUS програма. КМК је 1997. заговарао употребу ECTS. HRK је позвао на даљу имплементацију ECTS на немачким универзитетима у 2000. години. Тренутно већина немачких универзитета, у различитој мери, ради са ECTS.

*Француска* такође предузима мере да уведе једноставнији и распрострањенији систем акумулације и трансфера кредита. Општа примена оваквог система требало би да се постигне за 3-4 године. ECTS се примењује на многим универзитетима, али само у односу на студенте у оквиру програма европске мобилности. Француско Министарство образовања може финансијски да помогне високообразовне институције да генерализују европски кредитни систем. Од 1984. године признавање претходног и знања стеченог кроз праксу традиционално је признато у Француској. Пилот пројекти у области кредитног система реализују се у Француској од SOCRATES I програма, али по свему судећи Болоњска декларација је покренула званичнике да почну са свеобухватном имплементацијом.

У *Италији* је успостављање кредитног система национални приоритет и високообразовне институције су се обавезале да ће га имплементирати. Ово се такође односи на ECTS. Према закону о реформама из 1999. године, универзитети имају право да признају кредите по основи претходног или знања стеченог кроз праксу. Очекује се увођење свеобухватног система трансфера кредита између универзитета и неуниверзитетског образовног сектора. Овај процес је, исто тако, у тесној вези са Болоњском декларацијом, али није искључиво њена пука последица.

У *Чешкој* не постоји јединствен национални кредитни систем, али тренутно постоје напори међу високообразовним институцијама да се ускладе кредитни системи како у земљи, тако и са институцијама у иностранству. Имплементација ECTS почела је 1993, највише у вези са SOCRATES-ERASMUS програмом. Већина технички оријентисаних универзитета почела је 1994. године са увођењем кредитног система који је компатибилан са ECTS. Никакве мере нису предузете у правцу признавања претходног или знања стеченог кроз праксу, иако су расправе по том питању почеле. Цео процес у домену кредитног система одвија се, мање или више, независно од Болоње.

Да закључимо, установљење кредитног система одвија се различитом брзином у анализираним земљама, али постоји јасан тренд према конвергенцији у правцу успостављања компаративног европског система. Италија и Немачка спроводе најзначајније реформске кораке, тј. високообразовне институције у ове две земље углавном убрзано прелазе са некредитног система на кредитни систем, који се неретко заснива на ECTS. Даље, курсеви који се уводе као део структуре нових диплома морају да се заснивају на ECTS да би били прихваћени. Француска такође очекује да постигне генерализован кредитни систем за две до три године. Међутим, ECTS се тамо користи само у односу на студенте који су уписани у европске програме мобилности. Изузев Италије и Немачке, ово је исти случај и са другим

анализираним земљама. Шведска, Холандија и Велика Британија већ имају кредитне системе и промовишу употребу ECTS (Велика Британија у мањем степену). Холандски систем, међутим, није једноставан за усклађивање са ECTS (за разлику од шведског система). Чешка нема јединствен национални кредитни систем, али институције делују самостално по овом питању. Скоро сва релевантна министарства у анализираним земљама тврде да су реформе последица како болоњског процеса, тако и програма евопске мобилности. Само Чешка и Велика Британија процењују да Болоњска декларација није имала пресудан утицај. Када је у питању признавање претходног и знања стеченог кроз праксу, Болоњска декларација једино је имала снажан утицај на Италију, где је такво признавање део реформског закона из 1999. године. У већини других земаља, таква политика је постојала и пре усвајања Болоњске декларације, док у Чешкој таква политика не постоји.

### **Унапређење европске сарадње по питању обезбеђења квалитета образовања са освртом на развој компаративних критеријума**

Стварањем Националне агенције за високо образовање (НАНЕ) у *Шведској* 1992. године представљало је важан корак у развоју система обезбеђења квалитета образовања. Наиме, кључни задатак агенције био је управо брига о квалитету образовања. Јануара 2000. године, шведска Влада је парламенту поднела предлог закона, по коме би НАНЕ обављала периодичне и свеобухватне контроле. Закон је донет и представљао је основ за обезбеђење квалитета образовања у шведским високообразовним институцијама. Шведска је повољно оријентисана у погледу европске евалуационе мреже (Европска мрежа за обезбеђење квалитета) и члан је ове организације. НАНЕ је такође задужена за акредитовање високообразовних институција. Према шведском Министарству образовања, ове реформе нису последица Болоњске декларације.

У *Холандији* потврђивање образовног квалитета обавља Удружење холандских универзитета (VSNU), као и Веће за високо стручно образовање (HBO-Raad). Овај систем постоји већ доста дуго и Холандија је позитивно оријентисана ка међународној сарадњи на овом пољу. Агенције за акредитацију не постоје у Холандији, али се отварање такве агенције планира до 1. јануара 2002. године. Овакви холандски планови везани за акредитацију одговор су на Болоњску декларацију, али и последица жеље да се обезбеди чвршћа међународна димензија по питању квалитета образовања, као и жеље да се успоставе стандарди за квалитет у растућем приватном високообразовном сектору.

*Велика Британија* не гледа повољно на успостављање једне једине европске агенције за обезбеђење квалитета образовања. Велика Бри-



танија има дугу традицију на овом пољу, док Агенција за обезбеђење квалитета образовања (QAA) у свом садашњем облику постоји од 1997. године. Слично својим шведским и холандским панданима, QAA инсистира на билатералним везама са другим агенцијама у Еворпи. QAA је такође члан Европске мреже за обезбеђење квалитета. Велика Британија нема систем периодичног обнављања акредитације, али обезбеђивање стандарда квалитета као облика акредитације обавља QAA. Неке од реформи на пољу обезбеђивања квалитета образовања и акредитације одговор су на Dearingov извештај, али реформе су у својим каснијим фазама биле изложене утицају Болоњске декларације.

У Немачкој се формира систем евалуације који важи за читаву државу. Овај систем бива праћен бригом о квалитету од стране самих високообразовних институција. Централне државне агенције одговорне за високообразовне институције и конзорцијуми универзитета (који понекад укључују и иностране универзитете) формирали су се као агенције за акредитацију. КМК и НРК су увели акредитационо веће на националом нивоу као део програма успостављања новог система диплома у Немачкој. Овај нови систем замишљен је као део Европске мреже за обезбеђење квалитета. Иако у Немачкој надлежни нису дали одговор на питање у вези са утицајем Болоњске декларације на механизам евалуације, ипак је врло вероватно да су идеје из Болоње утицале на систем који се ствара.

Француска је креирала агенцију за евалуацију (Comité National d'évaluation CNE) још 80-тих година. CNE је анализирао и преиспитала политике високообразовних институција на добровољној основи, а од ње се и тражило да укључи стране експерте у своје тимове. CNE је такође члан Европске мреже за обезбеђење квалитета. Француска има и једну агенцију за акредитацију (*Commission du Titre d'Ingenieur*, основану 1930), али њен задатак је да акредитује само институције које издају инжењерске дипломе. Транснационална сарадња у Француској такође се превасходно заснива на билатералним споразумима. Према француском Министарству образовања, догађања у домену обезбеђења квалитета образовања директан су одговор на Болоњску декларацију.

Закон о реформама из 1999. године у *Италији* подвлачи одговорност високообразовних институција у развоју адекватног механизма обезбеђења квалитета образовања. Пре 1999. године Италија је имала једну агенцију за евалуацију: *Osservatorio per la valutazione del sistema universitario*. Са законом из 1999. године, *Comitato nazionale per la valutazione del sistema Universitario* заменио је *Osservatorio* и постао је члан Европске мреже за обезбеђење квалитета. Италија нема специјализоване агенције за акредитацију. Наиме, *Comitato* (агенција за евалуацију) је тело које акредитује

високообразовне институције. Такође нема напретка у домену питања евалуације када је у питању транснационално образовање. Стога утицај Болоњске декларације на све ово такође може да се занемари.

*Чешка* је установила агенцију за акредитацију 1990. године, тзв. Комисију за акредитацију. Финансијер ове Комисије је Министарство образовања. Комисија обавља евалуације образовних институција и њихову акредитацију. Није члан Европске мреже за обезбеђење квалитета, али је вредно помена да је новембра 2000. године Европска мрежа за обезбеђење квалитета – подмрежа за централноисточне европске земље отворена у Будимпешти. Постојећа ситуација у Чешкој је превасходно резултат имплементације Акта о високообразовним установама (усвојеног 1990. године), и једва да је последица Болоњске декларације.

Према томе, могуће је, закључити из претходних пасуса да у домену обезбеђивања квалитета образовања нема неке веће конвергенције између високообразовних система анализираних земаља. Једини велики напредак учињен је стварањем Европске мреже за обезбеђење квалитета. Скоро све анализиране земље (са изузетком Чешке) чланице су ове мреже. Европска мрежа за обезбеђење квалитета, међутим, промовише сарадњу по питању обезбеђивања квалитета, али не и стварање једне европске агенције која би обухватила све земље. Чини се да су ову последњу идеју мање или више одбациле све анализиране земље, било да су то учиниле експлицитно (Велика Британија) или имплицитно. Изгледа да се Немачка релативно брзо креће са интерне евалуације, коју су институције саме обављале ка стварању агенције на нивоу државе за обезбеђење квалитета образовања, као и већа за акредитацију на државном нивоу. Холандија и Велика Британија већ су имале агенције за обезбеђење квалитета образовања пре усвајања Болоњске декларације, али не и посебне агенције за акредитацију. Холандија планира да ускоро оснује једну такву агенцију. Француска је такође имала агенцију за обезбеђење квалитета, али не и агенцију за акредитацију (осим агенције која је била задужена једино за инжењерске дипломе). По свему судећи, ова земља не намерава да спроведе било какве значајније промене у овом домену. Ни Италија, од скора радикални реформатор на другим пољима политике високог образовања, не може да се после Болоње поноси значајнијим променама у обезбеђењу квалитета образовања и систему акредитације. Закон из 1999. године, међутим, установио је националну агенцију за обезбеђење квалитета образовања. У Чешкој, агенција за акредитацију била је та која је обезбеђивала квалитет образовања пре и после усвајања Болоњске декларације. Болоњска декларација такође једва да је имала утицај на питања квалитета у Шведској. У тој земљи, агенција за евалуацију је већ постојала пре Болоње (али опет није било

посебне агенције за акредитацију) и не планирају се никакве реформе на том плану. Све у свему, министарства образовања у Шведској, Италији и Чешкој тврде да Болоњска декларација није утицала на догађаје у домену обезбеђења квалитета образовања. О некаквом утицају говоре Холандија и Велика Британија. Француска једва да је укључена у реформе, док је Немачка једина земља у којој изгледа да Болоњска декларација има озбиљан утицај на питања квалитета. Мора ипак да се приметити да је немачки систем обезбеђења квалитета био далеко од принципа Болоњске декларације пре почетка реформи.

### Закључци везани за две хипотезе

Анализа коју сам спровео у овом чланку потврђује прву хипотезу, али радикално оповргава другу. У већини анализираних земаља постоји јасан тренд ка конвергенцији у правцу усвајања система једноставног тумачења и упоређивања диплома, усвајања система двостепених циклуса (BA/MA) као и ка успостављању система кредита као средства за унапређење мобилности студената. Такав степен конвергенције је импресиван за период од нешто мање од једне године и далеко превазилази степен конвергенције који смо видели у земљама чланицама Европске уније у току ранијих деценија. Једини изузетак је на пољу обезбеђивања квалитета образовања где није дошло до јаче конвергенције међу анализираним земљама. Све у свему, може се још једном приметити да иницијативе у високообразовној политици које долазе од националних држава имају веће шансе да се усвоје и примене него оне које су инициране од Европске уније.

Теорија институционалног изоморфизма, тј. концепт политике имитирања, може да да објашњење овог тренда после Болоње. Спремност неких земаља да усвоје и примене реформе, праћена је сличном спремношћу у другим земљама које нису хтеле да заостају. Процес имитације међусобних политика вероватно је даље био ојачан чињеницом да су жељени циљеви представљени у документу који су скоро све европске земље потписале. То је била новина која може да објасни зашто конвергенција анализираних високообразовних политика и система узима маха. У основи процеса, међутим, лежи жеља националних држава да међусобно прилагоде своје високообразовне системе, тј. да имитирају међусобне примере.

Показало се да је моја друга хипотеза погрешна. Најбржи реформатор је Италија, док се најспорије спровode реформе у Француској и Великој Британији. Немачка, Холандија и Шведска релативно брзо спровode реформе, док Чешка то чини споро. То значи да су два потписника Сорбонске декларације на врху листе реформатора, док су два потпис-

ника на дну листе. То је нешто што је сасвим супротно од мог предвиђања да ће све четири земље спровести убрзане реформе.

Сасвим је јасно из претходне анализе да Италија прати прва три основна циља Болоњске декларације. Четврти циљ (питање квалитета) доста је далеко од тога да буде остварен било у Италији било у некој од других анализираних земаља. Ипак, мора да се нагласи да су реформе у високообразовном систему Италије инициране пре Болоње, тј. националним законом који је усвојен 1999. године. Разлози за ове реформе у Италији највероватније леже у чињеници да њен традиционалистички систем високог образовања у прошлости није пратио догађаје других земаља, док је и на политичком плану недавно постигнут консензус о реформама на овом пољу.

Децентрализовани немачки високообразовни систем такође је био специфичан и његова радикална реформа је предуслов да се сустигну европски токови, на принципима дефинисаним у Болоњи. Холандија и Шведска такође спроводе реформе које прате циљеве из Болоњске декларације. Ове реформе нису тако радикалне као у Италији, али мора да се примети да су високообразовни системи ове две земље ближи болоњским принципима него што је то био случај са Италијом, тако да је потреба за радикалним реформама мање изражена него у неким другим земљама. Испоставило се да Чешка прилично споро спроводи реформе у поређењу са другим анализираним земљама. Француска и Велика Британија конзистентно су најспорији реформисти у односу на практично сва четири циља Болоњске декларације о којима сам говорио у овом чланку.

Два су могућа објашњења зашто моја друга хипотеза није потврђена:

- 1) Постоји страх од „американизације” образовања (и културе генерално) у Француској, док у Великој Британији изгледа постоји релативно јак отпор према европским иницијативама (израженији него што је то, на пример, случај са Немачком и Италијом). Страх од „американизације” такође је јасно навело надлежно Министарство образовања као мотив зашто је Француска сумњичава у вези са реформама у високом образовању.
- 2) Намера потписника Сорбонске декларације да усмере високообразовне системе других земаља у правцу у коме се њихови сопствени системи развијају.

Прва претпоставка је врло убедљива, с обзиром на то да су две земље које су најспорији реформатори после Болоње управо оне земље које карактерише снажан отпор према сувише јакој конвергенцији високообразовних система. Отпор се заснива било на страху од „американиза-

ције” високог образовања (Француска), било на аверзији према прилично страном европском континенталном моделу високог образовања (Велика Британија). Друго објашњење има значајан недостатак: неке земље које су потписале Сорбонску декларацију нису имале високообразовне системе који су се развијали у правцу сугерисаном у Сорбони и Болоњи. Ово се поново односи на Француску и Велику Британију. Може да се закључи, стога, да је најбоље објашњење за нетачност друге хипотезе чињеница да су специфични национални отпори према болоњским циљевима у Француској и Великој Британији надјачали мотивацију ових земаља да брже иду ка реформама.

Мора, међутим, да се нагласи да је моје објашњење провизорно и да није засновано на чврстим доказима. Очекујем да се такви докази појаве у блиској будућности, с обзиром на то да ће се реформе европских високообразовних система наставити и логично је претпоставити да ћемо моћи да извучемо мање провизорне закључке током наших напора да пратимо напредак током дужег временског периода. Стога би наредне године требало да буду веома интересантне за оне који проучавају европске високообразовне системе, као и за ове који се баве теоријским концептима који објашњавају правце промена у овој области. Своју анализу усмерићу сада ка Србији и могућностима које јој се, као новој земљи у болоњском процесу, пружају да спроведе успешне реформе у свом високообразовном систему.

### **...и њене импликације за српско високо образовање**

Земље које још увек нису почеле са реформама дефинисаним у Сорбони и Болоњи суочавају се са мноштвом изазова. Једна од таквих земаља је Србија. После вишедеценијске ауторитарне владавине, Србија је успела да се ослободи претходног режима октобра 2000. године. У том смислу, њена позиција земље транзиције изузетна је, јер су скоро све земље државног социјализма успеле да уклоне своје ауторитарне власти још касних 80-их и раних 90-их година. Сличан процес се није догодио у Србији: она је била суочена са специфичном ситуацијом, обележеном распадом федерације чији је била члан, ратом и деструктивном влашћу. Тренутно, Србија иницира реформе у многим секторима, међу којима је и високо образовање. Реформе у високом образовању биће суочене са отпором различитих политичких и друштвених снага. Чини ми се да ове снаге могу да изнесу три разумна аргумента против радикалних реформи у високообразовном систему:

- 1) реформе су средство великих сила у Европској унији да доминирају високим образовањем у другим земљама, и стога су опасне по очување националних/културних специфичности српског образовног система;

- 2) реформе могу да се одложе док Европска унија не услови ове реформе интеграцијом Србије у европске институције;
- 3) реформе су скупе.

Прва два аргумента, међутим, могу да се оповргну на основу закључака из овог чланка. Као прво, показано је да четири најугицајније силе у Европској унији имају системе који се битно разликују од модела дефинисаног у Болоњи. Италија и Немачка се крећу у правцу овог модела (пре реформи, њихови сисетми су се битно разликовали од тог модела), али су Велика Британија и Француска неодлучне. Према томе, Болоњска декларација није средство којим би велике европске силе наметнуле своје системе другим земљама. Као друго, ауторитет Европске уније у политици високог образовања је миноран и бесмислено је чекати на инструкције или притисак Европске уније да се почне са процесом реформи.

Трећи је најјачи аргумент. Заиста је релативно скупо реформисати српски високообразовни систем, јер је реч о земљи која се суочава са тешким економским проблемима. Стога је најважније да стране владе, банке и невладине организације обезбеде значајна финансијска средства за реформе. Ипак, мора да се примети да би трошкови одлагања спровођења реформи највероватније били много виши од трошкова реформи које би се сада покренуле.

Коначно, указаћу на неке предности за Србију, уколико би почела са усвајањем и инплементацијом болоњских реформи што је могуће пре. Прво, створио би се високообразовни систем који је тржишно оријентисан и на тај начин ефикаснији. Високообразовне институције подвргле би се принципима природне селекције. Друго, врло је важно не заостајати за процесима у другим европским земљама, јер би то значило удаљавање од интеграције у институције Европске уније. Треће, на болоњски процес најбоље могу да утичу земље које примењују ове реформе на најодлучнији и најефикаснији начин. С тим у вези, за Србију би било мудро да служи као пример брзе инплементације закључака Болоњске декларације (слично Италији). Њен утицај на процес не би, наравно, био значајан колико утицај неких других европских земаља, али би ипак био значајнији него у случају одлагања реформи.

Према томе, Србија има све разлоге да се придружи болоњском процесу што је пре могуће. Грешке ће се свакако чинити у току инплементације реформи, али још једна предност коју Србија има јесу примери земаља централне и источне Европе, као и примери бивших југословенских република (нарочито Словеније), које су направиле извесне кораке у реформисању својих образовних система, а који су били (или још увек јесу) слични српском систему. Њихови успеси и (нарочито) грешке у реформском процесу могу да служе као изванредан пример којим путем

да се (не) иде. Наредне године ће показати да ли је Србија успешно реализовала садашње могућности за стварање савременог високообразовног система. Такав успех не би користио само Србији, већ и другим земљама у њиховом одлучивању којим путем да крену после Болоње.

## RESUME

Although the European Union hardly has adopted significant legislation concerning higher education, it is possible to observe convergence of higher education systems and policies among the E.U. member states during the last twenty years. This suggests that changes in higher education systems and policies are to be attributed primarily to initiatives stemming from the nation states. Hence, the adoption of the Sorbonne Declaration by Germany, the United Kingdom, France and Italy in 1998 and of the Bologna Declaration by almost all European states in 1999, are events of particular interest. In this article, I will test two hypotheses. Firstly, since the two path-breaking Declarations are the results of nation state initiatives, I will hypothesize that after Bologna we will observe even more convergence than before. My second hypothesis is that the initiators of the entire process (Italy, the UK, Germany and France), have made the most significant moves in the direction promoted in the Declarations. This hypothesis is based on my assumption that the four mentioned countries would not have initiated the reforms if they were not perceived to be strongly in their interest. My analysis will confirm the first hypothesis, but clearly disconfirm the second. I will attempt to explain such an outcome. Finally, I will discuss the implications of this outcome for the higher education policies of countries that are just at the point of joining the Bologna process, specifically for Serbia. The case of Serbia is particularly interesting, because it was the last country in Europe to experience a transition from authoritarian Communist rule, and is thus a potential test case for the quality and efficiency by which a newcomer into the Bologna process can transform its traditional higher education system.

## Библиографија

- DiMaggio Paul.J. and Walter W. Powell (1983) „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. *American Sociological Review* 48: 147-160
- Haug Guy and Christian Tauch (2001) *Trends in Learning Structures in Higher Education* (II). Извештај који је припремљен за конференцију у Саламанки (марта 2001) и Прагу (маја 2001).
- Rakić, Vojin (2000) „Higher Education Policies in Finland, Sweden and the United Kingdom: The Expectation of Convergence”. Enschede: чланак презентира на БОН конференцији.
- Rakić, Vojin (2001) „Converge or not Converge: The European Union and Higher Education Policies in the Netherlands, Belgium/Flanders and Germany”. *Higher education policy* 14: 223-240.
- Huisman, J. (1995). *Differentiation, Diversity and Dependency in Higher Education* Utrecht (Netherlands): Lemma.
- Van Vught, F. (1996). „Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation and Diversity in Higher Education Systems.” In L. Meek (Ed.), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. Oxford: Pergamon Press.

## ПОДРШКА РАЗВОЈУ И ИНПЛЕМЕНТАЦИЈИ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Влада Републике Србије, у експозеу председника Владе доктора Зорана Ђинђића, дефинисала је реформу јавних служби и јавне управе као један од приоритета. Такве реформе воде у брзе регионалне и међународне интеграције. У том смислу, Влада је одредила принципе развоја српске јавне управе, а ускоро се очекује и објављивање стратешког програма који треба да обухвати активности на пољу реорганизације управе, развоја јавних службеника, реформе јавних финансија и законске регулативе, као и децентрализације и деконцентрације оснаживањем рада локалне самоуправе. Захтеви интеграције у Европску унију, као и, уопште, међународну заједницу, налажу потребу за новом и савременом јавном управом која ће се базирати на концепту ефикасности, ефективности и квалитета јавне услуге. Таква управа требало би да одржава принципе транспарентности („прозирности”), оријентације ка потребама грађана, професионалне и деполитизоване службе и интернационализације креирања ресорних политика.

Влада Републике Србије је за потребе развоја реформе јавне управе формирала Агенцију за унапређење државне управе како би се обезбедила потребна стручна и оперативна подршка развоју програма и пројеката реформе и унапређења и њиховој имплементацији и мониторингу.<sup>2</sup> У координацији са Министарством правде и локалне самоуправе, Агенцијом за информатику и Интернет и Саветом за државну управу, Агенција за УДУ у протеклих девет месеци активно ради на реализацији развојних активности као основе за реализацију дугорочне политике Владе РС у овој области.

Начин рада Агенције за УДУ заснива се на формирању широког круга реформских лидера, усаглашавању различитих приступа и погледа на сам процес реформе и координацији иностраних и домаћих ресурса. Агенција за УДУ је, у протеклом периоду, реализовала низ семинара, радионица, едукативних курсева и различитих сусрета државних руко-

1 Агенција за унапређење државне управе.

2 Из члана 10. Уредбе о Генералном секретаријату и другим службама Владе РС („Службени гласник”, бр. 15, 15.02.01). Агенција за УДУ: „израђује и предлаже програме за унапређење ефикасности и квалитета рада државне управе, прати њихово остваривање и пружа стручну помоћ у примени”.



водилаца, са циљем да се процес промене приближи већем броју актера промене и да се појединачне иницијативе за унапређење ставе у заједнички оквир. Посебно треба издвојити серијал сусрета са секретарима министарстава, презентације министарстава у оквиру иницијативе „Упознајмо се боље, радићемо брже”, семинаре „Презентације најбољих модела државне управе” и „Основе управљања у државној управи”, курс за координаторе односа са јавношћу и тренинг тренера везано за интеграцију у ЕУ, као и радионице за секретаре министарстава, шефове кабинета и координаторе за односе са јавношћу.

Подршка информисању и едукацији широког аудиторијума остварена је помоћу гласила „Реформатор” и едукативних публикација („Добра Влада”, „Поверење у Владу”, „Реформа су људи”, „Квалитет закона и прописа”, „Е-управа” и других, који су месечно штампани у тиражу од 5000 примерака и дистрибуирани Влади, јавној управи, Скупштини Србије, локалној самоуправи, политичким партијама, медијима, дипломатском кору, невладином сектору, међународним организацијама... Наведене активности биле су могуће уз велику подршку Владе, министарстава и наших партнера из Владе Норвешке, али и низа других организација које су пружиле своју материјалну и експертску помоћ (Светска банка, Влада Немачке, NDI, Конрад Аденауер Штифтунг...).

Остваривање широког консензуса неопходан је чинилац успеха било које реформе, па и реформе јавне управе, али свакако није и довољан. У сарадњи са норвешким експертима Агенција за УДУ је реализовала дијагностичку студију о организационим питањима у Влади и на централном нивоу јавне управе у Србији. На основу сазнања и препорука студије организована је званична конференција у Паризу у координацији ОЕСД-а на којој су највиши званичници Владе и министарстава разматрали питања дугорочног приступа реформи. Очекује се да до краја године Влада донесе свој вишегодишњи стратешки програм чија се имплементација планира за прву половину 2002. године.

Агенција за УДУ спремна је за изазове који ће чекати Владу и министарства у следећем периоду. Припремљен је или је у току низ програма, и то:

- Дијагностичка студија о кадровским питањима на централном нивоу управе (у сарадњи са експертима из Данске);
- Анализа постојећих потенцијала и компетенција запослених у јавној управи и развој кадровског информативног система (прва фаза четворогодишњег програма сарадње са Шведском);
- Развој функције координације реформе и унапређење управљања у министарствима (уз подршку Владе Велике Британије);

---

– Едукација запослених у јавној управи (више од 13 едукативних програма).

Очекује се и одговарајућа активност у подршци развоју и имплементацији нове законске регулативе у овој области, као и подршка развоју електронске владе.

Да би реформа могла да добије своју одговарајућу форму и садржину, Агенција за УДУ учинила је напор и у правцу формирања базе података (информације о тренутном стању у министарствима) и базе знања (низ стручних публикација из области јавне управе). Уз стручну помоћ Завода за информатику и Интернет и финансијску помоћ Владе Краљевине Норвешке реализује се и креирање мреже електронске размене података између Владе и министарстава као првих корака у електронизацији рада Владе.

## RESUME

This Contribution summarizes some actions that have been undertaken in Serbia in the direction of reforming the public administration system. The emphasis is on the work and results of the Agency for Public Administration Development. The cooperation with international donors is emphasized as well as the roll of the Agency in Human Resource Development.



### ОБЛИЦИ КОНТРОЛЕ (АУДИТИНГА) У МОДЕРНОЈ ЈАВНОЈ УПРАВИ

#### Функција врховног аудитинга у модерној влади

##### *Од њихових и оверавања рачуна до аудиторских пословања*

Од када постоје порези – а то је прилично дуг период – постоје и аудитори. Све од недавно њихов главни задатак био је да конторлише људе – пореске обвезнике – да не избегавају плаћање пореза. Римски конторлори су контролисали рачуне провинцијских гувернера да би убирали порез којим је Цезар финансирао ратове и освајања. Људи су постојали да служе својим господарима.

То се сада променило; коначно је свако на свом месту. Аудитори постоје да би водили рачуна да изабрани и наименовани званичници најекономичије владе најефективније и најефикасније користе средства која припадају државном фиску. Или, према тексту Лимске декларације о упутствима за аудиторска правила:

„Концепт контроле и утврђивање својстава је јавној финансијској администрацији, с обзиром да је управљање јавним фондовима израз поверења. Са контролом се не завршава процес; она представља незаменљив део регулативног система који има за циљ откривање одступања од прихваћених стандарда и нарушавања принципа законитости, ефикасности, ефикасности и економије финансијског менаџмента довољно рано да би се предузеле корективне мере у појединачним случајевима, да би надлежни преузели одговорност, да би се извршила компензација или да и се предузеле кораки ка превенцији – или бар отежавању – таквих прекршаја”<sup>3</sup>

Постоје, међутим, екстерни аудитинг и интерни аудитинг. Њихов делокруг и сврха прилично се разликују. Екстерни аудитинг врши се у име послодавца/власника ради потврде и овере да влада/менаџмент обављају посао у интересу послодавца. Интерни аудитинг средтво је менаџмента у спречавању да га остали запослени варају/поткрадају. Овај чла-

---

1 Експерт, Институт за јавну управу Шведске.

2 Значење речи "аудитинг" највише одговара нашој употреби термина "ревизија". Websterov речник аудитинг дефинише као "званично испитивање и верификацију рачуна и извештаја".

3 Одељак 1. Сврха аудитинга.

нак ће се углавном бавити функцијом екстерног аудиторинга тј. оним што се у јавној управи обично назива Врховна аудиторска институција, SAI (Supreme Auditing Institucion), (или национални аудиторинг).

### Аудиторинг у јавним корпорацијама

Главна аудиторска еволуција је, ипак, у корпоративном сектору. Тамо где су власништво и менаџмент одвојени, постоји потреба за независним контролорима да потврде и овере да је вођење финансија и менаџмента у складу са жељама власника, да су финансијски извештаји тачни и да су рачуни сачињени у складу са законом и највишим професионалним стандардима. Без такве потврде власници никада не могу да буду сигурни шта се стварно догађа у њиховим компанијама.

Повећано је учешће државе, грађанског друштва и представника запослених, заједно са власницима, као најзаинтересованијим странама за рад и активности ових великих, јавних корпорација.

Развој модерног друштва у највећој мери зависи од пословања ових корпорација: економски раст, запосленост, старна валута, порези итд. Стога је држава веома заинтересована да рад ових компанија буде у складу са, нпр. законима о опорезивању (порез на доходак, порез на промет, порез на додату вредност, итд.), као и са другим областима где корпоративно пословање може да има економске последице по државу и локалну заједницу као што су, између осталог, менаџмент отпадом и други ефекти од значаја за животну средину. Запослени имају очигледан интерес за пословање фирме у којој су запослени. Њихова средства за живот умногоме зависи од пословања компаније, али и од других аспеката, као што су здравство, образовање и право на пензију који зависе од тога. Групе које се баве одређеним проблемом у већем обиму траже да финансијски и политички утицајне корпорације заговарају њихове посебне интересе (орпоративну етику, политику итд.).

Тако су се област и делокруг аудиторинга веома развили, проширујући се на не-финансијску област, као што су ефекти менаџмента (процена квалитета менаџерског система и политичке одлуке), средине, здравствени и осигуравајући аранжмани, политика полова, одговорност за квалитет производа итд. Ово су области које би могле да створе велику скривену одговорност, које би инвеститори у компанији требало да буду свесни. Неколико таквих примера било је у фармацеутској и хемијској индустрији, у којима су спорови за одговорност за грешку иу производу довели до банкротства неколико великих корпорација.

Улога и делокруг независног аудиторинга у модерном корпоративном друштву енормно се раширила, поставши тако мултимилионски посао.

Њу више не представљају чиновници у сивим оделима који се надвијају над прашњавим рачуноводственим књигама или гомилама папира. аудиторство данас захтева супериорну анализу високог нивоа у многим сферама модерног управљања и јавне политике.

Аудитинг у јавности објављених корпорација по правилу студиозно обављају овлашћене јавне рачуновође (СРА). Услови за постојање СРА разликују се од земље до земље, али енерални захтев је да то буде магистар пословне администрације (МВА), да има неколико година релевантног радног искуства и, често, да полаже посебан испит и да се интервјуише пред квалификационом комисијом. То је процес сличан ономе када се постаје члан адвокатске коморе. Чланство СРА Асоцијације је генерално јавно. Овлашћеним јавним рачуновођама је законом забрањено да раде друге послове и/или да имају било какав интерес у компанији клијента.

Са динамичком еволуцијом јавног корпоративног сектора и његовим повећаним интернационализмом и комплексношћу као и са новим областима аудитинга, постало је немогуће да само један СРА обавља такве аудитинге. Уместо тога, те послове обавља мањи број великих мултинационалних рачуноводствених и консултантских фирми: Price Waterhouse Coopers, KPMG и Arthur Andersen (Велика тројка). Националне рачуноводствене фирме, са изузетком најмањих, генерално су „прогутали” ови дивови, који имају могућност да ангажују велике тимове који ће сагледати све аспекте пословања и менаџмента компаније.

Такви годишњи аудитинзи данас представљају активности које се одвијају током целе године са трошковима од по неколико милиона долара. Наименовани аудитори – аудиторска фирма – данас се сматрају и законски и финансијски одговорним за штету насталу услед немара или тајних нелегалних споразума који су довели до тога да инвеститори/акционари изгубе новац. Само веома велике аудиторске куће могу да понесу терет такве финансијске одговорности.

Владе су такође окрећу, у све већој мери овим аудиторским кућама ради обављања контроле активности државних система који се финансирају из јавних прихода: железница, лука, аеродрома, енергетског система, телекомуникација итд. Већина великих ревизорских кућа и, посебно, Велика тројка, установили су специјална одељења, оспособљена да се баве владиним или међувладиним активностима.

### **Конторла владе**

Шта ово значи за традиционалне владине институције за аудитинг? У нормалном уставном окружењу сва дефинисана моћ државе потиче од

људи (грађна). Демократски изабран парламент јесте врховни представник воље грађана и спроводи своју моћ кроз монопол у одобравању закона (укључујући закон о годишњем буџету). Влада – извршни орган – црпи своју моћ из парламента и мора да делује у складу са законима које парламент донесе. Судство проверава поступке супротне закону, укључујући поступке владе.

Где се налази врховни аудитинг у оваквом уставном окружењу? Зашто судство није довољно да спречи владу да крши устав или законе које доносе парламент? Зашто би се независност врховног аудитинга<sup>1</sup> обезбеђивала уставом? Који је делокруг аудитинга? Да ли може да се изврши аудитинг одлука које је донео парламент? Које су казне које се пирмењују за непоштовање препорука које је дао врховни аудитинг? Која је разлика између аудитинга и евалуације? Зашто помно праћење слободне штампе и медија није довољно да се открију лоше управљање и злоупотреба од старне владе?

Сва ова питања заиста веома важна, остају без одговора за све ситуације. У зрелом, демократском и отвореном друштву са високим степеном слободе информисања, мноштвом медија који представљају многе партије и интересе, разним организацијама за лобирање по разним питањима, изгледа да постоји ограничена потреба за институцијом врховног аудиторства. Истражитељски настројени штампа и медији разоткриће злоупотребу власти и лоше управљање, пружајући тако могућност бирачком телу да донесе своју пресуду приликом следећих избора.

Међутим, политичка и економска реалност често се разликују од идеалне ситуације. Независна институција врховног аудитинга (Генерални аудитор) посматра се као статутарно тело експерата, које има овлашћења да истражује све области финансијског менаџмента активности које финансира држава. То је одвојено од функције интерног аудитинга која је део сопствене владине структуре управљања трошковима. Нагласак је на експертизи и објективности.

### **Делокруг аудитинга – финансијски аудитинг у односу на аудитинг пословања**

Финансијски аудитинг традиционално је одговорност канцеларије генералног аудитора. Веома често је повезана са функцијама интерног аудитинга у оквиру владе. Објективно верификовање и оверавање владиних рачуна представља најважнију функцију сваке владе. Тако неквалификовано оверавање исправности траже се пре него што парламент одобри рачуне. Погрешна и незаконита употреба јавних фондова,

<sup>1</sup> Лимска декларација о упутствима за правила аудитинга, део III, одељак 8.

које је таква контрола открила, нормално би требало да се пријави полицији ради истраге.

Аудитинг пословања генерално је комплекснији, субјективнији и потенцијално контроверзан. Ево једног примера: Генерални аудитор Канаде наименовао је Повереника за развој животне средине и њено очување.<sup>1</sup> Повереник има буџет од 3 милиона долара, особље од 35 професионалаца са завршеним студијама из заштите животне средине, пословног менаџмента, рачуноводства, економије, политичких наука, геологије, биологије, права, урбаноог планирања, јавне администрације и инжењеринга. Повереник подноси годишње извештаје у име генералног аудитора директно Доњем дому по питањима која су у вези са животном средином. У Финској, независна државна аудиторска канцеларија SAO, предвођена генералним аудитором кога је наименовао парламент на период од 6 година са правом реизбора, има двоструку функцију екстерног финансијског праћења и аудитинга као и аудитинга пословања. Ове две функције организоване су у две јасно одвојене јединице са различитим функцијама. Државна аудиторска канцеларија SAO има 124 аудитора магистара рачуноводства, права или пословне економије и/или постдипломаца јавне администрације, политичких наука, економије и социологије.

Ова два примера указују на широк делокруг аудитинга пословања. Могу да се баве којим предметом који подразумева комплетно или делимично финансирање из јавних фондова. Очигледно је да би њихови налази и препоруке могли да дотакну питања која потенцијално имају значајне политичке ефекте, а могу да буду и идеолошки контроверзна, посебно у односу на питање шта би требало да буде легитимна одговорност јавног сектора. Врховне аудиторске институције, стога могу да показују својеврсну тенденцију ка избегавању предмета који би их изложили политичкој контроверзи. У сукобу између експерата и политичара, политичари побеђују.

### **Врховне аудиторске институције, влада и администрација**

Врховне аудиторске институције првобитно су увек имале функцију чувара. Финансијски аудитинг је био инструмент контроле тачности презентираних финансијских извештаја, као и околности да ли систем финансијске контроле функционише на адекватан начин, с циљем спречавања корупције, преваре и крађе. У случајевима у којима парламент одобрава буџет владе, било би логично да аудитор поднесе извештај директно парламенту.

У пракси, међутим, владе нерадо дозвољавају политичарима из парламента да контролишу наименовања аудитора и да, евентуално, профи-

<sup>1</sup> Међународни часопис о аудитингу владе – октобар 2001, стр. 3.



тирају из злоупотребе аудиторских извештаја. У Шведској, на пример, све доскора финансијски аудитинг била је функција у оквиру министарства финансија, док је Национална аудиторска канцеларија била одговорна како за аудитинг пословања, тако и за контролу рачуна у смислу њиховог вођења у складу са утврђеним правилима и прописима. Као и у многим другим земљама, аудиторска функција под министарством финансија једна је од најстаријих институција владе, установљена још у XVII веку.

Аудитинг пословања, који се појавио 60-тих година, даје историјски преглед спровођења програма владе и организација. Његова крајња функција је између потврђивања да су посматрана најбоља управљања у пракси (аудитинг пословања) и инструмента за идентификацију потенцијалног напретка, и добре праксе (евалуација).

Менаџмент, међутим, није никаква наука и аудитинг пословања и евалуација ангажују пуно субјективних елемената и личних вредности. Јавна служба за некога мож да буде делатност коју само држава може да обавља, а неко сматар да је исплативије ако се обавља преко приватизованих, али регулисаних, ентитета. Слабо пословање често је последица лоше дефинисане или неодговарајуће владине политике: до које мере аудитори могу да просуђују владину политику? Када аудиторски извештај постаје оруђе у рукама опозиције да нападне владу?

Лимска декларација о упутствима која се односе на аудиторска правила, заговара уставом загарантован независан положај врховне аудиторске установе, „чак и када делује као агент парламента и обавља аудитинг према његовом налогу”, снажне иницијативе и аутономије. Од врховне аудиторске институције очекује се да буде потпуно независна од владе и администрације. Требало би да има свој властити буџет и независност њених чланова уставом би морало да буде загарантована. Било би потребно да независно одлучује о свом аудиторском програму. Своје извештаје и препоруке представља парламенту једном годишње и њени извештаји требало би да се публикују и ставе на располагање целокупој јавности.

Улога врховне аудиторске институције у уставној владавини може да се упореди са улогом коју екстерни аудитор обавља у име власника (акционара) и других заинтересованих (држава, запослени, повериоци) у модерној мултинационалној корпорацији. Њена улога је да изврши аудитинг менаџмента, открије немар, лоше управљање, превару и крађу и јавно објави своје налазе. Ако не обавља своју функцију компетентно и са неопходном марљивошћу, она одговара и њени аудитори би требало да поднесу оставке и, евентуално, буду тужени. Кључне области аудитинга пословања која се често спомињу су:<sup>1</sup>

1 Видети презентацију државне аудиторске Канцеларије Финске у "Међународном часопису о аудитингу владе" – октобар 2001.

- Процена економије, ефикасност и ефективност (ри „Е”) вођења послова;
- Поузданост и адекватност информација које се користе при доношењу одлука;
- Постављање циљева;
- Ефикасност система контроле, мониторинга и евалуације;
- Законитост вођења послова и усаглашавања са циљевима;
- Усаглашавање са државним буџетом.

Вредности које су у основи врховне аудиторске институције јесу:

- Експертиза;
- Објективност;
- Кооперација;
- Храброст;
- Ефективност.

Важна претпоставка аудитинга владе је да ће се бавити само оним аспектима владе и јавне управе који су, у великој мери, вредносно неутрални, техничким и професионалним питањима која компетентни и искусни експерти могу да разматрају. Ако је питање идеолошке природе, претпоставља се да ће се врховна аудиторска институција повући.

### **Особље у врховној аудиторској институцији**

Јасно је да запослени у врховној аудиторској институцији морају да буду изузетно квалификовани људи који имају најмодернији приступ експертизи. Како је раније назначено, државна аудиторска канцеларија у Финској има 124 аудитора који су магистри или постдипломци из јавне управе, политичких наука, економије, социологије и права са 10 година радног стажа у просеку. Поред тога, она користи услуге рачуноводствених фирми, академских институција, консултаната/експерата из разних области аудиторства. Врховне аудиторске институције других ОЕЦД земаља имају сличан профил.

Стварање врховне аудиторске институције је, стога, веома захтеван и скуп подухват. Ако њени запослени не обаве квалитетну експертизу, врло лако могу да стекну лошу репутацију.

### **Извештавање – снага врховне аудиторске институције**

Не постоје директне санкције за врховну аудиторску институцију. Ако се открије криминална радња, она се пријављује полицији ради

истраге. Лоше управљање није злочин којим се бави закон. Снага врховне аудиторске институције зависи од тога да ли ће други предузети одговарајуће акције. Проблеми такве врсте се подносе одговарајућим ауторитетима и, посебно, целокупној јавности. Најбоље средство за тако нешто је корз извештаје које врховна аудиторска институција припрема и подноси јавности на увид.

Погрешна анализа и препоруке, међутим, могу да произведу несagleдиву штету институцији која је била под истрагом. О спорним питањима се, стога, увек разговара са управом организације која се контролише, ради разјашњења и одговора о корективним акцијама. Тамо где се постигне соразум, често постоји притисак да се одређена ставка избаци из извештаја. У многим случајевима, аудиторски извештаји релативно су неконтроверзни. Деликатно питање је да ли постоји обавеза према целокупној јавности да се поднесе извештај о свим налазима, као и да се они обзнане, или је делотворније да се ова питања реше са управом без сасављања извештаја. У стварности, изгледа да годишњи аудиторски извештаји инклинирају проналажењу проблема у систему, а мање индивидуалним проблемима пословања.

## Врховни надзор за Србију

Идеја о генералном аудитору за Србију представљена је у вдиу независне институције за истраживање и извештавање о лошем управљању, расипању и превари. Међутим, такве канцеларије у ОЕЦД земљама, које су се прошириле са финансијског аудитинга на аудитинг пословања захтевају особље са експеритзом највишег нивоа или буџетска средства да се таква експертиза купи, како би контрола била веродостојна. Канцеларија генералног аудитора обично има на стотине запослених магистара или постдипломаца са значајним искуством из разних дисциплина, посебно економије, пословне администрације, јавне управе, политичких наука, социологије и права. При том се користе услуге консултантских фирми, често међународних, у дисциплинама релевантним у организацијама које би могле да преузму улогу аудитора – министарство, агенција, пореске службе итд.

Таква експертиза данас недостаје Србији и владина средства су врло ограничена. Лоше обављен аудитинг менаџмента може веома лако да дискредитује институцију. Стога би за Србију можда било боље да се прво концентрише на финансијску аудиторску функцију док се питање аудитинг пословања поново не покрене. Коришћење експертизе финансиране од стране донатора, за спровођење аудитинга пословања, може представљати једна корак напред, али је потребно пажљиво разматрање.

## RESUME

Serbia is currently presented with a unique opportunity to build for itself a new, modern, performance and result oriented public management machinery for its entry into the twenty-first century European mainstream. A key concept in modern governance is accountability for the use of public funds, i.e. money that belongs to the people. The three E's. Economy, Effectiveness and Efficiency provides a useful guide to illustrate the different levels of accountability (audit) arrangements in Government.

**Traditional audit** (internal audit) had its focus on efficiency and ex post control that all disbursements are accounted for and have been disbursed in accordance with existing financial rules and regulations. Accounts are verified and certified. Later developments have tended to include assessments of financial control systems, i.e. the effectiveness and efficiency of the rules and regulations themselves. A Central Audit, or Auditor-General's Office, reporting to the Minister of Finance with outposted auditors in the ministries and special organisations is often responsible for internal audit functions. It certifies Government Accounts.

**Performance audit** is focused on the effectiveness of other management systems, such as strategic and operational planning, budgeting, human resources, information and knowledge management systems. These assessments require a whole new breed of auditors, familiar with the latest developments in organisation and management. Their assessments will also move from the objectively and statistically verifiable conclusions and recommendation to much more of subjective value judgments. The status and content of such management audit reports easily become controversial. Such audit often reports directly to the Government and/or to the Ministry of Finance, who is responsible for the effectiveness in Government.

In supreme audit, at the highest level – auditing the economy of Government programmes and projects – the issues often come very close to value-based political assessments. Assessing, for example, the economy – in the broadest socio-economic sense – of a Government price control programme on electricity would inevitably touch upon issues close to political ideology. Such audit is therefore often reporting directly to Parliament.

For Serbia, it could learn from the experiences of the Scandinavian countries, which have over the past forty years transformed their public management from a traditional Civil Service into a flexible machinery to deal with a rapidly changing world and with the demands of an active participation in the building of the European Union. In Sweden the Government's National audit Bureau is in the process of being abolished and its functions transferred to the Parliament Audit Committee. Audit of Government agencies – internal and management audit – is often contracted to internationally recognised private sector audit firms up to the same standards that apply for publicly listed private corporations.

Supreme Audit, however, is very demanding and expensive. It requires highly qualified staff and expensive expertise. Serbia may want to focus on the less demanding financial audit until such a time that enough resources – experts and money – are available.



## СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ УВОЂЕЊА Е-ВЛАДЕ

Проблем увођења е-влада изузетно је сложен, имајући у виду његов велики утицај на функционисање целокупног друштвеног система и његову организационо-техничку сложеност. Сходно томе, адекватно планирање и праћење реализације императив је за увођење система е-влада.

Проблемом планирања увођења е-влада највише су се, природно, бавиле најразвијеније земље а посебно САД. Иницијални материјал публикован је од стране NECCS 1999. од насловом *Electronic Government: A Blueprint for States*. У овом материјалу наведена су критична питања са којима се уочавају владе при уласку друштва у дигиталну еру.

У њему су таксативно набројана ова питања, али нису дати одговори којима би се постигло задовољавајуће решење.

На скупу NECCS *Symposium 2000* одржаном у децембру 2000. у Лас Вегасу изложен је материјал под насловом *E-Government Strategic Planning* [1]. Овај материјал даје више конкретних, специфичних упутстава за планирање послова е-влада, као и сасвим конкретна упутства за њену оцену подобности. Врло значајна компонента је део који омогућује да лидери оцене своју спремност за овакав један посао. Са тим циљем, материјал је организован у три дела. Први део намењен је упознавању руководиоца са потребама и могућностима е-влада. Други део представља дискусију о питањима и проблемима са којима влада треба да се позабави пре но што започне планирање е-влада. Трећи део садржи „план за планирање”, упутство којим се корак-по-корак описује процес планирања е-влада и његове реализације. У овом раду дат је сажет приказ оригиналног рада NECCS-а са одређеним питањима и коментарима који се односе на наше специфичне услове.

Публикација [1] искоришћена је као основ овог излагања, уз осврте на специфичну ситуацију у нашој земљи.

### Зашто?

Сматра се да ће се владање у следећој декади променити више но што се променило у току целог претходног века применом технологије е-влада. Е-влада већ производи промене у постојећим законима и креира

1 Prof. dr Miodrag Ivković – помоћник министра за науку, технологију и развој.

2 Prof. dr Zora Kowović – FTN Novi Sad.

нове законе и политике. Сматра се да ће нове технологије (информационе) довести до значајних промена и у самој организацији власти. Правилна примена омогућује унапређење односа власти са грађанством/порезницима (данас их често називају и корисницима) тако што развија и унапређује сервисе и чини их доступнијим већем броју грађана.

NECCS сматра да је од суштинског значаја за врхунско руководство да прихвати ове изазове и да упутства, попут оног датог у матријалу, могу да помогну представљању професионалних стандарда за е-владу.

Изабрани представници власти оцењују се према својим способностима да буду лидери у технологији, као основи за развој економских стратегија, као и алатима за унапређење владиних сервиса.

Ситуација у СР Југославиј, као земљи са специфичним условима, намеће да се овакав став размотри бар у два аспекта: (а) у коликој мери постојећи техничко-технолошки услови, став руководиоца људи и способност корисника за примену потребних елемената ИТ ограничавају спровођење једног оваквог опредељења и (б) у коликој мери одлука за прихватање и спровођење оваквог опредељења може да помогне бржем прикључивању савременим светским пословним и друштвеним стандардима и системима.

## Основе за планирање

### 1. Улога Владе

Економија развијених земаља трансформише се са индустријске основе на основу подржану знањем и информацијама. У тим трансформацијама, власт мора да заштити економске интересе грађана, као и да трансформише своје функције и сервисе. Власт постаје сервис провајдер и креатор политике дужан да ослушкује интересе грађана и да промовише њихове економске и друштвене интересе. Као креатор политике, власт је дужна да сагледа планирање за дигитално друштво у целости: електронска влада је само један део овога посла. Да би у потпуности разумео значај стратешког планирања у овом домену, неопходно је прво разумети шире потребе дигиталног друштва. Владе их морају сагледати кроз следеће елементе:

- Економски развој – подршка новим индустријама базираним на знању уз истовремену подршку постојећој економској бази путем владине политике, законске регулативе и мера подршке.
- Телекомуникациона политика – влада артикулише потребе и охрабрује приступ брзим комуникацијама својом законском регулативом.
- Едукација – Влада треба да омогући свим грађанима да користе нове технологије за шта је неопходно одговарајуће образовање.

- Влади сервиси – Влада мора а буде модел за коришћење е-пословања и катализатор за лакше укључење грађана у дигитално друштво.

У СР Југославији, сматрамо да су наведени елементи од суштинског значаја, уз напомену да оно, што на први поглед изгледа најзначајније за владу (Владини сервиси) треба да буде покретач за утицај владе на развој остала три елемента који пресудно утичу на развој целокупне друштвене и државне заједнице.

## ***2. Усвајање сīрайешке йреїїосїавке Е-влада***

Одређене теме и претпоставке су масовно прихваћене од стране професионалаца у домену е-влада. Основне од њих су:

- Е-влада треба да укључи стратегију вишеканалне испоруке сервиса, где је исти сервис расположиви путем Web-а, телефона, шалтерских служби.
- Е-влада захтева приступ оријентисан ка кориснику код аутоматизованих система, пословних процеса, управљачких процедура и организационе струке.
- Е-влада даје и могућност за потребу за развојем начина пружања својих услуга, али успех зависи од напретка који се најчешће остварује у реалистичним инкрементима.
- Правилно одређивање приоритета и фокусирање на бине и реалистичне задатке су кључ успеха у планирању и спровођењу е-влада.
- Е-влада захтева стандардизацију интерних процеса и одређивање дугорочних циљева и кроз владу и кроз агенције. Ово је посебно важно када се ради о вертикалним сервисима као што је спровођење закона или социјални сервиси.

## ***3. Класе сервиса***

Е-влада користи рачунарство и телекомуникационе технологије са циљем радикалних измена у пружању сервиса грађанима и јавности (G2C), пословним субјектима (G2B), запосленима у управи (G2E) и другим владама (G2G).

### *G2C сервиси*

Применом информационих технологија и једноставним решењима типа електронских пореских формулара, регистрација возила и слично могуће је значајно унапредити одређене сервисе. На тај начин постижу се следећи ефекти:



- Једноставније лоцирање сервиса;
- Погодност перманентног приступа;
- Унапређен поступак одговора корисника;
- Смањење редунданције у односу податка (подаци се уносе на једном месту и расположиви су за цео систем.

Да би обезбедила успешан online сервис влада мора да:

- Одреди приоритете увођења сервиса;
- Одреди начин приступа грађанства овим сервисима;
- Води рачуна о проблемима приватности и сигурности информација које се преносе Интернетом.

### *G2B сервиси*

Односи владе и пословних субјеката су вишеструки. Пословни партнери су владини добављачи, њени партнери у неким заједничким пословима, корисници владиних услуга и, понекад, и конкуренти. Комуникација владе са пословним субјектима представља потенцијално највећу могућност за повећање ефикасности економије. Веома су значајни системи који омогућују размену електронских докумената различитих намена и посебно могућности ефикасног руковања финансијским документима. На тај начин постиже се скраћење времена извршења сложених трансакција и стварају се добре подлоге за квалитетно одлучивање.

### *G2E сервиси*

Владе могу ефикасно користити Интернет сервисе за интеракцију са запосленима, пласирање новости и, посебно, за потребе е-образовања и промоцију управљања знањем.

### *G2G сервиси*

Владе могу и међусобно да комуницирају помоћу електронских сервиса. У неким случајевима овакви сервиси могу захтевати директан приступ базама података, док се у другим случајевима посао може реализовати трансфером података, ЕТ трансакцијама и слично. Ова врста сервиса често може захтевати реализацију на нивоу интранета и може се претпоставити да ће бити остваривана између свих нивоа управе.

## **4. Специфичности у односу на е-пословање**

У последњих неколико година присутно је мишљење да се послови е-владе могу водити на исти начин као што се води е-пословање. Природа функционисања управљачких структура је, ипак, значајно другачија

од пословних система, посебно оних у приватном власништву. Стога је, у процес планирања, неопходно укључити одређене специфичности које се воде на следеће:

- **Могућност избора корисника.** Због принципа равноправности, е-влада мора да пружа своје сервисе путем различитих механизма како би могли равноправно да их користе сви чланови заједнице, што није случај код пословних субјеката. Оваква ситуација може значајно да утиче на цену.
- **Различити начини расподеле прихода и трошкова.** У јавном сектору, уштеде или додатни трошкови обично се враћају у заједнички фонд одакле се врши прерасподела. У пословним системима ови финансијски ефекти се много директније одражавају на саму фирму.
- **Склоност ка преузимању ризика.** Из различитих разлога, који нису само финансијске природе, владе су мање склоне ризикантним потезима и обично имају процесе који дуже трају и конзервативнијег су карактера.
- **Организациона структура.** У јавном сектору овлашћења и одговорности су дистрибуирани по принципу расподеле власти и њеног балансирања. Овакав систем обезбеђује да власт делује са јасном намером, без брзих недовољно заснованих одлука. Пословни системи се обично фокусирају на најефикасније (у финансијском смислу) организационе структуре.
- **Различити извори мотива.** Влада постоји и реагује на притиске из домена социјалне политике и може да мења своје понашање само законском регулативом. Пословни субјекти реагују на притиске тржишта и владине регулативне механизме.

## 5. Потенцијални доприноси Е-влaде

Нове технологије поседују висок потенцијал за креирање нових вредности којима се унапређују владини сервиси. Међу њима су посебно значајни:

- **Самоуслужни сервиси.** На овај начин се омогућује корисницима да своје трансакције обављају у време које њима одговара, уместо у традиционално радо време владиних агенција. Влада, са друге старне, може да оствари значајне финансијске уштеде на бази електронских сервиса.
- **Једноставно извршавање сложених трансакција.** Путем система типа Web портала корисницима се омогућује да изврше сложене административне трансакције без одласка у различите агенције на различитим физичким локацијама.

- **Висока доступност сервиса.** Сервиси овога типа доступни су перманентно и нсиу огарничени радним временом владиних служби.
- **Унапређење пословних процеса.** Пословни процеси могу се усмеравати аутоматизацијом тока процеса, чиме се елиминишу непотребни кораци и скраћује време испоруке и цена сервиса.

## 6. Потенцијални модели планирања

Планирање процеса е-влада је различито од постојећих модела и ново у односу на системе планирања у пословању. Основна идеја исказана је у [2]:

Оно што је најважније је стратешко мишљење и делање. Стратешко планирање корисно је једино ако унапређује стратешку мисао и акцију; оно није њихова супституција.

Потреба за брзим деловањем и озбиљност природе увођења процеса е-влада захтева изузетно значајно стратешко планирање. Традиционални модели планирања примењивани у јавном сектору не задовољавају захтеве планирања електорнске владе. Ови модели планирања морају се модификовати тако да одговоре наметнутој динамици и функционалним захтевима данашњег Web базираног света.

Један од нових модела планирања који показује одређене погодности је Issue Driven Planing (IDS) модел. Овај модел идентификује стратешки елемент у тренутку када се он појави и креира одговарајући одговор уз редукацију ризика или максимизацију ефекта. Типичан IDS модел изводи се за периоде од две до три недеље са планским хоризонтом краћим од годину дана (типично шест до девет месеци). Овај модел узима у обзир чињеницу да је влада увек ограничена буџетом и политичком реалношћу, што омогућује фокусирање на специфичне стратешке елементе у задовољавајућим временским интервалима. Коначно, треба схватити да планирање за е-владу није пуко пословно планирање или ИТ планирање. Ентитети владе треба да буду у стању да спроводе пословно, ИТ и финансијско планирање конкретно кроз елементе планирања и имплементације електорнске владе.

## 7. Подобност за Е-владу

Као један од битних елемената за планирање узима се процена подобности владиних институција за овај посао. Према [1] у процену се морају узети следећи елементи:

- **Подобност лидера.** За успешно планирање и имплементацију неопходно је да лидери разумеју и узму пуно учешће у пословима е-владе.
- **Подобност законске регулативе.** Законска регулатива мора да буде прилагођена е-влади у смислу препознавања е-докумената као легалних докумената у правном систему (електронски потписи, системи за електронско плаћање и сл.).
- **Руковање електронским записима.** Владине институције морају да посвете посебну пажњу коректном руковању електронским записима, како са аспекта приватности, тако и са аспекта смештања и архивирања.
- **Приватност и безбедност.** Неопходно је обезбедити приватност и заштиту података у дистрибуираном окружењу е-владе. Ово се постиже механизмима којима се на прави начин третира аутентификација, поверљивост, интегритет, приватност и непорецљивост.
- **Јединственост система власти.** Један од основних изазова е-владе јесте изградња „једног лица” владе, без обзира на ниво власти. При томе је критичан елемент одређивање оног ко ће имати право да обезбеди задовољење заједничких интереса, рационалне трошкове, компатибилност решења са специфичностима и приоритетима свих нивоа власти. Препоручује се да свака влада одреди личност која ће играти централну улогу у послу планирања и увођења е-владе (СИО – chief information officer). Да би се задовољили интереси различитих корисника, у послу морају да учествују и представници грађана. У оквиру овог процеса саветје се стварање две групе:
- Групе која се бави проблемима глобалних функционалних захтева, финансирања и политикама (приватност, приоритети и сл.).
- Групе која се бави техничком подршком кроз координацију са агенцијама и имплементацији планова сервиса е-владе, одређивањем буџетских потреба појединих агенција, координацијом у процесу интеграције комплетне инфраструктуре, централизованом помоћи учесницима у процесу и развојем упутстава и стандарда за имплементацију.

**Образлагање.** При планирању и увођењу е-владе неопходно је пажљиво образложити свим групацијама које треба да прихвате активности и трошкове и резултате. Уобичајено се то ради кроз указивање на следеће елементе:

- Исти сервис по нижој цени;
- Више сервиса по истој цени;

– Бољи квалитет сервиса.

**Буџет.** Чињеница је да е-влада, поред тога што може да пуржи уштеде у потребном персоналу и финансијским средствима, захтева велика улагања. У обзир се морају узети сви трошкови (истраживања, развој, увођење, одржавање и експлоатација).

**Мерење перформанси.** У е-влади мерењем перформанси морају се обухватити елементи прогреса система и његове успешности путем следећих критеријума: задовољство корисника, степен прихватања, време трајања трансакција, редукација нивоа грешака и степен поузданости.

**Компетентност за сопствени развој.** Неопходно је реално оценити могућности сопственог развоја или ангажовања професионалних софтверских кућа кроз оцену стања сопственог кадра, како у домену развоја софтвера, тако и у домену вођења оваквих сложених софтверских пројеката.

**Управљање уговорима.** Неопходно је обезбедити склапање добрих уговора и њихово даље вођење од стране посебно одређеног руководиоца.

**Управљање пројектима.** За успешно вођење послова планирања и увођења е-влада неопходно је поседовати сопствени кадар способан да комплементно управља сложеним пројектима.

**Најбоља пракса.** Како се очекује брзо увођење сервиса е-влада, неопходно је спроводити најбољу праксу којом ће се у најкраћем року постићи тражени резултати. Ово се односи на, рецимо, скраћење времена и повећање поузданости апликација коришћењем стандардних компоненти и сл.

**Управљање односима.** Потребно је подржати посебну структуру за подршку корисницима која обухвата један или више следећих елемената:

- Телефонски сервис за подршку корисницима;
- Помоћ доступну путем Web-a;
- Рекурзивни процес типа FAQ;
- Процеси за анализу корисничког саобраћаја са циљем поједностављења навигације и приступа сервисима.

**Технологија.** Један од основних критеријума за избор технологија имплементације је сигурност сајта. Ово се уобичајено ради избором архитектуре. Архитектура се разбија у три домена:

- Архитектура апликације (рецимо стандардизоване компоненте, препознатљив изглед и функционалност и сл.);
- Архитектура података (стандардизација формата, XML технологија)
- Инфраструктурна архитектура (преносни путеви, комуникациони протоколи, рчаунарска опрема, скалабилност).

*Ситуација у нашој земљи намеће изузетно озбиљан и реалистичан приступ у оцени пободности за увођење е-владе. При томе сматрамо да претпоставља од два најважнија саставна дела: (а) претпоставља ефикасност и нерелативна очекивања и процене могућности имплементације и (б) конзервативан приступ, заснован на објективно лошим техничко-технолошким условима, који може неопходно да успори и имплементације које би реално могле да се спроведу.*

### *Кораци у планирању*

Планирање се спроводи кроз следеће кораке:

1. **Идентификовање извршног спонзора.** Идентификација се једно лице које ће бити одговорно за посао. Треба одабрати особу од поверења, високо позиционирану у владиној организационој структури, са довољно моћи да спроведе програм.
2. **Артикулисање визије.** Лидери владе треба да дефинишу инспиративну, футуристичку визију изгледа е-владе и начина њеног служења грађанству.

**Дефинисање глобалног плана.** Глобални план се дели у три фазе:

1. Фаза I – Стратешко планирање (што би требало/могло да се уради);
2. Фаза II – Планирање подобности (шта може да се уради);
3. Фаза III – Имплементационо планирање (шта ће се урадити).

**Планирање подобности.** Планирање подобности се дели у два одвојена дела: организациона подобност и подобност корисника. За одређивање организационе подобности формирају се упитници који омогућавају да се одреди подобност у домену:

- Лидера,
- Законске регулативе,
- Јединствености система власти,
- Компетентности,
- Технологије.

За одређивање подобности корисника у обзир се узимају следећи елементи:

- Преференције корисника за личним контактом у спровођењу трансакција;
- Културолошка и језичка ограничења;
- Физичка хендикепираност;
- Економски статус;

- Географска ограничења;
- Потреба усвајања нових знања.

*Наведени критеријуми су прихватљиви и у нашим условима. При томе би требало водити рачуна о приоритетима критеријума који треба да буду прилагођени нашим условима.*

**Имплементационо планирање.** Појединачно или у комбинацијама у имплементационом планирању могу се користити следећи приступи:

- Приступ уочљивих ефеката,
- Приступ минимизације времена имплементације,
- Приступ високе интеграције.

*Узимајући у обзир нашу ситуацију, вероватно је да би превазишла склоност за први наведени приступ у планирању. Сматрамо, ипак, да би требало формирати адекватни комбиновани приступ, чији би циљ био индиректан утицај е-владе на развој одговарајућих система у е-пословању. Оваквим приступом би влада дала значајан допринос дугорочном развоју привреде и њеном усмеравању ка правцима које су усвојиле развијене земље.*

Да би се дошло до употребљивог имплементационог плана потребно је одредити приоритете појединачних пројеката. Као критеријуми за одређивање приоритета се препоручују:

- Степен унапређења сервиса,
- Степен унапређења оперативне ефикасности владе,
- Политички профит.

Након избора пројекта, потребно је извршити следеће евалуације:

- Економску анализу пројекта,
- Одређивање буџета пројекта,
- Распоређивање пројекта по времену трајања, ресурсима и повезати их са планираним буџетом,
- Формирати маркетиншки план са јасно дефинисаним активностима оглашавања и увођења сервиса (семинари, ТВ, радио и сл.).

**Стратешко планирање.** Препоручује се да се стратешко планирање започне радним скупом за који ће се припремити следећи материјали:

- Сажетак пословне стратегије (кључни пословни циљеви, ако је могуће и планови),
- Сажетак Добре праксе (преглед усвојених практичних поступака у другим агенцијама; у групу укључити људе који имају нека искуства у е-влади),

- Преглед релевантних трендова у технологији,
- Процена постојећег апликативног окружења (организација и технологија).

На бази припремљених материјала обавити радни скуп коме треба да присуствују индивидуе које имају кључну улогу у одлучивању, лидери (формални и неформални), тхенолошки експерти. На скупу развити следеће:

1. Листу доминантних пословних циљева;
2. Изјаву о визији е-владе;
3. Изјаву о циљевима е-владе (типично: унапређење владиних сервиса, унапређење владине ИТ инфраструктуре);
4. Листу порјеката кандидата;
5. Листу критеријума за одређивање приоритета пројекта (треба да буде повезана са доминантним пословним циљевима);
6. Тежинске факторе критеријума приоритета;
7. Листу алтернативних ресурса (могућност сарадње, извори финансирања и сл.).

По завршетку скупа:

- Класификовати резултте дискусије у једну од следећих категорија: G2C, G2B, G2G и G2E;
- Одредити приоритете пројеката кандидата према усвојеним критеријумима и тежинским факторима;
- Одредити међузависност пројекта (ако постоје);
- Развити временске планове реализације пројеката у зависности од њихових приоритета и међузависности;
- Оценити алтернативне ресурсе и одабрати прихватљиве.

### **Закључак**

Добро дефинисан и спроведен план е-владе доноси низ предности. Оне се огледају у избегавњу непотребних трошкова, оптимизацији процеса и унапређењу сервиса. Предложени начин планирања је сложен процес који обухвата транзицију до фазе пуне подобности и једнотавније спровођење имплементационе фазе.

Комплексност, обухватност, временски аспекти, ризици и трошкови могу се управљати приступом који се исказује на следећи начин:

- Не покушавати да се све уреди у исто време,



- Низ добро реализованих дискретних пројеката може да води ка реализацији већих стратешких визија;
- При планирању се мора бити довољно флексибилан да се избегну технички проблеми у садашњости, али и да се остави простор за даљи развој у будућности.

Чини се да је трансформација традиционалне владе у електронску владу једно од најважнијих јавних политичких питања данашњице. За земље у развоју, као што је наша, трансформација владе у електронску је од изузетног значаја, посебно због ефеката које може да произведе у домену брже и економичније реконструкције привредног и економског система.

## RESUME

Well-defined and properly implemented E-Government introduction plan has many advantages. It eliminates unnecessary costs, optimizes the E-Government process and brings about the overall improvement of the service. The proposed planning method is a complex process, which encompasses transition from the traditional form of Government to the full E-Government potential phase and unconstrained implementations phase.

Complexity, inclusiveness, temporal aspects, risks and costs of E-Government launch can be successfully managed by the following approach:

- It should not be expected that all the actions of E-Government introduction will be realized in the same time;
- A number of well defined smaller projects can lead to realization of greater strategic projects;
- Planning process necessitates sufficient flexibility, which shall enable not only the avoidance of current technical problems, but also enhance the development of the E-Government in the future.

Transformation of traditional Government into Electronic Government is one of the key issues of current political debates. For developing countries, such as FR of Yugoslavia, this transformation is of significant importance, due to its great potential of making an extraordinary positive impact on the reconstruction of the commercial and economic system as a whole.

## Literatura

- [1] E-Government Strategic Planning a White Paper, NeCCC Symposium 2000, December 2000, Las Vegas, Nevada
- [2] Bryson, J., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, McGrawHill, 1998.
- [3] Critical Business Issues in the Transformacion to Electronic Government, NECCC, 2000.

### ОБЛИЦИ НЕПОСРЕДНОГ УЧЕШЋА ГРАЂАНА У ОСТВАРИВАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

#### 1. Уводни приступ

Постоје различита мишљења о могућностима увођења непосредног учешћа грађана у остваривању права на локалну самоуправу у локалној заједници. Могле би се истаћи три основне чињенице које утичу на ту могућност:

- појаве урбанизације, деаграризације, индустријализације и, последично, великих миграција и концентрације становништва, саме по себи, не погодују непосредним облицима одлучивања или доношења одлуке. Како ефикасно остварити непосредно учешће грађана у таквим условима?
- грађанима постаје знатно важније да јавне службе, комунална предузећа итд, ефикасно, брзо и квалитетно пружају услуге, на пример, праве болнице и друмове, превозе грађане, образују ђаке, снабдевају грађане водом, копају бунаре и задовољавају друге свакодневне потребе од непосредног интереса за локално становништво, него само учешће у управљању радом и долучивању о раду тих служби. При томе, указујемо на често, посебно у претходном периоду, „фасадно” непосредно учешће грађана које се испољавало у разматрању програма и планова рада тих служби, давању сагласности на њих и слично. То учешће је било често ритуално и сасвим неефикасно. Међутим, контрола рада наведених служби посредством начела представништва се подразумева;
- данашњи техничко-технолошки ниво развоја, као подлога система одлучивања, омогућава и у локалној самоуправи убрзавање и упрошћавање процеса доношења одлука и без одређених организационих шема а да се, истовремено, обезбеди одговарајуће, па и тешње, учешће грађана.

Данас је мало савремених система локалне самоуправе који сматрају ефикасним а, самим тим, и потребним да у довољној мери гарантују непосредно учешће грађана у одлучивању у локалној заједници. С друге

---

<sup>1</sup> Саветник Уставног суда Републике Србије.

стране, неки аутори сматрају, изучавајући нормативно уређивање и практично остваривање локалне самоуправе, да је репрезентативна (представничка) демократија доминантан облик у локалној самоуправи и да би непосредна демократија, нарочито у локалним заједницама преко одређеног броја становништванпр. 50.000 била, у знатној мери, неделотворна. Избори, у претежном броју или чак најчешће, могли би постати виа фацти основни облик непосредног учешћа грађана у управљању јавним пословима у локалној самоуправи.

Поред непосредних избора, савремени системи локалне самоуправе предвиђају и непосредне облике учешћа грађана у одлучивању. Међу њима се посебно истичу: комуналне скупштине коју чине сви бирачи датог подручја (кантони у Швајцарској), референдум, народна иницијатива, опозив и сл.

Дакле, у модерним системима локалне самоуправе претеже посредно учешће грађана у управљању пословима локалне самоуправе, а непосредни облици су омеђени како по ширини примене, тако и по садржини. Међутим, иако облици непосредног учешћа нису, или не морају, да буду формализовани, многи други облици као што су хуманитарне и друге организације, медији, удружења грађана, интересне организације, друштвене, струковне и друге организације, артикулишући и заступајући посебне, за дату групу битне, интересе преко неформалних канала, доприносе ипак укупном процесу демократског одлучивања у локалној заједници. Утицај ванституционалних облика у локалној самоуправи, у таквим системима, изузетно је велик.

Европска повеља о локалној самоуправи у члану 3. предвиђа да „локална самоуправа означава право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва.” При томе, у истом члану, у ставу 2, додаје се да ће „ово право вршити савети или скупштине састављене од чланова који су слободно изабрани тајним гласањем на основу непосредног, равноправног и општег права гласа које могу имати извршне органи који су њима одговорни. Овом одредбом ни на који начин се не отклања могућност зборова бирача, референдума или било ког другог облика непосредног учешћа грађана тамо где су они статутом дозвољени.” Дакле, и сама Европска повеља ставља у први ред као облике вршења јавних послова у локалној самоуправи савете или скупштине изабране од стране локалног становништва и чини их, у крајњем, обавезним, а непосредни облици биће пожељни и прихваћени тамо где они буду дозвољени статутом, односно законом.

У вези са учешћем грађана у локалној самоуправи сусрећемо се са питањем могуће непосредне демократије и њених облика данас. Непосредна демократија, у изворном значењу, као целовита примена идеје непосредне владавине народа, а наиме да припадници једне по литичке заједнице, на одређеној територији и на једном месту, одлучују о јавним пословима, у данашњим условима није могућа (нпр. као у грчким градовима – полисама). Непосредна демократија, у том самислу, могућа је, евентуално и у одређеној мери, само у малим територијалним јединицама, дакле, у јединицама локалне самоуправе и њиховим деловима нпр. кантонима преко контоналних скупштина (Швајцарска). Такође, уношење елементарне непосредне партиципације грађана у одлучивању много је лакше и у примени ефикасније у локалној самоуправи, имајући у виду значај питања о којем грађани одлучују, као и полазећи од специфичности сваке локалне заједнице као такве. То се, на крају, изражава у статуту као основном и конститутивном акту јединице локалне самоуправе. Постоји, иначе, неколико облика непосредног учешћа грађана у јавним пословима у локалној самоуправи: референдум, плебисцит, народни вето, збор бирача итд. При томе, и у случајевима остваривања облика непосредне демократије, и то не само у организационо-техничкој подршци, него и у материјалном смислу: заузимање ставова о одлукама грађана; процес извршавања непосредно доентих одлука; заједничко учешће у доношењу извесних тачно опредељених одлука или аката и сл.

## **2. Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе у Републици Србији**

Уставом Републике Србије предвиђено је да грађани о пословима општине (а вреди и за град) одлучују референдумом и преко својих представника у скупштини општине (члан 116. став 1).

Полазећи од тога да се систем локалне самоуправе уређује законом, Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 9/2002), у делу III, уређена су питања непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе. Као облици непосредне самоуправе предвиђени су грађанска иницијативе, збор грађана и референдум.

### *2.1. Грађанска иницијатива*

Према Закону о локалној самоуправи (члан 66) грађани путем грађанске иницијативе предлажу скупштини јединице локалне самоуправе доношење акта којим ће се уредити одређено питање из изворног делокруга, промену статута или других аката и расписивање референдума, у складу са статутом и законом. О предлогу и захтеву у грађанској ини-

цијативи, скупштина јединице локалне самоуправе је дужна да одржи расправу и да пружи образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога. Статутом јединице локалне самоуправе утврђује се број потписа грађана потребан за пуноважно покретање грађанске иницијативе, а тај број не може да буде мањи од 10% бирача.

Према изнетом, народна иницијатива је право извесног броја грађана (овде најмање 10% бирача), да писменим путем предлажу или чак захтевају да скупштина јединице локалне самоуправе донесе, односно измени одређени правни акт или одлуку. Грађанском иницијативом грађани сами подстичу доношење извесног правног акта или друге одлуке, чији текст начелно могу и сами да предложе (формулишу). Међутим, грађанска иницијатива може да буде и неформулисана, при чему, њени подносиоци наводе општи циљ и смисао правног акта или одлуке који желе, а сама скупштина може и треба да је формулише у формално прихватљивом облику и садржини. И оваква, неформална, грађанска иницијатива обавезује скупштину јединице локалне самоуправе да је размотри и, на основу ње, формулише правни акт или став о некој другој одлуци. Према томе, грађанска иницијатива према Закону, али и по својој садржини, усмерењу и природи није облик одлучивања грађана. То поизилази из Устава којим се, као облици одлучивања грађана о пословима јединице локалне самоуправе, предвиђају референдум и представници у скупштини јединице локалне самоуправе (члан 116. став 1. Устава РС). Таква природа грађанске иницијативе дефинише се и у члану 3. Закона о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС” број 48/94). Она је, пре свега, предлагачког и покретачког карактера. С обзиром да је за њено остваривање потребно, поред грађана, и ангажовање изабраних представника у скупштини јединице локалне самоуправе, да њено прихватање није обавезно а да је обавезан само образложен одговор скупштине јединице локалне самоуправе, грађанска иницијатива је, по нашем мишљењу, облик учешћа грађана у локалној самоуправи која има карактеристике полунепосредне демократије – јер њен коначан ефекат, ипак, зависи од органа репрезентативне (представничке) власти.

У односу на Закон о локалној самоуправи („Службени гласник”, број 49/99), нови Закон о локалној самоуправи у погледу грађанске иницијативе уноси три измене: прва, грађанска иницијатива се не третира као облик одлучивања већ облик учешћа грађана у локалној самоуправи, што више одговара њеној природи, садржини и циљу због којег се као институт предвиђа; друго, не постоји више обавеза скупштине јединице локалне самоуправе, да, уколико не прихвати предлог садржан у грађанској иницијативи о томе распише референдум у року од 90 дана од

дана доношења одлуке о неприхватању. Тиме се народна иницијатива своди на *предлађачко-покрећачку функцију* и циљ; и треће, Законом се предвиђа број потписа грађана потребан за пуноважно покретање грађанске иницијативе. Тај број не може бити мањи од 10% бирача у јединици локалне самоуправе. До сада се тај број утврђивао статутом сваке јединице локалне самоуправе (члан 195. Закона о локалној самоуправи из 1999. године).

Поступак, односно начин остваривања грађанске иницијативе уређен је Законом о референдуму и народној иницијативи. Тако се уређује састав и функције иницијативног одбора, начин формулисања предлога који садржи грађанска иницијатива (чл. 31. и 32. Закона), начин прикупљања потписа, као и поступак са самом грађанском иницијативом, могућност заштите (чл. 34-39.) и сл.

## 2.2. Референдум

Референдум (латински: референдум, оно о чему треба да се извести; *referte ad senatum* – предложити сенату, поднети предлог сенату; *referte ad populum* – предложити народу, изнети предлог пред народ), може да буде са становишта расписивања *обавезан и факултативан*, зависно од тога да ли постоји прописом утврђена обавеза да се распише у појединим, а одређеним случајевима или не, што се оставља на оцену одговарајућем органу, обично представничком, да ли ће га уопште и за које питање расписати.

*По учинку*, референдум је, у начелу и по правилу, *обавезан* за оне који акт или одлуку донету на референдуму треба да спроведу, или је саветодаван. Према томе, сваки референдум, био он у тајки расписивања *обавезан* или *факултативан*, може имати по учинку *обавезујуће* или *саветодавно дејство*. Тако и *факултативан* референдум, када и ако га распише представничко тело или други надлежни орган, може по свом учинку да има *обавезујућу природу*.

Референдум такође може да буде расписан пре доношења одлуке или неког акта – *прећходни референдум*, или након што је одлука донета у одговарајућем телу или акт усвојен, ради потврђивања – *накнадни референдум*.

Референдум као облик непосредне демократије, са низом других облика, као што су грађанска иницијатива, изборност и смењивост, зборови грађана и сл., значајан је елеменат функционисања демократске организације друштва. Он је значајнији у земљама које се развијају и тек демократски организују него у развијенијим друштвима у којима су односи сложенији, међузависност израженија и у којима је институционализација односа поодмакла. У таквим друштвима, референдум губи своју ранију улогу. Истовремено, на саму ширину примене референдума, његову демо-

кратичност и усмерење утичу извесне пропратне појаве које његову правилност доводе у питање: утицај друштвених снага или институција које формулишу питање за референдум; садржина питања и на основу тога могућност вишеструког тумачења његових резултата и циљева; својство референдума да се грађанин може да определи само за две могућности (за разлику нпр. од избора), као и оцан и избор тренутка да ли ће се и када расписати. Институт референдума био је предвиђен у свим нашим уставима након 1946. године. Такође, било је (након 1953. године), предвиђено да се о референдуму доносе посебни закони, што је учињено тек Законом о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС”, број 48/94). Иначе, референдум се у нашој пракси далеко више примењивао у радним организацијама, него територијалним јединицама. Ако се референдум у њима и спроводио, радило се најчешће о ужим територијалним јединицама и о питању самодоприноса.

Применом референдума и грађанске иницијативе грађанима се омогућава непосредно учешће у две врло значајне фазе доношења друштвених одлука у територијалним јединицама локалне самоуправе – у предлагању и одлучивању о неком правном акту или каквој другој одлуци.

Према Закону о локалној самоуправи (члан 68), скупштина јединице локалне самоуправе може на сопствену иницијативу расписати референдум о питањима из свог делокруга. Но постоји и обавеза скупштине јединице локалне самоуправе да распише референдум о питањима из свог делокруга, на захтев грађана са изборним правом у јединици локалне самоуправе, на начин утврђен статутом и законом. Одлука путем референдума је донета ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана са изборним правом. Такође, скупштина јединице локалне самоуправе дужна је да распише референдум на делу територије јединице локалне самоуправе о питању које се односи на потребе, односно интересе становништва тог дела територије, на начин утврђен законом и статутом (члан 69).

У односу на Закон о локалној самоуправи из 1999. г., у новом Закону не постоји обавеза да се у статуту утврде питања о којима грађани обавезно одлучују референдумом, већ је скупштини јединице локалне самоуправе остављено да може, на сопствену иницијативу, да распише референдум о питањима из свог делокруга. Међутим, Закон је проширио право грађана да утичу на обавезно расписивање референдума, тако да је то скупштина јединице локалне самоуправе дужна да учини на захтев грађана са изборним правом, на начин утврђен статутом и законом, као и у случају када се ради о делу територије јединице локалне самоуправе такође, на начин утврђен законом и статутом.

Иа Закона о референдуму и народној иницијативи – чл. 1, 2, 10, 25. и 26, који се супсидијарно примењује када нека питања референдума и грађанске иницијативе нису уређена у Закону о локалној самоуправи, произилази следеће:

- да је референдум *облик одлучивања* о питањима одређеним Уставом и законом, као и о питањима из надлежности скупштине територијалне јединице локалне самоуправе за који то скупштина одреди;
- да референдум може да буде у *форми претходног изјашњавања* о питањима о којима се расписује или ради потврђивање акта или одлуке коју је донео надлежни орган локалне самоуправе;
- да *право изјашњавања* на референдуму *припада грађанима* који имају изборно право на територији јединице локалне самоуправе за које се референдум расписује. Међутим, уколико се референдумом стварају права и обавезе за грађане са пребивалиштем ван територија одређене јединице локалне самоуправе, право изјашњавања имају и ти грађани;
- да скупштина територијалне јединице локалне самоуправе може о питањима из свог делокруга да распише референдум, те да се он, у том случају, спроводи по поступку утврђеном законом, с тим да спровођење референдума у локалној самоуправи, према овлашћењима из закона може да поседује извесне, а нужне, специфичности;
- да је *одлука донета на референдуму обавезна*, што значи да надлежни орган локалне самоуправе у случају претходног референдума дужан да донесе одређени акт у складу са вољом грађана опредељеном на референдуму, најкасније у року од 60 дана по одржавању референдума. Када се ради о накнадном референдуму, референдуму ради потврђивања акта или одлуке, акт или одлука је усвојен даном одржавања референдума, односно проглашавањем тог акта. Уколико се, пак, грађани на накнадном референдуму изјасне против акта или одлуке, сматраће се да они нису у тој јединици локалне самоуправе ни донесени. У овом случају такав акт или одлука не може бити предмет одлучивања на референдуму пре истека рока од 6 месеци од дана изјашњавања на референдуму.

### 2.3. Збор бирача (грађана)

Према Закону о локалној самоуправи (члан 67), збор грађана се сазива за део територије јединице локалне самоуправе утврђен статутом. Збор грађана расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа јединице локалне самоуправе. При томе, збор грађана већином гласова присутних усваја захтеве и предлоге и упућује их скупштини или појединим органима и службама јединице локалне самоуправе.



Органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да у року од 60 дана од одржавања збора грађана, размотри захтеве и предлоге грађана и о њима заузму став, односно донесу одређену одлуку или меру и о томе обавесте грађане. Нажин сазивања збора грађана, његов рад, као и начин утврђивања ставова збор уређује се статутом и посебном одлуком скупштине јединице локалне самоуправе.

Збор бирача је институција која постоји у свим уставима од 1946. до 1974. године. Устав Републике Србије из 1990. године није уредио ни предвидео зборове бирача. Ближе уређивање организације и овлашћење зборова бирача вршили су, такође, сви закони о народним одборима, како савезни тако и републички, и то од 1946. до 1955. године: Општи закон о народним одборима („Службени лист ФНРЈ”, број 43/46), Општи закон о народним одборима („Службени лист ФНРЈ” број 49/49); Закон о народним одборима срезова, Закон о народним одборима градова и градских општина и Закон о народним одборима општина („Службени гласник НРС”, број 29/52); Општи закон о уређењу општина и срезова („Службени лист ФНРЈ”, број 26/55) и Закон о уређењу општина и срезова („Службени гласник НРС”, број 55/55) итд. Такође, зборови бирача су биле институције, уређиване и каснијим прописима о комуналном уређењу у режиму устава из 1963. и 1974. године.

Зборови грађана (бирача), које Закон о локалној самоуправи, ново реafirмише, јесте облик демократског утицаја, помоћу којег грађани дела, дакле ужег подручја јединице локалне самоуправе, имају могућност да на организован начин износе представничком телу и другим органима и службама јединице локалне самоуправе ставове и мишљења, подносе предлоге, упућују захтеве који се тичу њихове надлежности. На тај начин, зборови грађана могу да буду и облик контроле и критике рада тих органа и доприносе бољем раду локалних власти, с циљем да се донесу одлуке у складу са жељама и тежњама локалног становништва. У ранијем периоду, али само изузетно, одлуке зборова бирача имале су обавезан карактер и то кад је у питању месни самодопринос.

Збор грађана, с обзиром на његову садржину и чињеницу да у коначном о резултату његових предлога и захтева, расправља и одлучује скупштина јединице локалне самоуправе и други органи и службе, у суштини има елементе полунепосредне демократије.

#### *2.4. Месна заједница*

Месна заједница била је уведена у наш уставни и политички систем уставима из 1963. године. Она је, као нова институција, заменила дотадашње месне одборе и стамбене заједнице. Савезним Законом о уређењу општина и срезова („Службени лист ФНРЈ”, број 26/55), месни одбори су, члановима 14-19, били предвиђени као посебне институције које су се

статутом могле образовати у појединим местима на територији општине, ради остваривања што ширег учешћа грађана у општинској самоуправи и вршењу појединих послова од непосредног интереса за месно становништво (чл. 14). Месни одбор се састојао од одборника општине који су изабрани на подручју за које је месни одбор образован и од одређеног броја чланова које су бирали бирачи тог подручја на зборовима бирача (чл. 15). Народни одбор општине је имао право надзора над радом месног одбора и могао је да поништи или укине незаконите или неправилне акте месног одбора донете ван управног поступка (чл. 18). Дакле, месни одбори нису били органи власти, били су факултативне природе, а самостално су обављали претежно послове који су се тицали одржавања комуналних објеката и вршили надзор над њиховим коришћењем.

Уставни систем из 1974. године третирао је месну заједницу као обавезни и конститутивни елемент самоуправног система у општини и укупног политичког система. Оне су представљене у једном од већа скупштине општине – већу месних заједница. Конституисано је право и дужност, дакле, обавеза грађана да се у насељу, делу насеља или више повезаних насеља самоуправно организују у месну заједницу ради остваривања извесних заједничких потреба и интереса. Статутом општине утврђивао се начин и поступак образовања месних заједница као и њихов делокруг. Подручјех за које се образовала месна заједница утврђивало се одлуком скупштине општине, по претходно прибављеном мишљењу радних људи и грађана са тог подручја. Чланом 130. Устава СРС била је створена могућност да се посебним законом утврде начела поступка образовања месних заједница. Радни људи и грађани у месној заједници доносили су статут месне заједнице, с тим да је месна заједница имала својство правног лица. Чланом 132. Устава СРС била су опредељена средства којима су се задовољавали заједнички интереси и потребе у месној заједници, с тим што је тим средствима месна заједница самостално располагала. Амандманом X тачка 2. став 3. на Устав СРС, било је, предвиђено да месна заједница може да образује радну организацију.

Скупштина општине је могла пренети одређене послове из своје надлежности на органе месне заједнице – савет, извршни одбор савета и сл. Такође, органима месне заједнице сматрали су се мировна већа и савети потрошача. Месна заједница се посебно и најчешће ангажовала на пословима уже комуналне и стамбене делатности, дечје и социјалне заштите, културе и физичке културе, заштите и унапређивања животне средине, самодоприноса и сл.

У Закону о локалној самоуправи (чл. 70-76), месна заједница је издвојена у посебан део као облик остваривања месне самоуправе. Наиме, ова промена резултат је померања разлога и циљева образовања

месне заједнице како су они у последњих 10 година опредељивани у законима који су уређивали ову област.

Законом о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 47/91 ... 47/94), циљеви образовања месних заједница били су двоструки: прво, ради обезбеђивања услова за што непосредније вршење послова општине (члан 20), што је вукло на то да је месна заједница облик вршења послова општине, и то апсолутно није одговарало ни смислу ни циљу месних заједница као таквих, и друго, ради задовољавања одређених заједничких потреба које грађани сами утврде (члан 26).

Законом о локалној самоуправи из 1999. године месне заједнице су се образовале ради задовољавања потреба од непосредног заједничког интереса грађана на одређеном подручју, као и ради задовољавања заједничких потреба које грађани, као такве, сами утврде (члан 197).

Новим Законом о локалној самоуправи, циљ образовања месних заједница формулише се као задовољавање потреба и интереса локалног становништва у селима, са могућношћу да се образују и у градским насељима.

Према томе, следећи ове циљеве и разлоге образовања месних заједница, може се уочити да се мотив за њихово образовање помера од функционалног начела и од њихове посредне уградње, у ширем смислу, у „арматуру” органа и служби јединица локалне самоуправе ка начелу организације месних заједница по месту (село, градско насеље и сл.) и за задовољавање потреба и интереса локалног становништва. Тиме се оне утемељују првенствено као сама месна самоуправа, посредством које локално становништво, по месту где живи, задовољава своје непосредне и свакодневне потребе и интересе, а вршење послова општине долази у други план и може се остваривати само под посебним условима (у облику поверавања вршења послова изворног делокруга – члан 75).

Скупштина јединице локалне самоуправе одлучује о образовању, подручју за које се образује и укидању месних заједница посебном одлуком.

Закон, као основни акт месне заједнице, предвиђа статут, којим се, у складу са специфичним потребама, уређују сва питања од значаја за рад месне заједнице.

Свим или појединим месним заједницама, одлуком скупштине јединице локалне самоуправе може се поверити вршење одређених послова из изворног делокруга локалне самоуправе, уз обезбеђење за то потребних средстава. При томе се полази од тога да су ти послови од непосредног и свакодневног значаја за живот становника месне заједнице.

Уређивање месне заједнице у Закону о локалној самоуправи, у односу на Закон из 1999. разликује се у следећем:

- Прво, у уређивању начина образовања и укидања месне заједнице;
- Друго, месна заједница постаје облик месне самоуправе, циљеви и разлози образовања тичу се задовољавања свакодневних потреба грађана а не обављања послова јединице локалне самоуправе;
- Треће, статут месне заједнице постаје основни акт организације и рада, којим се, у складу са статутом јединице локалне самоуправе, уређују органи и њихов избор, утврђују послови који од месне заједнице до месне заједнице могу бити различити, зависно од посебних потреба и интереса одређеног села, градског насеља и слично, врсте, организације и нажин рада органа, поступци одлучивања и др.
- Четврто, решење да се месним заједницама може поверити вршење одређених послова и изворне надлежности општине чини у том делу да месне заједнице, с правом, поред тога што имају ново својство облика месне самоуправе, можемо и даље сматрати обликом учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе.

### 3. Закључак

Законом о локалној самоуправи предвиђено је да се локална самоуправа остварује управљањем грађана јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, и то непосредно и преко слободно изабраних представника.

С правом можемо закључити да и у нашем систему локалне самоуправе преовлађује остваривање локалне самоуправе посредством слободно изабраних представника грађана (репрезентативна демократија), као што је и у свим или у великој већини савремених система локалне самоуправе.

То се види, пре свега, по обиму и садржини уређивања органа, надлежности, односа и поступања облика посредне – представничке демократије у односу на облике непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе.

Такође, може се констатовати да и тамо где су облици непосредног учешћа предвиђени, они углавном имају предлагачко-покретачки и иницијативни карактер, осим референдума. О томе да ли ће бити расписан референдум и о којим питањима одлучује скупштина јединице локалне самоуправе, што знатно доводи у зависност референдум од њене воље. При томе, скупштина јединице локалне самоуправе често је вођена начелом целисходности и опортунитета (трошкови, конкретни односи снага у представничком телу, политичка процена „шкакљивости” рефе-

рендума и сл.) што може даље да сузи примену овог, у суштини, основног облика непосредне локалне демократије. Истина, постоји могућност да се скупштина јединице локалне самоуправе обавезе на расписивање референдума на захтев грађана са изборним правом, али на најин прописан статутом који, иначе, та скупштина сама доноси.

Подсећамо да се обавезност референдума, у овом моменту, изводи из обавезности утврђене у Закону о референдуму и народној иницијативи (члан 26). Сматрамо да би било кроисно да је у Закону о локалној самоуправи предвиђено да скупштина јединице локалне самоуправе, при доношењу одлуке о расписивању референдума, одлучи и о његовој правној природи и правном дејству. На крају, тиме би се афирмисало начело самосталности органа јединице локалне самоуправе у изворним пословима, а сама садржина референдума прилагодила локалним приликама и питању поводом којег се расписује.

Такође, по нашем мишљењу, било би пожељно да се и самим статутом предвиде извесни случајеви када би референдум био обавезан, у складу са локалним приликама и потребама.

На крају, ваља имати на уму чињеницу да ће степен прихватљивости неке појаве и институције, па и локалне самоуправе у конкретној јединици локалне самоуправе, од стране грађана бити већи када и уколико и сами у њој, на што непосреднији и продуктивнији најин, учествују.

## RESUME

In this paper, the author analyses possibilities and constains of implementation of different forms of direct citizens participation in local self-government in Serbia. In his opinion, the model fo representative democracy nowadays prevails in local communities as well as wider territorial units in Serbia. Nevertheless, due to the nature of their tasks and their size, local communities have developed a number of forms of citizens' participation: referendum, citizens' initiative, citizens' assembly and the institution of „local community”. This paper provides genesis and analyses premises of varios implementation modes of the mentioned citizens participation forms in local self-government in Serbia.

## Литература

1. Дал, Роберт: *Друѓа демокрайиска ѿтрансформација: од града – државе до државе – нације*; Дамјановић, М. и Ђорђевић, С.: *Хрестивомаѿиција Изазови модерној урѿави и уѿрављању*, Београд, 1995.
2. Дамјановић, Мијат: *Реалиѿеѿи локалне демокрайије, у књизи Локална демокрайија*, стр. 7-22, Београд, 2001.
3. Goldsmith, Meshael: *Local autonomy: Theory and practice u Challenges to local government*, SAGE, 1990.
4. Ђурђеѿ, Александар: *Акѿиѿелна ѿиѿиња ѿоложаја месних заједници у ѿиѿиѿини*, Комуна, 11, стр. 423, 1970.

5. Ђуровски, Лазар: *Месна заједница у друшћивеной олићичком сисћему Југославије*, Опшћина, бр. 8/9 стр. 5-17, 1974.
6. Влатковић, Милан: *Народна иницијатива и референдум у сисћему локалне самоуправе*, Локална самоуправа бр. 3/98, стр. 56-63.
7. Јовичић, Миодраг: *Сисћем локалне самоуправе у Енћлеској, Шведској и Швајцарској*, Београд, 1963.
8. Кузмановић, Рајко: *Инсћићићуције нейосредне демократићије у функционисању локалне самоуправе*, Локална самоуправа бр. 7-8/2001, стр. 1-8.
9. Pickvance, Chris: *Decentralization and democracy in Eastern Europe: a skeptical approach, Paper for the conference of democratization and decentralization, 2-6 august, 1995, Cracow, 8-13.*
10. Пусић, Еуген: *Локална самоуправа*, у зборнику *Реформа локалне самоуправе*, стр. 9-21, Загреб, 1990.
11. Марковић, Бранислав: *Граћани локална самоуправа и осћиваривање основних слобода и ћрава у оћићићини*, у књизи *Есеји о ућрави*, стр. 111-127, Крагујевац 2001.
12. *Улоћа и функционисање зборова бирача*, Београд, Скупшћина града, 1972.



## ИНСТИТУЦИЈА ГРАЂАНСКОГ ПРАВОБРАНИОЦА ПРЕМА НАЦРТУ ЗАКОНА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ ЦРНЕ ГОРЕ

Нацрт Закона о локалној самоуправи Црне Горе од 2001. године (даље: Нацрт) предвиђа установљење институције Грађанског правобраниоца. С обзиром да ова институција до сада није постојала у систему локалне самоуправе у Црној Гори, предлог за њено увођење новим законом заслужује да се овој идеји посвети пуна пажња. С тим циљем у овом раду ће се извршити системско-правна анализа ове институције са намјером да се укаже на могуће дилеме које треба уклонити или разјаснити у њеном даљем законском уобличавању.

Предлог за увођење институције грађанског правобраниоца, са системског аспекта има, по нашем виђењу, изузетан значај који се огледа, прије свега, у сазријевању друштвене свијести да је наш укупни систем јавне власти неопходно темељно реформисати у његовој цјелини и, посебно, у дијелу његовог подсистема који се односи на институције јавне контроле, односно на подсистем контроле јавне власти. У том смислу предлог за увођење институције Грађанског правобраниоца има много дубљи смисао и значај, који далеко превазилази ограничене домете једне институције у систему локалне самоуправе. То је зачетак коначно сазреле свијести о неопходности стратешких реформи укупног система јавне власти и посебно јавне управе, како у њеном дијелу који се односи на државну власт и јавне службе тако и у њеном дијелу који се односи на локалну самоуправу.

Институција Грађанског правобраниоца према Нацрту, поред јесне подршке основној идеји у правцу успостављања стварне контроле јавне власти изазива, међутим, бројне дилеме, недоумице, нејасноће, противрјечности и контроверзе, које, уколико се у даљој процедури не отклоне, могу довести у опасност основну идеју и изазвати бројне нежељене ефекте и посљедице, па и контраефекте.

У анализи која слиједи указаћемо на елементе у прилог оваквом мишљењу.

Према Нацрту, Грађански правобранилац је по својој природи контролни орган (чл. 50. ст. 4). У систему управе органа локалне самоуправе

<sup>1</sup> Председник удружења правника Црне Горе.



установљавају се поред контролних још и органи управе (чл. 50. ст. 4) и посебан орган локалне полиције (чл. 50. ст. 5). Не улазећи у расправу о оваквој класификацији која може отворити друга бројна питања и дилеме, у даљој расправи бавићемо се предложеним концептом институције Грађанског правобраниоца.

На почетку, анализираћемо сам термин "ГРАЂАНСКИ ПРАВОБРАНИЛАЦ". Овај термин указује на намјеру аутора да установе институцију која врши „послове јавне контроле” у име грађана, што је кроз чл. 29. ст. 1. тач. 23. изражено као обавезан посао, који морају да врше све јединице локалне самоуправе, што ову институцију чини обавезним елементом система јавне власти. Са формалног аспекта, у погледу термина треба указати да се овај или слични термини користе као у литератури, тако и у појединим националним законодавствима у вези са идентификацијом институције омбудсмана. Тако, на примјер, институција пољског Омбудсмана има назив ПРАВОБРАНИЛАЦ права грађана, а варијанте овог назива институције омбудсмана у многим земљама носе сличне називе као што су бранилац права грађана, заштитник права грађана и слично, доста су честе. С друге стране, у бројним предлозима за увођење институције и у нашој литератури управо је највише преовлађивао овакав или сличан термин са мањим варијацијама. Прихватање оваквог термина за ову институцију би могло да у формалном језичком смислу, да указује Грађански правобранилац представља институцију омбудсмана.

Међутим, основна дилема је, по нашем мишљењу, управо у томе што са суштинског, материјалног аспекта институција Грађанског правобраниоца, по концепцији из нацрта, никако није, и не може бити, поистовјећена са институцијом омбудсмана. Она, истина, садржи неке елементе омбудсманске институције али свакако се не може идентификовати.

Поред тога, треба указати да у Црној Гори још не постоји институција омбудсмана али да ће свакако ово питање бити врло брзо актуелизовано. Узгред, с тим у вези, у Србији је већ припремљен нацрт Закона о омбудсману а иста је ситуација и на савезном нивоу, тако да се већ сада поставља питање хоће ли Црна Гора последња у Европи увести ову институцију.

Дакле шта је Грађански правобранилац према нацрту Закона? Анализа показује да је овај орган концепцијски образован кроз готово механичко обједињавање елемената три институције и то: омбудсмана, јавног правобраниоца и ражунског суда. Поставља се питање да ли овакав орган може бити дјелотворан, односно да ли ће у условима стварних друштвених реалности моћи практично да функционише? Ово питање се

може поставити и као дилемма да ли се уопште на дјелотворан начин могу у једној институцији спојити и објединити међусобно различите функције по својој основној природи. Мислимо да је одговор негативан и у прилог таквом одговору указујемо на следеће.

Нацртом, у Поглављу VI које се односи на Грађанског правобраниоца у чл. 95, до 103., предвиђени су елементи све три поменуте институције, односно и локалног омбудсмана и ражунског суда и јавног правобраниоца. Тако је са статусом и дијелом надлежности и овлашћења институција Грађанског правобраниоца у чл. 95. до чл. 102. инспирисана омбудсманом, док је у чл. 98. ст. 2. тач. 2. и чл. 99, у дијелу који се односи на контролу трошења буџетских средстава, инспирисана ражунским судом. Надаље, у члану 103, који се односи на мишљење или алтернативно „премапотпис“, као услов за правну ваљаност одлука о располагању имовином, налазимо елементе институције јавног правобраниоца као законског заступника имовинских интереса локалне заједнице. Овај концепт се до краја може и кроз статутарна рјешења уобличити, коришћењем тзв. „резервне клаузуле надлежности“ из члана 98. ст. 2. тач. 6., којом је предвиђено да Грађански правобранилац: „врши и друге послове из дјелокруга рада локалне самоуправе, у складу са статутом“. Ова клаузула јасно указује на могућност да се локалним статутима, институција Грађанског правобраниоца и даље, и то на различите начине, уобличава, односно деформише и ван основних замисли предлагача, како то по својој процјени нађу за сходно органи који доносе статут.

У погледу статуса институције само неколико основних запажања. Законом је (чл. 98) предвиђено да је грађански правобранилац „самосталан“, што значи да у вршењу својих овлашћења он самостално води поступке и одлучује у својим предметима. Међутим, за статус једне контролне институције није битно само да је самостална, што се практично подразумијева, већ је много битније да ли је она по свом статусу независна институција. Ово због тога јер без независног статуса нема стварне контролне институције већ се ради о тзв. „институцијама за излог“. Анализа показује да грађански правобранилац није независна институција не само зато што то у Закону није формално речено, већ због непостојања суштинских елемената који одређују независност једне институције. Указаћемо само нанеке најбитније елементе који се односе на његов избор, разрјешавање, ранг и финансирање.

ИЗБОР. Сматрамо веома интересантним (иако неубичајеним) и добрим рјешњем изчл. 96. ст. 1. да се грађански правобранилац бира на основу конкурса са мандатном од 8 година. Међутим, за неопходну независност институције, сматрамо дестабилизирајућом одредбу из члана 96. ст. 1 да се Грађански правобранилац бира простом већином, јер је за стабилност,

односно независност институције квалификована већина неходна. Поред тога, Нацртом није уређен ни поступак избора, што је такође врло битно, јер јеоцигледно да би нека комисија овлашћена од скупштине требало да спроведе одговарајући поступак прије доношења одлуке о избору.

**РАЗРЈЕШЕЊЕ.** За независност контроле институције је веома битно и може се рећи одлучујуће, на који начин је конципиран институт разрјешења, који директно и непосредно утиче на независност институције и носиоца њене функције. Према Нацрту, чл. 97. институт разрјешења грађанског правобраниоца се сходно примјењује по одговарајућој одредби из члана 80. ст. 1. у вези са члановм 82. ст. 1. Нацрта који се односе на Главног администратора. То знажи да су разлози за разрјешење Грађанског правобраниоца, уколико не обавља послове законито, ефикасно и економично, као и други случајеви прописани законом. Овакви разлози до краја не само дестабилизујући већ у цијелости негирају и сваку помисао на независност институције Грађанског правобраниоца јер се на основу оваквих отпуно произвољних разлога, који омогућавају потпуни волунтаризан, не обезбеђује никаква правна заштита. Грађански правобранилац се може разрјешити у свако доба. Довољно је за покретање поступка разрјешења да се сагласно члану 82. ст. 2. обезбиједи само 1/3 чланова скупштине. Оваква, готово симболична, мањина за покретање поступка за разрјешење јасно указује на питање: Како су предлагачи стварно замислили да овако нестабилна институција остварује контролу нажина вршења укуне власти у локалној самоуправи? Овакав Грађански правобранилац би био обична марионета у рукама стварних носилаца власти у локалним заједницама. То би била само стара институција некадашњих самоуправнихунутрашњих контрола са новим именом и само са формално, а не и суштински, другачијим статусом спољне контроле.

Разлози за разрјешење морају се таксативно, знажи изричито, навести као што је то урађено у члану 68. у погледу престанка мандата извршног органа, с тим што је веома битно да се не уводи резервна клаузула тј. „и у другим случајевима предвиђеним законом” јер разлоге за разрјешење Грађанског правобраниоца треба предвидјети на једном мјесту, једном одредбом и без могућности за широко тумачење, која широм отвара простор за волунтаризам.

**РАНГ.** Нацртом уопште није предвиђено у ком је рангу Грађански правобранилац, са ким се изједначава у погледу плате као и која су му права и статус након престанка функције, што је за независност институције веома битно.

**ФИНАНСИРАЊЕ.** Нацртом је уопштеније уређено финансирање Грађанског правобраниоца, што значи да се он у потпуности изједначава

у том погледу са свим осталим органима локалне управе, на шта упућује и одредба из члана 64. ст. 1. тач. 11 према којој извршни орган доноси акте којима се обезбеђује извршење буџета општине. За независност Грађанског правобраниоца неопходно би било предвидјети да он самостално даје предлог за финансирање и да о томе одлучује скупштина и то без икаквог утицаја извршног органа. При овим жињеницама није јасна ни одредба према којој Грађански правобранилац доноси акт о организацији и систематизацији уз сагласност скупштине. Из цитиране одредбе жлана 64. ст. 1. тач. 11. произлазило би да с тим у вези извршни орган предлаже буџет и за Грађанског правобраниоца што је за стварну независност једне контролне институције недопустиво, односно представља суштинско поништење њене независности.

Поред већ наведеног, елементи институције јавног правобраниоца, односно законског заступника имовинских интереса локалне заједнице, налазе се у члану 49. ст. 7. који се односи на имовинска облашћења и према коме: „за правну ваљаност аката којима се врши располагање или преноси право коришћења, као и на све уговоре које закључује јединица локалне самоуправе, мишљење даје Грађански правобранилац”. Дакле, овдје је мишљење Грађанског правобраниоца претходни услов за правну ваљаност правног акта, што значи да он учествује у правним радњама које претходе закључењу свих уговора и то тако да без његовог мишљења ти акти нису правно ваљани. Због тога се обдје са аспекта контролне институције Грађанског правобраниоца налази у ситуацији која га доводи у принципијелно у најмању руку неадекватан положај јер НЕ МОЖЕ КОНТРОЛИСАТИ ОНО У ЧЕМУ УЧЕСТРУЈЕ или, да парафразирамо познату латинску максиму – не може се вршити контрола у својој ствари.

Са аспекта функције Грађанског правобраниоца посебно бих, као на изузетно значајну, указао на одредбу жлана 125. ст. 2. тач. 1. Нацрта, према којој се јавност рада обезбојећује: „непосредним увидом грађана у акте и друге службене списе који се тичу остваривања функција локалне самоуправе и остваривања права грађана”.

Нацртом није одређено која је позиција Грађанског правобраниоца у односу на ово изузетно значајно право грађана. О значају овог права цитираћу Алфреда Бекселијуса, чувеног шведског омбудсмана који је на тој функцији провео 4 мандата. Он каже: „Ја сам увијек сматрао да је слободан приступ службеним актима од далеко већег значаја за правну сигурност грађана, но Што је сама установа омбудсмана”.

У свијету се све више прихватају принципи о тзв. слободном приступу информацијама и службеним актима јавне власти што се прописује

кодексима о тзв. добром административном понашању, с тим што се управо институцији омбудсмана дају овлашћења за интервенцију уколико се грађанима ово право у пракси не обезбиједи. Захтев за слободан приступ информацијама и удржавама старе демократске традиције најлази на врло снажне отпоре. Старо правило свуда у свијету и у свим системима – што је власт моћнија, она је све тајнија и тајанственија.

У вези са овом али и са другим бројним одредбама из Нацрта треба указати на одсуство прописивања одговарајућих санкција. Умјесто санкција за нпр. одговорно лице из чл. 127. које треба да даје податке – предвиђене су одредбе које немају правни него резолутивно политички карактер, као што су фразе „мора”, „дужни су” итд. које су посебно честе у поглављу које се односи на односе органа локалне самоуправе и грађана.

На крају, умјесто закључка, желим посебно да истакнем да ми у Црној Гори морамо озбиљно да реформишемо систем јавне власти у цјелини. Подсистем контроле мора се ојачати посебно увођењем омбудсмана на нивоу државе Црне Горе, увођењем рачунског суда, увођењем у правног судства и других институција контроле које су афирмисане у свијету.

Увођење тзв. Генералног омбудсмана, послије одређеног периода и сагледавања искуства, отвориће се простор и за процес увођења тзв. специјалних омбудсмана, а међу њима и локалног омбудсмана у локалним заједницама. Могуће је, у прво вријеме, с обзиром на то да је Црна Гора мала држава, са малом територијом и малим бројем становника, да се уведе Генерални омбудсман, чија би се овлашћења односила и на локалну самоуправу, с тим што би ова институција могла имати, по потреби, своје департмане у појединим локалним заједницама. То је, сматрам, много рационалније него уводити једну овакву контроверзну институцију каква је Грађански правобранилац, чиме би се могло компромитовати и увођење институције омбудскама у Црној Гори.

## RESUME

Author analyzes the features of the Citizen's Rights Protection Commissioner according to the draft of the Local Government Act in Montenegro. The author points out the unclear legal nature of the proposed institution, which, according to the Draft Law, performs at least three functions: citizens' defender (ombudsman), legal officer and court of accounts. The author expresses his doubts about the efficacy of the Commissioner's legal status, especially the lack of real independence, unclear procedure for his election and dismissal, as well as the way it is financed. The opinion of the author is that from a systematic point of view, the introduction of the Commission for Citizens' Rights Protection can bring about more confusion than true benefits to the Montenegrin legal system. Hence, the author calls for the reconceptualisation of such an institution and the introduction of distinct and separate institutions of the ombudsman and the court of accounts, as well as other modern public control institutions in Montenegro.

## СПРЕМНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА УВОЂЕЊЕ ЕЛЕКТРОНИЗАЦИЈЕ РАДА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Пројекат електронизације рада државне управе укључује неколико основних фаза, од којих техничко-технолошка имплементација долази тек на крају.

Прво, потребно је донети стратешку одлуку, дефинисати визију и обезбедити снажну, гласну и непрекидну политичку подршку.

Затим, потребно је утврдити пословни модел функционисања сваког органа и организације, као и Републике као целине. То је код нас новина, јер се о државним органима и организацијама обично не размишља као о пословним субјектима. Ово захтева да се свако запита: шта је заиста наш посао, како га сада обављамо и како желимо да га обављамо у будућности.

Ово последње је већ дефинисано стратешком визијом, која у случају Републике Србије укључује клијент-центрични модел управљања, ефикасност пословања и транспарентност рада државне управе. У оквиру сагледавања пословног модела појединог органа и организације потребно је детаљно утврдити како да се у оквиру сопствене суштине посла примени тај модел.

Следећа фаза захтева детаљан инвентар постојећих система, технолошких и људских ресурса; затим израду модела архитектуре података, модела архитектуре апликација и модела архитектуре технолошке инфраструктуре; израду програма миграције са старог пословног модела и старе архитектуре на нову; и коначно план имплементације.

Овде ће се говорити само о неким елементима друге фазе, односно установљавања новог пословног модела функционисања државне управе који је неопходан предуслов за електронизацију њеног рада.

Електронизација рада државне управе изузетно је тежак задатак који захтева дубоке промене у начину организације, рада и размишљања на свим нивоима управљања.

Решења која се овде предлажу могу да не буду у складу са неким другим захтевима реорганизације рада државне управе, и тамо где сукоб у захтевима постоји, биће потребно да се направи вредносна оцена прио-

ритета и на основу тога донесе одлука о коначним решењима реорганизације, али се при њеном доношењу обавезно мора узети у обзир да ће она имати далекосежне последице на трајање, цену и могућност имплементације електронизације рада.

## **Промене у организацији кадровског система**

У садашњој организационој схеми, овлашћења појединих радника у државној управи одређују се ручно и одвојено за све органе и организације Републике, укључујући и њихов приступ различитим категоријама поверљивих докумената и процеса. Овлашћени радник добија од претпостављеног документа која је овлашћен да види и над њима спроводи управне радње које је овлашћен да спроведе.

У случају отпуштања или премештања радника на друго радно место, његовим физичким одвајањем од претходног места рада обезбеђено је да више не може да приступи одређеним документима и врши одређене радње.

У систему електронске размене података између органа и организација, физичка локација радника не утиче на његову способност приступа подацима, пошто се свим подацима може приступити са сваке радне станице, било где у Републици, а у каснијим фазама и било где из света, путем Интернета. Приступ се контролише употребом корисничког имена и лозинке.

Како би се поуздано и тренутно омогућио или онемогућио приступ одређеног радника одређеним (или свим) документима, приликом запошљавања, премештаја или отпуштања, потребно је:

- а. Обезбедити јединствену и централно руковођену базу података свих радника, са свим подацима и свим овлашћењима за приступ везаним за тог радника.
- б. Обезбедити централно издавање дигиталног сертификата и потписа за сваког радника, и идентификационе картице за приступ објектима и рачунарској опреми.
- в. Обезбедити јединствену класификацију поверљивости докумената, објеката и процеса рада, и јединствену класификацију радних места којима је дозвољено да додељују и приступају свакој појединој класи докумената, објеката и процеса рада.

У постојећој организационој схеми сваки орган и организација има своју кадровску службу која самостално запошљава потребне раднике и самостално додељује привилегије приступа одређеним документима и процесима рада. Пошто не постоји јединствена методологија оцењивања

потребног степена заштите докумената, један исти документ у једном органу може бити јаван, у другом поверљив, а у трећем врхунска тајна.

Пре увођења електронског приступа документима, потребно је:

- а. Установити нову номенклатуру и класификацију радних места и организовати јединствену кадровску службу за све органе и организације Републике.
- б. Донети закон о дигиталном сертификату и потпису и овластити орган унутар Републике да издаје дигиталне сертификате и додељује дигиталне потписе централно за све раднике државне управе.
- г. Донети закон о јединственој класификацији проверљивости докумената, објеката и процеса рада и методологији додељивања безбедносних атрибута.

Осим наведених безбедносних разлога, увођење јединствене кадрoвске службе у многоме ће поједноставити и појефтинити рад по свим кадровским питањима и омогућити већу контролу над радном снагом.

## Промене у организацији набавке

Електронизација јавних набавки је један од првих послова којима су приступиле земље чија је електронизација рада државне управе до сада анализирана: Канада, Велика Британија, Сингапур, Бразил, Ирска, Аустралија и Нови Зеланд. Ово су уједно и земље које су рангиране у самом врху извештаја угледне аналитичке куће Аксенчур (Accenture) која је од 2000. године оцењивала успешност програма електронизације рада државне управе у свету.

Електронизацијом јавних набавки и постепеним пребацавањем рада у искључиво електронски формат постиже се већа ефикасност рада, већа конкуренција и тиме боља цена, укључивање већег броја привредних субјеката у поступак и већа транспарентност рада државне управе.

Светска банка је ставила велико тежиште на ову област и обезбедила портал преко кога земље чланице могу бесплатно да оглашавају своје тендере. Пошто се ставке заснивају на јединственој номенклатури Европске уније од око 8000 артикала, а поступак конкурисања на стандардизованој процедури Светске банке, конкурс није потребно преводити – он истовремено постоји на свим језицима земаља које су овај поступак прихватиле. На конкурс се могу јавити фирме из најудаљенијих крајева света које у нормалној ситуацији објављивања конкурса у локалним, или чак светски познатим новинама не би ни знале за њега, чиме се битно обара цена понуда.



Да би се процес јавних набавки успешно електронизовао, потребно је да се он централно обавља, у једној служби, за све органе и организације Републике.

Треба нагласити да су описане промене у кадровској организацији неопходан предуслов за успешно централизовање јавних набавки.

У случају централизације потребно је усвојити номенклатуре и процедуре које су већ у употреби у свету, чак и ако оне не одговарају апсолутно нашим захтевима. Овиме се не само остварује уштеда кроз приступ светским фирмама кроз портал Светске банке, као што је већ поменуто, већ се и обезбеђује изузетно јефтин, а у много елемената и бесплатан, пренос знања и технологије за саму аутоматизацију и електронизацију. Осим уштеде у трошковима, овим се и битно скраћује време увођења електронизације у овај сегмент рада државне управе.

## Промене у организацији пружања услуга

Једини модел у електронизацији рада државне управе у сегменту пружања услуга грађанима и пословним субјектима (клијентима) који се до сада показао као успешан јесте модел „јединственог шалтера”.

Шалтер и шалтерски радник не припадају одређеном органу или организацији, чак ни одређеној јурисдикцији, већ обављају на једном месту све послове које клијенти могу да имају са државом.

Функционисање јединственог шалтера најбоље се може описати „случајем изгубљене ташне”. Клијент је у ташни имала личну карту, возачку дозволу, саобраћајну дозволу, оружани лист, пасош, радну књижицу, итд. Клијента у принципу не интересује који су органи и организација и на ком нивоу (савезни, републички, општински) за шта задужени. Клијент жели, а државна управа мора да тежи томе, да све документе замени једном посетом, на било ком шалтеру, у било ком органу државне управе (савезни, републички, општински).

Овакав начин организације рада, а који електронизација не само омогућава већ и има за циљ, креира нове, интересантне облике сарадње приватног и јавног сектора и државне управе. У многим земљама које су увеле систем јединственог шалтера, послове државне управе не обављају у потпуности државни чиновници.

У Канади и Словенији, пошта је преузела многе послове државне управе. Пошта обично има развијену информатичку инфраструктуру, одличну дисперзивност објеката и добро обучене раднике који већ обављају сличне послове. Истраживања су такође показала да у већини земаља становништво има изузетно поверење у пошту, што је и код нас случај.

У Индији, више од 8000 приватника је овлашћено и обучено да у својим бакалницама обављају одређене управне послове. Ово је случај у веома малим местима где се државној управи не исплати да држи своје испоставе и раднике. Грађани имају избор да оду до обласног центра и бесплатно обаве посао у органу управе, или да уз малу накнаду обаве посао код приватника у суседству.

Све ове иновације захтевају суштинску промену у организацији рада државне управе у Републици Србији. Органи и организације морају да се одрекну директног рада са клијентима и те услуге изнајмљују од јединствене службе.

Потребно је установити ново министарство, агенцију, секретаријат или неки други управни оквир, преместити кадрове из постојећих органа и организација, обавити комплексну обуку како би сви могли све да раде, рационализовати простор, пронаћи нове локације, изменити процедуре и овлашћења и, што је најважније, променити начин размишљања не само шалтерских радника већ и њихових шефова, који ће сасвим сигурно одливање ових функција посматрати и као одливање моћи и средстава.

Не постоје техничко-технолошке препреке ни да се садашњи поступак рада управе електронизује. У многим сегментима, на пример у раду МУП-а, то је већ успешно урађено. Међутим, појединачна и независна електронизација, без стратешког приступа, траје много дуже, кошта много више, не доприноси рационализацији, повећаној контроли и транспарентности рада.

Технолошко-техничка решења која су већ у фази примене: увођење заједничке базе података грађана, пословних субјеката и просторних јединица и изградња заједничке информатичке мреже републичких органа, имају мало смисла ако ће процеси рада остати овакви какви су сада.

## **Увођење јединственог руковођења**

У области информатике, Интернета и телекомуникација чак шест државних органа, организација и стручних служби има поједине надлежности: Министарство за науку, технологију и развој, Министарство саобраћаја и телекомуникација, Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Завод за информатику и Интернет, Републички завод за статистику и Управа за заједничке послове републичких органа. Овоме треба додати и Савет за државну управу и Агенцију за унапређење државне управе који индиректно такође утичу на ове области.

Оваква ситуација не дозвољава стратешки приступ електронизацији рада државне управе и развоју информационалних и комуникационих технологија у Републици, што има следеће негативне последице:

- у одвојеним надлежностима паралелно се праве законски предлози, планови и програми развоја који су скоро у потпуности неусклађени
- не постоји критична маса стручности на једном месту: мали број стручњака који је уопште вољан да ради у овој области у државним органима (због несразмере плата са платама у привреди) распарчан је у много организационих јединица
- нерационално се троше буџетска средства и донације, јер се без координације развијају информациони системи
- страни донатори и инвеститори не знају са ким да разговарају и често добијају опречне информације од појединих делова надлежности – у оваквом организационом облику нисмо у стању да прихватимо донације и инвестиције које се нуде.

Све земље које су успешно приступиле електронизацији рада државне управе увеле су јединствен, централизован систем одлучивања у овој области. У различитим земљама то је узело различите облике: негде су оснивана нова министарства, негде агенције, негде секретаријати, негде су постојећим органима или организацијама додељивана овлашћења.

Оно што је заједничко је:

1. Уведена је функција Државног секретара за информатику (CIO – Chief Information Officer) који води ову област. CIO је државни службеник (а не именовани функционер) искусан у менаџменту и организацији, вођењу пројеката, буџетирању и са солидним знањем информатике.
2. CIO руководи органом или организацијом која је одговорна за ове послове директно Влади, чак и ако изнад себе има министра или секретара.
3. Орган или организација којом CIO руководи има неограничена и искључива управна овлашћења у овој области.
4. Орган или организација којом CIO руководи одређује политику, доноси стратегију, установљава потребне организационе облике, спроводи имплементацију, уводи стандарде и контролише примену.
5. У сваком органу и организацији постоји секретар за информатику са двоструком одговорношћу: одговоран је директно државном секретару за информатику за спровођење заједничког плана и програма и поштовање стандарда, и истовремено је одговоран директно свом руководиоцу (министру, директору, секретару) за

спровођење електронизације управних поступака посебних за тај орган или организацију. Ово је такође државни службеник (а не именовани функционер) искусан у менаџменту и организацији, вођењу пројеката, буџетирању и са солидним знањем информатике

Осим овога, такође постоји стална, гласна и снажна подршка највишег политичког руководства за рад овог тела и његовог руководиоца. Председник владе и сваки министар, у сваком говору или интервјуу не пропусти да помене важност реформе и електронизације рада државне управе и лично поверење у људе који то спроводе.

У Канади је чак 6 главних говора премијера и генералног гувернера од 1998. до 2001. имало за тему искључиво електронизацију рада државне управе и позитивне ефекте које ће то имати на развој Канаде. Држава је организовала читаву пропагандну кампању, и међу државним службеницима и у јавности, чији је циљ да их увери у добробити реформе и електронизације рада државне управе.

У Републици Србији, електронизацију рада државне управе немогуће је спровести у садашњој расподели надлежности. За сада не постоји организациона структура која је у могућности да изведе овај задатак и то се најхитније мора променити.

Пошто су код нас по закону само министарства надлежна да обављају послове државне управе који се односе на развој, програмирање, организацију, управљање и унапређење области за коју су образовани, да припремају нацрте закона, других прописа и општих аката и врше друге стручне послове у вези са основним пословима, било би потребно објединити све послове државне управе у области телекомуникација, информатике и Интернета у једном органу, односно образовати Министарство за информационо друштво (алтернативно: Министарство за информационе и комуникационе технологије).

У оквиру овог министарства требало би да послује посебна служба (секретаријат, агенција) чији би руководилац био државни секретар за информатику (CIO – Chief Information Officer) и који би директно био задужен за електронизацију рада државне управе.

Приликом реорганизације Владе, изменом Закона о министарствима, требало би оформити поменуто министарство и доделити му следеће надлежности:

Министарство би обављало послове државне управе који се односе на системе веза и телеграфски, телефонски и радио-саобраћај; поштански саобраћај и земаљске и сателитске телекомуникације; развој,

одржавање и управљање рачунарском мрежом државних органа; развој и унапређење Интернета и електронског пословања; послове набавке и коришћења лиценцих информационих и телекомуникационих технологија у информационом систему Републике; одобравање изградње и употребе телекомуникационих објеката и постројења; утврђивање стратегије и основних праваца развоја и оспособљавање информатичке и телекомуникационе инфраструктуре; утврђивање основа развоја информационог система државних органа, локалне самоуправе и јавних служби (студијско-аналитичке, нормативно-правне, управно-надзорне и информатичке послове у спровођењу Закона о информационом систему Републике и прописа донетих на основу закона); управљање развојем информационих подсистема и иницирање израде и примена јединствених програмских решења за истоврсне послове у државним органима, органима локалне самоуправе и јавним службама; утврђивање технолошких стандарда и стандарда процеса рада у области телекомуникација, информатике и Интернета; остваривање сарадње са иностранством по свим питањима информационе и телекомуникационе технологије; организовање техничке и финансијске контроле; као и друге послове одређене Законом о министарствима.

Пре увођења ових промена тешко је очекивати да ће напори на реформи и електронизацији рада државне управе дати тражене резултате

## Увођење јединственог пројектовања

Приликом сваке комплексне реформе, а посебно приликом промене пословног модела, потребно је установити релативну вредност предложених промена на основу јединствених критеријума, као и јединствени поступак пројектовања и спровођења пројеката.

Ово је једини начин да се од многобројних предлога издвоје они који су у складу са стратешком визијом и одреде приоритети у њиховом спровођењу.

У свету постоје многобројни прихватљиви и испробани стандарди и методологије, од којих су неки овде наведени:

- У последњих неколико година разрађене су нове методологије за мерење вредности и оцењивање рада у државној управи, засноване на такозваној „методи избалансираног оцењивања” (Ballanced Scorecard Methodology) које се примењују и код мерења успешности електронизације рада државне управе.

- Такође, код пројектовања архитектуре новог пословног модела електронизације рада органа или организације државне управе, изузетно успешно се показао један старији модел, такозвани „Закманов оквир” (Zachman Framework).
- Код пројектовања, а нарочито код инспекције (audit) рада информационих система у последњих неколико година готово универзално су прихваћени „Кобит” стандарди (CobiT).

Важно је, међутим, да који год стандарди и методологија буду прихваћени, они буду јединствени и централно прописани за све органе и организације у Републици.

Зато је потребно установити у оквиру државних органа секретаријат (службу, агенцију, биро, завод) за планирање и пројектовање. Задатак овог органа не би био да врши пројектовање и планирање, већ да установљава и иновира обавезне стандарде и методологије, врши обуку, пружа стручну помоћ, врши надзор над радом и оцењује придржавање, и то не само у области електронизације рада државне управе, већ у свим процесима и пројектима у државној управи, од изградње зграда до набавке папира.

У противном неће постојати начин да се од великог броја пројеката који се такмиче за ограничена средства издвоје за финансирање и извођење они који се најбоље уклапају у визију и могу да најбрже допринесу њеном остварењу, од оних који само периферно утичу на остварење заједничког циља, или се чак у њега не уклапају.

## Како даље?

Агенција за развој информатике и Интернета се током једне године свог постојања ослањала на „најбоља искуства” (best practices) и тему по тему анализираше оне земље које су успешно прошле кроз фазе које нас тек очекују.

Агенција је закључила да код промене организационих облика који захтевају дуготрајну законску процедуру не треба чекати на коначну стратегију и акциони план, који би Влада евентуално усвојила.

Чак напротив, ране промене ће омогућити новоформираном Заводу за информатику и Интернет да брже и квалитетније обави свој посао и да можда, паралелно са наставком истраживања, већ крене у инплементацију у неким областима.

**Scott H. Jacobs**<sup>1</sup>

## **УЛОГА АНАЛИЗЕ РЕГУЛАТИВНОГ ЕФЕКТА НАПОБОЉШАЊЕ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА ЗА ПРИВАТНО ПОСЛОВАЊЕ У СРБИЈИ**

### **Увод:**

Свеобухватне, тржишно оријентисане законске реформе су неопходне за економски развој Србије. Иако темпо будућег економског развоја Србије превасходно зависи од приватног сектора, садашње законско окружење је неповољно за инвестирање и развој приватних фирми. Најважније код регулације тржишта је могућност да се процене тржишни ефекти регулативе пре него што се усвоји. Анализа ефекта регулативе (АЕР) (Regulation Impact Analysis) (RIA) је средство које се сада користи у већини развијених земаља ради лакшег разумевања ефеката које закон и други облици регулативе имају на трошкове и услове пословања. АЕР се још увек не користи у Србији. Овај чланак објашњава важност побољшања законског амбијента пословања, евидентира важне препреке за инвестирање у приватни сектор у садашњој законској пракси и објашњава концепте анализе ефеката регулативе и његове улоге у побољшању квалитета одлука које доноси влада, као и на пословни амбијент.

Подршка развоју приватног сектора кроз законске реформе је од приоритетног значаја.

Србија је почела са коренимом трансформацијом правног система с циљем што бржег развоја приватног сектора који ће водити економском развоју земље. Као деомакроекономске стабилизације и политике структуралног прилагођавања која еј већ у току, правне реформе и поједностављење пословања, који су прописно креирани и имплементирани, могу да утичу на повећање приватног инвестирања (домаћег и страног), започињања посла, креирања посла и стимулације ефикасности како у приватним, тако и државним предузећима. ово би могло да подстакне раст свеукупне продуктивности и дугорочни развој, као кључне услове за успешну националну борбу за напредак.

Предузетничка енергија у Србији представља њен највећи капитал за економски опоравак, и већ је знатно допринела развоју. Приватни сек-

---

<sup>1</sup> Генерални директор, Јакобс анд Асоциатес, Међународни консултанти за регулативну реформу. Некадашњи директор Програма за регулативну реформу, ОЕЦД.

тор, укључујући и незванични, учествовао је са две трећине ГДП-а до 2001., иако је ангажовао мање од 10 процената капитала. Званична мала и средња предузећа запошљавала су око 610.000 радника у Србији крајем 2000. године или око 44 процената свих званично запослених<sup>1</sup>. Дошло је до појаве сиве економије која је учествовала, можда, са једном трећином у ГДП-у и запошљавала чак милион радника. По свим мерилима, приватни сектор је далеко ефикаснији и профитабилнији од државних фирми, мешовитих или у мешовитом власништву предузећа. Брзина будућег развоја српске економије ће превасходно зависити од приватног сектора који је заснован пре на домаћем него на страном капиталу.

Развој приватног сектора је битан не само због повољшања животног стандарда у Србији, већ и да би апсорбовао средства претекла из реструктурирања и приватизације друштвених фирми у средњорочном периоду. Исто тако, пропадање послова и незапосленост ће се повећати како се убрзају структуралне реформе. Без стратегије која би подржала почетак приватног бизниса, инвестирање и отварања нових послова, реформе државног сектора кроз приватизацију, реструктурирање, смањење државне помоћи и отварање тржишта би вероватно били дестрабилизовани и нестални.

Сходно томе, ово је право време да се спроведе свеобухватна стратегија у Србији, која би унапредила домаће пословно окружење и поред политичке несигурности и уставне конфузије који повећавају степен правне несигурности за инвеститоре. Одлагања у побољшању домаћег пословања само ће овећати тешкоће структуралних промена и ризике скупог пропадања на тржишту.

Домаћи закони у Србији и даље су неповољни за приватне фирме.

Српске и југословенске савезне власти предузимају разне мере да би изградили стварна правила, легални систем, како и институције неопходне за тржишну економију. Стварање међуминистарске радне групе за дерегулацију у Министарству за привреду и приватизацију Србије последњих месеци 2001. године је био добар потез ка стварању координисане стратегије владе за уклањање баријера за обављање послова.

Међутим, доминантна улога српског приватног сектора у стварању богатства је знак његове способности да се брзо опорави, пре него повољна пословна клима. Српску потенцијалну економску делатност потковапају озбиљни регулаторни проблеми:

- Главни задатак је широка дерегулација ради ограничавања мешања државе у пословне одлуке. Србија још увек није дефинисала одговарајуће улоге државе и тржишта по секторима. Наслеђена

<sup>1</sup> Извор: Народна банка Југославије Ђ'96 ЗОП.



регулативе кочи настанак тржишне економије. Предузетници су спутани регулаторним и административним баријерама за почетак рада, престанак и такмичење.

- Трошкови трансакција су високи због неефикасне власти, прекопликоване, вишеслојне, често самовољне и интервенционистичке регулативе подложне корупцији. Бирокартске процедуре као што су скупе инспекције и регистрације су непропорционално високе за мала и средња предузећа, обесхрабрују предузетништво и промовишу високу стопу сиве економије.
- Степен правне несигурности је висок, што доводи до смањеног броја инвестиција и смањује конкуренцију повећањем трошкова капитала. Законски систем је још увек несређен. Пословни ризици су повећани несигурним условним споразумима између савезне и републичке владе и нерешеног питања одговорности за доношење одлука. Што је несигурнији и ризичнији законско/административни амбијент у коме се одвија економска активност, то је вероватније да ће агресивно узимање ренте и стицање профита за кратко време заменити дугорочна улагања у конкурентској клими. Правна несигурност умањује вредност инвестиције. Нетранспарентна и неодговорна администрација даље повећавају ризик улагања, отимања и корупције интересима утврђеним унутар и изван јавног сектора.
- Такође постоји недовољна регулативе која исправља несавршености тржишта и која би била иманентан део модерног тржишта. Србија у многим секторима болује од мањка тржишне регулативе, слабог спровођења закона и недовољне институционализације. То је примећено у областима као што су правила о конкуренцији, банкротству, заштити околине и потрошача, опорезивању, јавним набавкама, регулативе везане за права над интелектуалном својином и регулативе финансијског сектора. Таква недовољна регулативна заштита смањује број инвестиција у многим секторима услед недостатка поузданих тржишних правила, као што смањује повећење потрошача и инвеститора у тржиште.
- Правила и институције који онемогућавају превелика овлашћења појединца или групе у оквиру неке организације, као што је то случај са ефикасним и независним судством, ради обезбеђивања примене владавине права и ефикасносне процедуре решавања спорова између државе и тржишних субјеката, слаба су и смањују могућност аутсајдера да оспоре оне који имају јаку позицију на тржишту.

Ови проблеми неће бити превазиђени брзо, и у догледној будућности правни недостаци и ризици ће бити високи у Србији. Многи проблеми

који су се појавили у српском правном систему су искључиво транзиционе природе и уобичајена су појава код брзих прелазака на тржишни систем, али други проблеми су структуралне природе и биће решени једино континуираним, боље координисаним и свеобухватним реформама, као што је способност одлучивања унутар јавне администрације.

У крајњој линији, побољшање амбијента пословања значи стварање тржишта које функционише. Прави циљ реформе је стварање конкурентних тржишта која награђују преусмерене ресурсе додатне вредности и њихово адаптирање на променљиве могућности и ризике. Таква тржишта, сама по себи, стимулишу већа улагања и подстичу продуктивност капитала. Као што се то могло видети у Русији и у источној Европи и Кини, мада мањег интензитета, промена власништва није довољна. Слаба и неадекватна правна структура омогућава цветање злоупотребе и корупције на новим тржиштима, подривају поверење потрошача и инвеститора и уништавају, више него што стварају, економску вредност.

### **Кретање ка тржиштима: допринос анализе ефеката регулативе**

Тржишта неће функционисати уколико регулативе није ефикасна, транспарентна и такмичарски оријентисана. Регулатива ће наставити да буде важно средство за напредак у јавним политикама, али министарства морају да се оспособе да прецизније дијагностикују проблеме, да делују транспарентније, да пронађу алтернативна решења, као и да користе широк распон ефективнијих и јефтинијих регулативних приступа и алтернативна политичка средства. Стварање могућности регулатору да изабере ефикасна регулативна решења која су у складу са тржишним потребама смањиће ризик од скувих грешака и тржишног пропадања у Србији. У садашњој транзиционој фази, када се тржишта убрзано мењају, ризик од доношења лоших регулативних одлука је веома висок.

Метод који користе многе ОЕЦД земље у утврђивању потенцијалних тржишних ефеката је претходна анализа ефекта регулативе (АЕР). Унапређивањем емпиријске основе за избор адекватне регулативе уз помоћ анализе ефекта, развијене земље су прихватиле да анализа нових регулативних предлога има кључни значај за квалитет регулативе. (i)

Иако су само две или три ОЕЦД земље користиле АЕР 1980., до 1996. више од половине ОЕЦД земаља је усвојило АЕР програме. До октобра 2000. 14 од 28 ОЕЦД земаља је усвојило универзалне АЕР програме а других 6 је користило АЕР за неке регулације. Србија нема еквивалент за АЕР. Централни законодавни секретаријат, који је установљен републичким Законом о министарствима, разматра да ли су сви закони и владини декрети у складу са уставом, другим законима и у оквиру стандарда за

прављење нацрта, али не постоји одговарајући преглед за економске, пословне или СМЕ (мала и средња предузећа) ефекте.

АЕР се појављује у разним формама које одсликавају разне политичке агенде влада. Неке земље процењују пословне ефекте, а неке административне трошкове. Друге користе потпуно независне анализе користи и трошкова базирани на теоријама о друштвеној добробити. Процена ефекта животног окружења користи се ради идентификације потенцијалних регулативних ефеката на квалитет окружења. Други регулатори оцењују како предложена правила утичу на владе националних мањина, (аборсинске групе) или мали бизнис или међународну трговину.

У сваком од ових случајева АЕР је средство одлуке, метод (i) којим се систематично и конзистентно испитују изабрани потенцијални ефекти који проистичу из деловања владе и (ii) којим се саопштава информација онима који одлучују. (ii) Анализа као и комуникација су кључни и представљају флексибилно средство. Његови циљеви, план и улога у административним процесима разликују се међу земљама, па чак и међу регулативним политикама.

АЕР је додатак ваљаном доношењу одлука, а не замена за политичку одговорност. У Великој Британији процена трошкова усаглашавања служи да се министри обавесте о вероватним трошковима пословања и да „идентификује кључне факторе на обе стране једначине као помоћ (не замену) владином социјалном и политичком просуђивању...” (iii) Најбоље објашњење АЕР је када се каже да је то један „метод доношења одлуке” између неколико метода који се користе при избору регулативе.

У суштини, АЕР жели да прошири и разјасни релевантне факторе за доношење одлука. Она индиректно проширује задатак регулатора са решавања високофокусираних проблема на одмерене/банасиране одлуке које размењују проблеме за шире економске и дистрибутивне циљеве. Далеко од тога да је то технократско оруђе које може једноставно да се „дода” систему доношења одлука политичком директивом, то је метод који мења поглед о томе шта је ваљано деловање/акција, у ствари, која је права улога државе.

Искуство показује да оно што највише доприноси квалитету одлука није прецизност калкулација, већ постављање правих питања, разумевања ефеката стварног живота, истраживање претпоставки. ОЕЦД је 1995. године усвојио званичку препоруку за побољшање квалитета владине регулативе, која је важила за све њене земље чланице и која је почињала са два питања:

– Да ли је проблем исправно дефинисан? Проблем за решавање би требало прецизно да се постави, са јасним доказима о његовој

природи и димензији, као и објашњењем зашто је настао (идентификујући побуде погођених ентитета).

- Да ли је акција владе оправдана? Интервенција владе би требало да се базира на јасном доказу да је владина акција оправдана, дајући природу проблема, могућу корист и трошкове акције (базиране на реалној процени владине ефикасности), као и алтернативне механизме за решавање проблема.

АРЕ се показала као најбоље средство да се позабави овим питањима. Прописно дефинисање проблема је од пресудне важности. Многи регулативни пропусти проистичу из погрешног разумевања проблема и неадекватне пажње на индиректне ефекте владине акције која може да угрози резултате. Уколико су регулатори кратковиди, њихово бесговорно поштовање може довести до супротних резултата. (iv)

Слика 1. ниже показује да су до октобра 2000. године 22 ОЕЦД земље прихватиле праксу да се акција владе увек експлицитно оправда пре него што се донесу регулативне одлуке, и само је једна земља пријавила да овакво оправдање није изведено. Оваква оправдања су скоро увек у вези са АЕР, с обзиром да АЕР даје користан оквир за процењивање опција и последица акције. У Кореји, на преимер, контролни органи /регулативне агенције морају, као део њихове АЕР, да траже експертско мишљење и да на бази таквог мишљења „дефинишу циљ, делокруг и метод” предложених регулативе. Канада и Веће аустралијске владе захтевају два правца испитивања. Први је одговарање на основно питање да ли било каква регулативна акција може да помогне и, други је анализа користи и трошкова алтернатива. Канадски приручник их посматра као „пробле алтернативе” пре него што се почне са било каквим формалним економским анализама.

### **Слика 1. Дефинисање проблема и правдање владиног поступка, октобар 2000.**

Да ли се од регулатора тражи да обезбеди писмено правдање потребе за новом регулативом?

- Увек 22
- у неким случајевима 5
- не 1

### **Десет најбољих начина за АЕР**

ОЕЦД је закључио да је десет најбољих примера резултат деловности АЕР (поље 1). Ових десет примера не подразумева да је један/јединствен систем за имплементацију АЕР пожељан у свим зем-

љама у исто време. Институционалне, друштвене, културолошке и законске разлике међу земљама захтевају различите системске планове. Сазнања стечена кроз АЕР током дужег временског период захтевају континуирано разматрање и евалуацију системског плана. Међутим, ови елементи „најбољих начина” служе као полазна тачка за креирање система који би извукао максималну корист из АЕР.

### **Квадрат 1. Постизање максималне користи из АЕР: најбољи нажини**

1. Максимално повећати политичку вољу да се подржи АЕР. Принципи реформе и употреба АЕР би требало да се подрже на највишем политичком нивоу. Министарства би требало јасном одговорношћу за усаглашавање да подрже АЕР.
2. Пажљиво расподелити одговорности за елементе АЕР програма. Утврђивање одговорности за АЕР регулаторима унапређује „власништво” и интеграцију у доношењу одлука. Неопходно је постојање централног тела које би надгледало АЕР процесе и обезбедило конзистентност, кредибилитет и квалитет. Потребан је одговарајући ауторитет и вештина за обављање ове функције.
3. Обука регулатора. Обезбедити формалне, прописно креиране програме који би регулаторе научили вештинама које одговарају високом квалитету АЕР.
4. Коришћење конзистентног али флексибилног аналитичког метода. Принцип користи/трошка би требало да се усвоји за све регулативе, али аналитички метод може да варира све док АЕР идентификује и одмерава све значајне позитивне и негативне ефекте и интегрише квалитативне и квантитативне анализе. Потребно је донети упутства која би била обавезујућа ради максималне конзистенције.
5. Развити и применити стратегију прикупљања података. Квалитет података је битан за употребљиву анализу. Експлицитна политика би требало да разјасни стандарде квалитета за прихватљиве податке и да сугерише стратегије за прикупљање података високог квалитета по минималним трошковима у ограниченом времену (видети поглавље 10).
6. Усмеравање АЕР напора. Средства би требало да се примене на оне регулативе где су ефекти најзначајнији и где се очекују најбољи резултати измене регулативе. АЕР би требало да се примени на све значајне политичке предлоге, било да су импле-

ментирани законом, једноставним правилима или министарским поступком.

7. Интегрисати АЕР у процес креирања политике, што је пре могуће. Регулатори би требало да посматрају садржај АЕР као интегрални део политичких одлука, а не као „додатни” захтев за спољном потрошњом.
8. Саопштити резултате. креатори политике су ретко анализитчари. Резултати АЕР морају јасно да се саопште са конкретном импликацијом и опцијама експлицитно идентификованим. Употреба обичног модела олакшава саопштавање.
9. Широко ангажовање јавности. Интересне групе би требало право-времено да се консултују. То подразумева вишефазни процес консултација.
10. Примена АЕР како на постојеће, тако и нове регулативе. АЕР дисциплине би такође требало да се примене на преглед постојећих регулативе.

Максимална политичка посвећеност АЕР (анализи ефекта регулације). Да би АЕР била успешна при промени регулативних одлука у високо-одговорном политичком амбијенту, употреба АЕР мора бити подржана на највишем политичком нивоу. Најделотворнији програми су изгледа они где АЕР представља услова за разматрање нових регулативе и закона. У Италији, на пример, захтева се АЕР за све владине нацрте закона који су стављени на дискусију и одобрени на Министарском већу. У Америци, контролним органима је наложено да не објављују своје регулативе уколико АЕР није приложена. Ради даљег повећања одговорности, корисно је ако АЕР потпишу министри или високи званичници.

Пажљива расподела одговорности за елементе АЕР програма. АЕР неће успети ако се препусти искључиво регулаторима, али исто тако неће успети ако је сувише централизована. Да би се регулаторима обезбедило „власништво, и, истовремено, установиле квалитативна контрола и конзистенција, одговорности за АЕР би требало да се поделе између министарстава и централне јединице квалитативне контроле. У буквално свим земљама одговорна министарства су примарни творци нацрта како регулативе, тако и АЕР, из два разлога: прво, АЕР је средство за унаређивање вештина, културе и одговорности контролних тела; друго, јер су АЕР потребни најбоља информација и експертиза. Уколико је циљ АЕР да изврши ендogene културне промене унутар министарства тако да науче да постављају права питања о регулативама, АЕР морају да спроводе та иста министарства.

Надзор и квалитативна контрола АЕР, међутим, спроводе она тела која су углавном независна од регулативних министарстава. Тако где државе нису јасно идентификовале функцију независног надзора и органе власти, АЕР се споро развила, и министарства су занемаривала анализу. Код најразвијенијих, такве јединице су успостављане у центру владе са техничким могућностима да се обаве прегледи и примене АЕР дисциплине. Ова тела обављају разне надзорне функције, укључујући састављање извештаја о томе колико министарство поштују АЕР, обезбеђују техничку помоћ и прегледају квалитет појединих АЕР.

Обука регулатора. Регулатори би требало да поседују вештине за висококвалитетну АЕР, укључујући и разумевање улоге АЕР у потврђивању квалитета регулативе, као и разумевања методолошких захтева стратегија прикупљања података. АЕР захтеви морају еволуцијски да се планирају, да би били прецизнији и уверљивији како се министарства развијају.

Обука је посебно важна у раним фазама АЕР програма где је и техничке вештине и културолошко прихватање употребе АЕР као политичког средства потребно подићи на виши ниво. Значајно улагање у развојне стратегије обуке је неопходно у многим земљама, иако је ангажовање консултаната са стране за прикупљање и анализу података помогло да се компензира недостатак стручности у јавној администрацији. Један од нажина да се АЕР унапреди је да се обука АЕР инкорпорира у национални програм обуке за јавну администрацију, од којих је мали број курсева АЕР као што су они сада у Италији.

Многе земље су објавиле упутства о аспектима АЕР. На располагању је велики број писаног материјала, неки су засновани на ОЕЦД материјалима као сат је 1997. АЕР извештај. (v) Најбољи су они материјали који су једноставни и засновани на конкретним примерима или студијама случаја, и који дају практична упутства о прикупљању података и методологијама. Упутство Велике Британије „Процена трошкова усаглашавања” даје добар приказ задатака кроз које аналитичар осликава на упечатљив начин висину трошкова и њихову расподелу преко фирми. Укупна процена трошкова мора да буде праћена анализама које показују ефекте на „типичан” биснис и мали бизнис.

Друге земље су установиле информационе центре или друга средства која нуде експертске савете министарствима. Овакви међуминистарски информациони центри у Холандији дозвољавају регулаторима да се уз помоћ специјалиста из релевантних области направе процене (нпр. ефекти пословања, утицај окружења) у најранијој фази. Информациони центар може да помогне код анализа, прикупљања неопходних података, њихове анализе и интерпретације.

## Квадраг 2. Аустралијски АЕР подсетник

Приручник Аустралијског Комонвелта садржи АРЕ поседсетник који резимира шта регулативни аналитичар мора да узме у обзир. Свака ставка је шире обрађена у каснијим секцијама.

### Циљеви

1. Какав је проблем који се третира.
2. Због чега је неопходно да влада исправи проблем.
3. Који су циљеви такве владине акције.
4. Да ли постоји регулатива/политика која је на снази и ко је спроводи.

### Опције

1. Које опције за решавање овог проблема су узете у обзир.
2. идентификујте ограничења и предности за примену неких од опција.

### Анализа ефекта

1. Ко је погођен проблемом и на кога ће највероватније утицати предложена решења.
2. Како ће свака предложена опција да утиче на постојећу регулативе и улогу постојећих регулативних власти.
3. Идентификујте и извршите категоризацију очекиваних ефеката предложених опција као могућу корист или могући трошак.
4. Одредите које групе ће осетити ову корист и трошкове и ког ће степена бити ти ефекти. Изразите то у квантитативним категоријама где год је то могуће.
5. Идентификујте ефекте дистрибуције и припишите их/додајте групе које је погођена.
6. Рангирајте предложене опције сходно користи и трошку које произведу и како су они дистрибуирани.
7. Идентификујте изворе података и главне претпоставке коришћене у процењивању.
8. Сумирајте резултате за сваку испитану опцију и наведите зашто се даје предност одређеној опцији.

### Имплементација и преглед

1. Како ће изабрана опција бити имплементирана.
2. Да ли је изабрана опција јасна, конзистентна, свеобухватна и приступна корисницима.



3. Како ће делотворност изабране опције бити процењена. Колико често.
4. Уколико изабрана опција узме облик примарног закона, да ли постоји уграђена одредба која би ревидирала или опозвала акт који је на снази већ извесно време.

### Резиме

1. Припремите кратак преглед процене сваке опције.
2. Наведите који је изабрани ток акције и зашто.
3. Укратко изнесите претпоставке на којима се овај закључак заснива.

Користите козистентан али флексибилан аналитички метод. Питање који АЕР метод би требало да се користи је кључно за креирање и перформанс било ког система. Неколико АЕР метода се користи: анализа користи и трошка, исплативост или анализа трошка/учинка, фискална анализа или анализа буџета, анализа друштвеноекономског ефекта, анализа последица, анализа трошкова усаглашавања и тестови ефекта половања (понекад ефеката малих предузећа) (поље 3).

Изражен је тренд ка прихватању ригорознијих и стандардизованих методологија током времена, посебно како су се искуство и усавршавање коришћења АЕР акумулирало. Све већи број земаља прихвата анализу користи и трошкова. Већина земаља сада укључује процену трошкова, користи и ефеката на отвореност тржишта за такмичење. Препорука ОЕЦД је да владе развију јасан и мерљив критеријум за доношење одлука у смислу да ли и како да обављају регулацију. ОЕЦД земље су се 1997. године договориле да би регулативе требало да „произведе корист која оправдава трошак, узимајући у обзир дистрибуцију ефеката кроз друштво”. Овај принцип се у разним земљама назива принцип „пропорционалности” или, у ригорознијој и квантитативнијој форми, као тест користи и трошка. Овај тест се узима као метод за разматрање ефеката регулативе, јер му је циљ стварање политике која је „друштвено оптимална” (тј. чини добробит максималном). Тамо где не постоје ни разматрање пропорционалности нити тест користи и трошкова, ту не постоји стандард по коме министарства оправдавају потребу за регулативом, ни јавно тестирање ових закључака и мало простора за изазове. Деветнаест земаља ОЕЦД сада користе принцип трошкова и користи за неке или све регулативе.

Принцип користи и трошкова не би требало да се одбаци једноставно због тога што, квантитативно, анализа користи и трошка може бити тешка. Принцип користи и трошка је широко применљив, јер на једноставан начин

показује да би било које владине акције требало да буду оправдане постизањем користи. Овај принцип, већ широко прихваћен у јавном сектору, требало би да усмерава све регулативне одлуке без обзира на аналитички метод који је прихваћен. Најбољи начин је да АЕР систем захтева општи принцип трошкова и користи за све регулативне одлуке, али би форма анализе требало да се базира на практичном просуђивању о изводивости и трошку. С обзиром да су сви други аналитички методи битно непотпуни анализа користи и трошка, каква год била аналитичка информација, може да се користи као подршка ширем принципу користи и трошка.

Једном пошто се принцип користи и трошка усвоји као кључни елемент ваљаног доношења одлуке, валда која бира аналитички метод за свој АЕР програм требало би да се фокусира на релативну снагу и слабости разних метода, њихову способност да подрже циљеве својих програма регулативних реформи и административних захтева. Трошкове је на пример генерално лакше квантификовати него корист. Лакше је докусирати се на ефекте идентификованих група, као што је бизнис, него на ефекте на целокупно друштво. Таква информација значајно може да побољша квалитет регулативних одлука и може да буде веома користан покретач, али увек мора да се третира као непотпуна информација у оквиру ширег спектра релевантних питања. Временом би влада могла да пожели да постепено унапреди своје АЕР програме тако да најбоље што могу подрже примену принципа користи и трошка. Овај корак-по-корак приступ ће помоћи да принцип користи и трошка постане „условни рефлекс” администрације, али он истовремено признаје практичне и концептуалне потешкоће овог аналитичког метода у краткорочном периоду.

У сваком случају, квантитативна анализа користи и трошка мора да се допуни другим методама. Ни делотворност ни степен оправданости не могу увек уверљиво да се искажу монетарним терминима или да се чак мере другим димензијама. Немогућност мерења не мора да представља и недостатак важности, и упутство не сме да подреди квалитативне факторе квантитативним и ситуацијама где се први сматрају важним. Анализа би требало да буде довољно свеобухватна да окарактерише све ефекте који су од значаја за политичке званичнике, укључујући идентификацију потенцијално иреверзибилних последица.

Аналитички метод који добија чврсту основу у ОЕЦД земљама је процена квантитативног ризика, која омогућава да регулатори боље разумеју ризике по људе или животну околину од одређеног фактора, и доприносе који регулативе има у смањењу ризика. Процена квантитативног ризика унапређује могућности владе да се фокусира на најважније ризике и да их доведе до најмањег трошка. Питање ризика је рапидно

постало високопрофилно и контроверзно питање регулативе и постало је једно од најчешћих извора привредних и инвестиционих расправа.

Регулатори би требало да буду флексибилнији у примењивању аналитичких метода, сходно природи предложене регулативе. Флексибилност не знажи да би регулатори требало да користе било који метод – ово би једноставно довело до употребе најјевтинијег метода који захтева најмање напора у највећој мери. Било би боље да регулатори буду флексибилни у стандардизованом оквиру. Број дозвољених метода би требало да се сведе на само пар метода, један ригорознији за скупе регулативе и један мање ригорозан за јевтиније регулативе. Упутство за примену сваког од метода такође би требало да буде стандардизовано, укључујући такве параметер као што је друштвена дисконтна стопа, употреба најбољих процена и презентација претпоставки.

Стандардизовање метода има велику вредност јер утврђује очекивања за адекватне анализе, омогућава да се анализа упореди преко регулативе и регулативних програма, да образовање и обука широм владе буду исплативи и да јавност боље разуме АЕР. Где није потребна посебна методологија у спровођењу АЕР или где није установљен минимум стандарда аналитичког квалитета, степен квантификације је био низак. Дакле, принцип би требало да буде флексибилност у обавезујућем оквиру који омогућава да сви регулатори направе компаративан избор АЕР метода и да примене методе на исти начин.

### **Квадрат 3. Карактеристике разних АЕР метода**

Анализа користи и трошка је свеобухватна и најделотворнија када се ради о питањима ефикасности и временског преференцијала. Међутим, то је обично најскупља опција и не фокусира се на најбољи начин на питања једнакости и дистрибуције (иако може да се адаптира да укључи и таква питања).

Анализа исплативости (или „трошак – учинак” анализа) посматра се као делимична анализа користи и трошка, јер не покушава да претвори корист у монетарне термине и уместо тога их вреднује другим метричким терминима: степен ризика редукције, број спасених живота, итд. Анализа исплативости је најкориснија када је распон реалистичких алтернатива ограничен на различита средства постизања сличних резултата. Мање је корисно где политичке предлоге прате бројне значајне користи, с обзиром на то да анализа исплативости не дозвољава накнадни приступ својим евалуацијама. Такође има ограничену корист када даје одговор на основно питање да ли је регулативе потреба или пожељна.

Анализа трошкова усаглашавања има ужи делокруг, јер уопште не покушава да квантификује корист. Тако се аналитички захтеви даље

смањују и фокусирају на трошкове, који се генерално лакше процењују. Приступи трошковима усаглашавања имају посебну предност где је најважнија брига да ли је предложено оптерећење могуће, или пропорционално или смањено до минимума.

Анализа ефекта пословања (или малог бизниса) је делимична варијанта анализе трошкова усаглашавања. Она се фокусира на трошкове посебног сектора, било на пословање уопште или на мала и средња предузећа посебно. За многе регулативе далеко највећи терет трошкова сноси сектор бизниса, а то знажи да ће ова анализа идентификовати најдиректније трошкове. Неће се бавити трошковима потрошача, влада и група које нису у бизнису. Овај приступ се често користи тамо где је кључна брига правне реформе ограничавање или слабост пословних ефеката.

Фискална или бусетска анализа је такође делимична анализа усаглашавања, која у разматрање узима само оне регулативне предлоге који имају импликације на бусет владе, обично прилично мали део укупних трошкова. Овај облик анализе би, међутим, требало да да прилично прецизне резултате и тако постане изузетно користан тамо где су потенцијално високи трошкови стратегије усаглашавања и спровођења кључни елемент предлога или где ће влада на више нивоа сносити трошкове.

Процена ризика покушава да квантификује ризике (узимајући у обзир хазарде и последие) да би омогућила рационалну оцену да ли је акција владе била оправдана. Овај метод даје одговор на основно питање – да ли регулисати, а такође доприноси политици избора о жељеном степену редукције ризика. Компликације код овог метода настају из варијације која је примећена између „стварног” и „очекиваног” ризика или прихватања разних врста ризика од стране друштва.

Анализа ризика посматра ризик као експлицитне размене (да ли се почетак повећања ризика појављује као индиректни резултат политике избора и да ли је то значајно за њену делотворност). Она је заслужна за најшири преглед последица, али зато има веће аналитичке захтеве и оне који се односе на податке.

Развој и имплементација стратегија прикупљања података. Корисност АЕР зависи од квалитета података који се користе за процену ефекта. С обзиром на то да питање података спада међу најконзистентније проблематичне аспекте у спровођењу квантитативне процене, развој стратегија и упутстава за министарства је од пресудне важности за спровођење успешног програма квантитативне АЕР. (vi)

Консултација јавности је важно средство за прикупљање информација, али мора да буде на највишем нивоу уколико желимо да информација буде квалитета неопходног за квантитативну анализу. Данска је усвојила

две стратегије да унапреди проток информација министарствима о могућим ефектима регулативе. У својим бизнис панел тестовима, део који се бави бизнисом се директно пита колики очекују да буде административни терет предложеног закона. Од фирми се тражи информација о интерним трошковима и уговорених за услуге које им се обезбеђују са стране. Прецизност података добијених панел тестом је мала и да је систем виђен као „систем раног/правовременог упозорења” за неочекиване велике ефекте. Прва фаза се састоји од селекције од броја предузећа „модела” који су статистички репрезентативни у свом домену. У следећој фази, коришћење постојеће статистичке базе података ће омогућити да се израчунају укупни административни трошкови из свеобухватних интервјуа са ограниченим бројем предузећа модела. Италијанско упутство за АЕР предлаже механизме прикупљања података, укључујући анкету мишљења, директне интервјуе и коришћење циљних група.

Усмеравање АЕР напора. С обзиром да се регулативе веома разликује по величини и комплексности својих ефеката, неразумно је испитивати сваку регулативу и сличном темељитошћу. Аналитичка способност је ретко средство које је потребно расподелити паметно. Централне надзорне јединице могу бити преплављене великим бројем АЕР које се тичу безначајних или регулативе слабог ефекта. Стога је од виталног значаја усмерити АЕР на оне предлоге од којих се очекује да имају највеће ефекте на друштво. Време и напори утрошени на регулативну анализу морају бити сразмерни усавршавању регулативе које се очекује од анализе. То сугерише да је двофазни АЕР процес неопходан – претходна лака провера да би се утврдило ког степена је потребна детаљна анализа.

Механизам усмеравања мора да буде добро смишљен да би се избегло претерано промишљање које би угрозило веродостојност програма да дуге стазе, као и да се спречи пропуштање важних регулативе. Поред тога, из практичних разлога може се захтевати механизам директног усмеравања. Прихватање изузивања случаја по случај изгледа да није делотворно јер отвара врата политизацији процеса и стратешком понашању које злоупотребљава изузимања.

Бољи приступ је прихватање јасног и једноставног (иако помало произвољног) критеријума који дефинише праг за предвиђене трошкове или њихове ефекте, као и пружање помоћи министарствима који су његови заговорници да лакше процене да ли су регулативни ефекти испод или изнад прага.

Интегрисање АЕР са процесом креирања политике, што је пре могуће. Интегрисање АЕР са процесом креирања политике има за циљ да одмеравање трошкова и користи, идентификација и разматрање ал-

тернатива и избор политике су у складу са њеним могућностима до остваривања циљева тако да постану део рутине развоја политике. У неким земљама где АЕР није интегрисана у креирање политике, процена ефекта је постала пуко *ex post* правдање одлука или безмислена администрација. Интеграција је дугорочан процес, који често подразумева значајне културолошке промене у оквиру регулативних министарстава и корисника анализа, превасходно министара и законодаваца.

До извесне мере, степен интеграције је резултат колико добро се други АЕР најбољи начини спроводе. Уколико постоји снажна политичка посвећеност и делотворна контрола и подстицај, АЕР ће постати утицајна у избору политике. Евалуација холандског АЕР програма из 1996. показује да већина регулатора сада посматра АЕР као „есенцијални и природни део њиховог политичког изборта” и „очекују да убрза процес доношења одлука о законодавству у Министарском већу услед побољшања припреме”. (vii)

Интеграција је донекле резултат добро планираног програма и тајминга/временског усклађивања. Чак и у Холандији, Министарство економских послова сматра кључним потребу да се при министарствима ангажују информативни центри у ранијој фази, да би се обезбедио ранији почетак АЕР и на тај начин унапредило своју способност да промени политику где анализа укаже на слабост. Снага италијанског система је у његовом двофазном приступу, где је прелиминарна АЕР фокусирана углавном на оправданост и алтернативе (укључујући „нечини-ништа опцију”) припремљена пре него што је текст написан. Супротно овом примеру, највећи проблем мађарског АЕР програма је био тај што је анкета била примењена у току веома ангажованог законодавног периода. Одговори су били послати у последњем моменту владином поверенику. Сходно томе, достављање одговара је било *ex post* правдање одлуке, пре него објективна процена алтернатива.

Саопштавање резултата и широко укључивање јавности. Претпоставке и подаци коришћени у АЕР могу да се унапреде ако се тестирају тако што се презентирају јавности и пошто се обаве консултације. Агажовање јавности у АЕР има неколико значајних предности. Јавност, нарочито она која је погођена регулативама, може да пружи податке неопходне за комплетирање АЕР. Консултација такође може значајно да утиче на спровођење предлога у распону разматраних алтернатива и степену прихватања предложених регулативе од стране погођених страна. Моћан начин за побољшање квалитета информација о новим регулативама, па тако и квалитета самих регулативе, је пуштање АЕР са пратећим нацртима текста у процедуру консултација.

Примена АЕР на постојеће и нове регулативе. АЕР дисциплине су једнако корисне у прегледу постојећих регулативе као es анте процени нових регулативних предлога. Заиста, es пост природа регулативног прегледа значи да ће бити мање проблема са подацима и да ће квалитет резултата анализе бити потенцијално виши.

### **Закључак: Србија би требало да почне са изграђивањем капацитета за АЕР у својим министарствима**

Постоји скоро универзална сагласност да АЕР, када се обави на ваљан начин, унапређује исплативост регулативних одлука и смањује број некавалитетних и непотребних регулативе. АЕР је такође унапредила транспарентност одлука и консултација, као и учешће погођених група. Па ипак, тешко је АЕР спровести у дело због сложености анализа, отпора интересних група, недостатка капацитета и средстава у министарствима, страха од кашњења у законском систему и притисака да се одлуке донесу брзо пре него што се обави анализа. пажљив програм и институционални план могу да уклоне већину ових проблема.

Србија би требало да настави корак по корак са уградњом АЕР у своје политичке процесе. АЕР програм би могао да се изгради у пет фазе: Прво, српска валда би требало да тражи изјаву о оправданости свих закона и других регулативе које објашњавају очекиване користи и трошкове акција/поступака, и резултате јавних консултација. Друго, влада би требало да створи независно тело, као што је то омбудсман за развој пословања, који може да прегледа тачност изјава и квалитет. Треће, влада би требало да усвоји универзални принцип користи и трошка, са корак по корак стратегијом ради постепеног побољшања квантификације ефеката регулативе за најважније регулативе, а да квалитативне процене учини конзистентнијим и поузданим. Четврто, примена АЕР би требало да се прошири напрогресивно шири распон закона и аката као што су министарски декрети. Пето, АЕР би требало да се интегрише у процес јавних консултација ради смањења својих трошкова и повећања свог квалитета. АЕР би требало да представља кључни инпут информација учесницима у консултацијама и резултати консултација би требало да се користе као инпут за оплемењивање и развој АЕР.

Не постоји универзални модел за прави АЕР систем, с обзиром на то да одговарајућа решења морају да буду креирана да одговарају специфичним српским вредностима и институцијама и њеном нивоу економског развоја. Међутим, с обзиром да Србија конкурише уевропским и глобалним економијама за капитал и тржишта, међународна оч екивања и искуства за постизање висококвалитетних регулативних режима могу

да дају корисне параметер за акцију. АЕР, добра регулативна пракса прихваћена у европским земљама, може да помогне Србији да промовише развој виталног приватног сектора и да конвергира са стандардима европског тржишта.

I. Листа најбољих примера АЕР је продискутована детаљно у ОЕЦД извештају из 1997., *Анализа регулативног ефекта: најбољи примери у ОЕЦД земљама*, Париз. Највећи део детаља земље у следећој секцији узет је из ОЕЦД-овог прегледа регулативних реформи у земљама чланицама. Укупно 12 студиозних прегледа земаља је издато од 1999. до 2001.

II. Неколико следећих параграфа су адаптирани из Јацобс, Сцотт (1997), „Преглед анализе регулативног ефекта у ОЕЦД земљама”, у ОЕЦД, *Анализа регулативног ефекта: Најбољи примери у ОЕЦД земљама*, Париз.

III. Одељење Велике Британије за трговину и индустрију (1985), *Трошкови пословања: Извештај темељног истраживања административних и законских захтева*, издавачко одељење Њ. В., Лондон, март.

IV. На пример, сигурносна регулативе у авионима може да смањи ризик од пада, али ако авионске карте поскупе, неки од путника ће да пређу на путовање колима, које је ризикантније. Због тога што циљ политике није био јасан – спасити животе пре него спречити пад авиона по сваку цену – сигурносне регулативе могу да узрокују већу смртност него да је спрече. У овом случају, што је скупља регулатива и, очигледно, сигурнија регулативе, то ће чуднијибити резултат.

V. Овај параграф је великим делом заснован на Хопкинс, Тхомас (1997), „Алтернативни приступи регулативној анализи: Примери седам ОЕЦД земаља”, у ОЕЦД (1997), оп. цит.

VI. За даље упутство видети Broder, Ivy and Morrall, John F. III (1997), „Прикупљање и коришћење података за доношење регулативних одлука” у ОЕЦД, (1997), оф. Цит.

VII. Formsman, Symen (1998), „Процена нацрта закона у Холандији”, публикован ради унапређивања законодавног квалитета у Европи, Међународно право Kluwer.



## НАЧЕЛА „КВАЛИТЕТНЕ УПРАВЕ” У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### Увод

Пола века европске интеграције несумљиво је донело значајне промене у праву земаља чланица Европске уније. Примењујући концепт „интеграције путем права” (integration through law), земље чланице ЕУ хармонизовале су различите области права, и то првенствено оне које се тичу њихове економске активности. Најважније правне промене извршене су у области привредног права, пореског права, права конкуренције, права заштите животне средине као и у другим областима трговинског права.

За разлику од области приватног права, јавно право је одувек било мање подложно променама под спољним утицајем. То се обично објашњава његовом посебном националном природом.<sup>1</sup> Организација и делатност државе, засноване на основане на основним правним начелима, чврсто су утемељене у традицији сваке земље и несумљиво представљају јединствене национални субстрат. Управна доктрина је, стога, дуго времена заузимала становиште да су особености националних управних система толико значајне да и само њихово оређење производи тешкоће, док се о њиховој хармонизацији уопште не може говорити.<sup>2</sup>

Последња декада европских интеграционих процеса, међутим, поставила је управно-правној теорији и пракси неочекиван изазов. Снажна интеракција између управног права ЕУ и националног управног права земаља чланица произвела је значајне промене у националним управно-правним системима и подстакла процес њихове хармонизације.<sup>3</sup> Стални контакти између јавних службеника земаља чланица и јавних службеника Европске комисије, развој особеног европског система управног судства, као и настајање заједничког система управних вредности и принципа, допринели су уједначавању управног права земаља чланица и њиховој постепеној „евро-

1 *Буди*: J. Beatson, T. Tridimas, *New Directions in European Public Law*, (Hart Publishing, Oxford), 1998, str. 11-10.

2 *Буди*: C. Nizzo, "National Public Administrations and European Integration", *SIGMA papers*, OECD, web site: [www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb); M. Chiti, Italian Report, u J. Schwarze, *Administrativ Law under European Influence*, (Sweet & Maxwell) London, 1996, str. 229.

3 *Буди*: J. Schwarze, *Administrativ Law under European Influence*, (Sweet & Maxwell) London, 1996.

пеизацији”.<sup>1</sup> Цео тај сложени процес резултирао је у стварању контуре особеног европског система управног права, који неки аутори називају „европски управни простор” (European administrative space).<sup>2</sup> Почетком 90-их, Европска комисија је са великим бројем земаља централен и источне Европе започела процес преговарања за улазак у Европску унију.<sup>3</sup> Она је, у том смислу, поставила бројне услове које су потенцијалне земље чланице обавезне да испуне да би се прикључиле Унији.<sup>4</sup> Један од најважнијих услова за улазак у Европску унију је прихватање волуминозних *acquis communautaire*. Европска комисија је, међутим, у неколико наврата нагласила да усвајање *acquis communautaire* јесте, али не и довољан услов за обезбеђивање жланства у ЕУ.<sup>5</sup> С обзиром да само усвајае прописа Европске уније не може гарантовати и њихову ефикасну примену, Комисија инсистира на изградњи административних капацитета који ће омогућити безболан улазак у „европски управни простор”.<sup>6</sup> Хармонизација управног права, прихватање заједничких европских вредности и стандарда, тиме добијају изузетан значај за све државе транзиције које намеравају да се у перспективи уклопе у европски правни систем.

Након демократских промена крајем 2000. године, ново југословенско руководство поставило је улазак у Европску унију као један од стратешких циљева земље. Југославија је почетком 2001. године и формално започела процес придруживања Европској унији. Ради остварења постављеног приоритета, неопходно је што пре започети процес хармонизације нашег управног права са правом Европске уније, уз настављање интензивних напора на реформи југословенске јавне управе.<sup>7</sup> У том смислу, сматрамо веома значајним упознавање југословенске стручне и шире јавности са основним европским управним вредностима, оличеним у начелима „квалитетне управе”.

- 1 *Ibid.*: M. Chiti, "Are there Universal Principles of Good Governance?", *European Public Law*, Vol. 1, 1995, str. 241-258.
- 2 *Виду*: SIGMA Paper No. 23: "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", OECD, 1998, web site: [www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb); str. 14-15.
- 3 *Виду*: D. Dinan, *Ever Closer Union*, (Macmillan, 1999), str. 192-193.
- 4 *Vidi*: Commission's White Paper: *Preparation of the Associate Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, 3 May 1995 (COM/95/163 final); European Commission, "Agenda 2000. For a stronger and wider Union", *Bulletin of the European Union*, Supplement 5/97, 13, 1997; W. Nicol, R. Schoenberg, *Europe beyond 2000 - the Enlargement of the European Union towards the East*, (Whurr Publishers, London), 1998, str. 7; STR. Christian Muller-Graff "Legal Framework for Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: General Aspects" u M. Marescelations between the European Union and Central and Eastern Europe: General Aspects" u M. Maresceau, *Enlarging the European Union, Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, (Longman, 1997), str. 40-41.
- 5 *Виду*: "А. Рабреновић, "Ка новој Европској управи", *Правни животи* бр. 9/98, стр. 735-746.
- 6 *Виду*: Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries, 13 October 1999; Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries, 8 November 2000.
- 7 *Виду*: D. Kavran, "Promene u upravi - mogući pravci razvoja kod nas i analiza uporednih iskustava", *Pravo - teorija i praksa*, Novi Sad, 1995.

## Концепт начела „квалитетне управе” у праву ЕУ

У свом генералном извештају, припремљеном за 1998. ФИДЕ<sup>1</sup> конгрес, Европски омбудсман,<sup>2</sup> Jacob Soderman, нагласио је да грађани Европске уније имају право на „квалитетну управу” (good administration).<sup>3</sup> По његовом мишљењу, право на „квалитетну управу” произлази из два, за управу, суштински важна принципа. Први је један од основних демократских принципа – владавина права. Управа мора поступати у складу са законом. Поштовање права је основа и претпоставка сваког „квалитетног” управног поступања.<sup>4</sup> Други принцип делом превазилази правни оквир, произлазећи из циља и сврхе модерне управе. То је принцип/концепт управе као јавне службе.<sup>5</sup> Циљ јавне управе јесте пружање услуга грађанима и старање о њиховом општем напретку и благостању. Грађани, стога, имају право да захтевају да се управа на законит и одговоран начин брине о задовољавању њихових интереса. Другим речима, грађани имају право да захтевају поштовање одређених стандарда управног деловања.

На ЕУ самиту у Ници, одржаном крајем 2000. године, највиши званичници ЕУ су, по први пут у историји Уније, експлицитно изјавили да грађани ЕУ имају право на „квалитетну управу”. Уговором у Ници, то право је формално потврђено. Оно је утемељено у чл. 41. и 42. Повеље о фундаменталним правима, која је прикључена тексту Уговора о Европској унији.<sup>6</sup>

Члановима 41. и 42. Повеље о фундаменталним правима утврђена су следећа начела „квалитетне управе”: 1) начело једнакости, 2) начело доношења одлуке у разумном временском периоду, 3) начело саслушања странке, 4) право странке на разледање списа, 5) обавеза органа да облазложи одлуку (такође, члан 253. Уговора о Европској заједници), 6) право на накнаду штете причињене радом органа Уније и управних организација (такође, члан 288. и члан 2. Уговора о Европској заједници), 7) право на добијање одговора од институција Уније на једном од званичних језика Уније (члан 21. и члан 3. Уговора о Европској заједници),

<sup>1</sup> Federal Internationale de Droit Europeen.

<sup>2</sup> Више о институцији Европског омбудсмана види: Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власти*, ("Службени гласник РС", Савет за државну управу Владе Републике Србије), Београд, 2001, стр. 120-128.

<sup>3</sup> F. J. Soderman, „The Citizen, the Administration and Community Law”, генерални извештај припремљен за 1998 FIDE Конгрес, Шведска, 1998.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Више о концепту управе као јавне службе види: С. Лалић et al., *Управно право*, (Савремена амминистрација, Београд), 1999; Е. М. Carcia, "Public Service, Public Services, Public Functions, and Guarantees of the Rights of Citizens: Unchanging Needs in a Changed Context" у М. Freedland and S. Sciarra (eds.) *Public Services and Citizenship in European Law, Public and Labour Law Perspectives*, (Oxford: Clarendon), 1998.

<sup>6</sup> Ваља подсетити да Уговор из Нице још није и формално ступи на снагу, све док га све земље чланице не буду ратификоване. Стога, Повеља о фундаменталним правима, па и право на "Квалитетну управу", још не производе правно дејство.

8) право приступа грађана документима Европског Парламента, Комисије и Савета (члан 255. Уговора о Европској Заједници).

Ваља приметити да Повеља о фундаменталним правима садржи само један број начела „квалитетне управе”, која су присутна у другим изворима права Европске Уније. Такође, велики број поменутих начела није детаљније обрађен у Повељи и захтева даљу разраду. Из датих разлога, одређивање концепта начела „квалитетне управе” захтева ослањање на друге изворе управног права Европске уније, и то првенствено судску праксу европских судова – Европског суда правде и Суда прве инстанце, а затим и делатност Европског омбудсмана.

Судска пракса Европског суда правде, представља један од основних извора „квалитетне” управне делатности. Услед утицаја француске управно-правне традиције, Европски суд правде је у свом дугогодишњем продуктивном раду признао велики број општих правних принципа, чија повреда представља основ за покретање спора пред европским судовима. У једном броју случајева који су се нашли пред Европским судом правде, странек су одлуке Европске Заједнице оспоравале позивајући се на повреду начела „квалитетне управе”.<sup>1</sup> Интересантно је приметити да су у сваком особеном случају, странке под принципима ”квалитетне управе” подразумевале различита правна начела.<sup>2</sup>

Европски суд правде, међутим, није одговорио на захтев за признањем постојања особених начела „квалитетне управе”. Иако се он на њих у својим пресудама неретко позива, он их ни у једном случају није признао као посебну категорију, већ их је углавном препознавао под називом неког другог правног принципа – начела саслушања странке, права на приступ информацијама, начела пажљивог вођења поступка и сл.<sup>3</sup>

Иако Европски суд правде није развио конзистентант концепт начела „квалитетне управе”, он је признао велики број принципа који би, по нашем мишљењу, могли бити сврстани у ову категорију. У том смислу, могу се разликовати две основне групе начела „квалитетне управе”. У прву групу спадају материјална начела, као што су начело законитости, начело једнакости и забране дискриминације, начело пропорционалности и начело заштите легитимних очекивања. Друга група укључује начела процесне природе, као што су: право на саслушање странке, дужност образложења одлуке, начело бижљивог вођења поступка, право на приступ информацијама, начело марљивости (обавеза одговарања на захтеве странака и благовременог поступања по њима). Док ће повреда материјалних начела „квалитетне управе”, готово без изузетка резул-

1 *Budu: Evropski Sud Pravde, predmet br. 64/82, Tradax Graanhandel BV v. Commission, (1984) ECR 1359.*

2 *Budu: H. P. Nehl, Principles of Administrative Procedure in EC Law, (Hart Publishing, Oxford, 1999), str. 27-37.*

3 *Ibid.*

тирати поништавањем предметне одлуке Уније, повреда процесних управних у највећем броју случајева представљаће се основ за поништавање одлуке само уколико Суд утврди да је повреда таква да је могла утицати на решење ствари (тзв. битна повреда поступка).<sup>1</sup>

Судска пракса Европског суда правде и Суда прве инстанце несумљиво представља одлучујући чинилац у стварању правног оквира заштите основних права грађана Уније.<sup>2</sup> Својом другогодишњом праксом, Европски судови су применом поменутих начела развили веома значајна материјална и процесна ограничења управне делатности Европске Уније.<sup>3</sup>

Питање које се, међутим, поставља јесте да ли Суд, као институција, треба да има последњу реч кад је дефинисање принципа „квалитетне управе” у питању? Посебно када се има у виду да природа принципа квалитетне управне делатности, као уосталом и самог појма управе, није само правна, већ укључује и многобројне неправне елементе. Да ли судови, стога, представљају довољан гарант заштите грађана према администрацији или је неопходно увести и друге, свеобухватније заштитне механизме?

Постоје јаки аргументи који указују да је у свакодневној пракси улога Европских судова у побољшавању стандарда управне делатности Европске Уније прилично ограничена. то је, с једне стране, последица веома структурних прописа о праву физичких и правних лица на покретање поступка пред Европским судом правде, као и веома реструктивног одређења природе аката који могу бити предмет спора, с друге стране (члан 230. Уговора о Европској Заједници).<sup>4</sup> Услед тога, могућност грађана да изразе своје незадовољство управним деловањем и заштите своја права у оквиру институција Уније остаје прилично ограничено.<sup>5</sup> Потреба за проналажењем других начина заштите грађана према администрацији постала је очигледна.

Многа од напред постављених питања у вези ефикасне заштите грађана у њиховим контактима са администрацијом, нашла су ако не своје потпун одговор, онда сигурно значајан подстрек за решавање, устано-

1 *Vidi*: J. A. Usher, *General Principles of EC Law*, (Longman), London, 1997. str. 119-120; H. P. Nehl, *op. cit.* str. 167-170.

2 Интересантно је приметити да је Европски суд правде, у многобројним областима права ЕУ, сам ширио своје ингеренције, не држећи се стриктног тумачења Европских Уговора и тиме изазвао значајне реакције Европског Савета и држава чланица. Стога се „активна јуриспруденција” Европског суда правде веома често налазила и под оштром критиком правне теорије и доктрине. *Vidi*: M. Cappelletti, „Is the European Court of Justice Running Wild?”, *European Law Review*, V.12 (3), 1987, str. 3-12; T. Hartley, *Constitutional Problems of the European Union*, (Oxford, Hart 1999)

3 *Vidi*: J. Schwarze, „Developing Principles of European Administrative Law”, 93, *Public Law*, str. 231.

4 Члан 173. Уговора о Европској заједници у старој нумерацији.

5 J. Soderman, „The Citizen, The Administration and Community Law”, генерални извештај припрељен за 1998. FIDE Конгрес, стр. 11.

вљавањем институције Европског Омбудсмана, 1995. године. Генерална надлежност Европског Омбудсмана састоји се у вршењу надзора над радом институција Европске Уније. При томе, једна од његових најважнијих активности јесте испитивање рада органа Уније, како по сопственој иницијативи, тако и по захтеву грађана и њиховим представкама о „неквалитетној“ управној делатности („маладминистратион“).<sup>1</sup>

У неколико наврата, Европски Омбудсман је указао на значај утврђивања особене категорије начела „квалитетне управе“ Европске Уније. Један од начина за њихово јасно дефинисање, по мишљењу Европског Омбудсмана, јесте увођење Кодекса „квалитетног“ управног поступања (Code of Good Administrative Behaviour) јавних службеника Уније у њиховим односима са грађанима.<sup>2</sup> Установљавање Кодекса начела „квалитетне управе“ имало би барем две основне сврхе. С једне стране, Кодекс би информисао грађане о стандардима које могу очекивати од Европске администрације, и тиме управу Уније учинио транспарентнијом. С друге стране, Кодекс би, наглашавајући основне принципе, које би службеници Уније били обавезни да примењују у свакодневним контактима са грађанима, несумњиво дорпнео побољшању стандарда управне делатности Уније. Тиме би се, такође, у великој мери задовољили и захтеви управно-правне доктрине за установљавањем јасних, како правних, тако и неправних правила „квалитетне“ управне делатности Уније.<sup>3</sup>

Средином 2001. године, готово сви органи и организације Европске Уније, укључујући Европску Комисију и Европски Парламент, усвојили су Кодекс „квалитетног“ управног поступања, који су њихови службеници дужни да примењују у односима са грађанима. Кодекс „квалитетног“ управног поступања садржи велики број принципа „квалитетне управе“. Ми ћемо се детаљније бавити само са једним бројем начела, која, по нашем мишљењу имају највећи значај за модерну управу. У циљу њиховог лакшег презентовања, направимо поново условну разлику између материјалних и процесних начела „квалитетне управе“.

- 1 У свом првом годишњем извештају, Европски Омбудсман дефинисао је „неквалитетну“ управну делатност (маладминистратион) на прилично екстензиван начин, укључујући у овај појам не само против правно, већ и неодговарајуће (унпропер) и неоправдавајуће (нон јустифиабле) управно деловање. Европски Омбудсман дефинише „неквалитетну управу“ навођењем њених изразитих случајева, као што су: повреда Уговора, обавезујућих аката Уније, као и општих правних принципа Уније установљених Судовима Уније, административне нерегуларности и пропусти, злоупотреба права, немарност, спровођење незаконитих процедура, нефер поступање, некомпетентност, дискриминација, неоправдано одгувлачење постука, недостатак информација или одбијање давања информација. *Виду*: Први годишњи извештај Европског Омбудсманана (The First Annual Report of the European Ombudsman), 1995., Internet. Такође: S. Tierney, „European Citizenship in Practice“ The First Annual Report of the European Ombudsman, 1996, 2 *European Public Law*, стр. 517
- 2 *Виду*: Draft Recommendation of the European Ombudsman in the own Initiative Inquiry, IO/98/OV
- 3 *Виду*: C. Harlow, „Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot“, vol. 2, No. (1996), *European Law Journal*, стр. 30; M. Chiti, op. cit. стр. 247.

## 1. Материјална начела „квалитетне управе”

Највећи број материјалних начела „квалитетне управе” признат је како судском праксом Европског суда правде, тако и Кодексом Европског Омбудсмана. интересантно је приметити да материјална начела „квалитетне управе” представљају у највећем броју случајева и општа правна начела Европске Уније, којима се могу оспоравати како појединачне одлуке, одн. индивидуални аспекти општих одлука, тако и опште одлуке органа Европске Уније. Питање које се, стога, поставља јесте да ли су материјална начела „квалитетне управе” у суштини начела управног права или се ради о општим принципима уставног права.

Управно-правна наука до сада није дала прецизан одговор на ово питање. Чини се да је изразита комплексаност правног система ЕУ, као наднационалног права са многобројни елементима крајње различитих националних правних система, онемогућила јасно раширљивање права ЕУ на посебне гране. При томе никако не треба изгубити из вида чињеницу да је свака подела права на различите гране ипак само условна.<sup>1</sup> Може се стога закључити да право Европске Уније, у овом стадијуму развитка, не пружа довољну основу за разликовање између уставних принципа и начела управног права.<sup>2</sup>

Материјална начела права Европске Уније која ће бити предмет наше пажње су: начело законитости, начело пропорционалности, начело (забране дискриминације) и начело заштите легитимних очекивања и конзистентности.

### 1.1. Начело законитости

Начело законитости представља једно од најзначајнијих начела управне делатности Уније. Концепт законитости несумњиво је повезан са идејом правне државе (владавине права). Начело законитости се тако често сматра формалним обликом принципа правне државе.<sup>3</sup> У том смислу, начело законитости се одређује као обавеза државе да делује у сагласности са законом. За разлику од формалног облика, материјални облик владавине права одређује се као захтев да држава делује у циљу остварења правичности.<sup>4</sup> И док је формални облик владавине права изражен у начелу законитости, материјални облик владавине права добио је свој израз у другим правним начелима, пре свега у начелу пропорционалности. Оба начела чврсто су утемељена у праву Европске Уније.

<sup>1</sup> *Види*: З. Томић, *Управно право*, (Драганић, Београд), 1998.

<sup>2</sup> *Види*. J. Schwarze, *European Administrative Law* (Sweet and Maxwell, 1992) стр. 1458.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Види*: J. Schwarze, *European Administrative Law*, стр. 1460.

Иако законитост несумњиво представља основно правно начело сваке модерне управе, његов значај за функционисање Европске Уније је особен. Важност начела законитости произиђе из својеврсне правне природе Европске Уније, која, ипored сталног проширења својих компетенција, не поседује суштинско обележје суверенитета. Услед тога, свака делатност њених органа мора експлицитно бити заснована на прописима Уније (*principle of competence d'attribution*).<sup>1</sup> Тако члан 5. Уговора о Европској Унији предвиђа да Унија мора поступати „унутар граница на које је овлашћена овим Уговором”. Слична одредба може се наћи и у Уговору о Европској заједници за угaљ и челик, који предвиђа да органи Заједнице морају поступати „у оквиру својих респективних овлашћења”.<sup>2</sup> Европски Уговори надаље обавезују Европски Савет и Европску Комисију да поступају у складу са одредбама Уговора.<sup>3</sup> Уколико институције Уније у свом раду прекрше начело законитости, Европски суд правде ће такве акте поништити.<sup>4</sup>

Значај начела законитости потврђен је и Кодексом начела „квалитетне управе”, који обавезује службенике да „поступају у складу са правом Европске Уније и правилима поступка предвиђеним законодавством Уније”.<sup>5</sup> Поменута одредба јасно прави разлику између материјалне (*to act according to law*) и процесне законитости (*to apply the rules and procedures*). Ова одредба надаље подстиче питање шта се под „правом” Европске Уније подразумева, одн. која су то правна првила у односу на која се законитост управног понашања одређује.<sup>6</sup> Не улазећи детаљније у ову комплексну материју, овде ћемо само са сигурношћу утврдити да „право” Европске Уније укључује норме садржине у Европским уговорима, норме законодавства Уније (регулативе и директиве донете у оквиру Уговора о Европској Заједници, одн. опште одлуке донете у оквиру Уговора о европској заједници за угaљ и челик), као и општа правна начела призната одлукама Европских судова.<sup>7</sup> Представљајући основ за примену других начела и прописа Уније, начело законитости несумњиво заузима позицију „*primus inter partes*” међу свим осталим Европским правним начелима.

## 1.2. Начело пропорционалности

Начело пропорционалности (*Верхалтнисмассивгкеит*) је тековина немачке правне традиције. Корени начела пропорционалности, међу-

1 *Ibid.*

2 Члан 3. Уговора о Европској заједници за угaљ и челик.

3 Члан 202. и 211. Уговора о Европској заједници.

4 Члан 230. и 231. Уговора о Европској заједници; Члан 33. Уговора о Европској заједници за угaљ и челик; Члан 146. Уговора о Европској заједници за атомску енергију.

5 Члан 4. нацрта Кодекса начела „квалитетне управе”.

6 *Виду: J. Schwarze, European Administrative Law*, op cit. стр. 235-260.

7 *Виду: M. Akehurst, „The application of General Principles of Law by the Court of Justiced of the European Communities”, vol. 52 [1981] British Yearbook of International Law*, стр. 40.



тим, крајње су разнолики. Историјски посматрано, начело пропорционалности засновано је на идејама два теоријско-правна правца – школе природног права, засноване на принципима ретрибутивне и дистрибутивне праве,<sup>1</sup> и учењу о либералној држави, заснованог на идеји рестриктивне улоге државе у друштву. Порекло принципа пропорционалности везује се за неповерење грађана према дискреционој власти државе и њихову жељу да осигурају своја основна субјективна права. Начело пропорционалности се тако сматра субјективним обликом принципа правне државе, који се, као што смо видели, изражава у захтеву да државна активност буде не само законита, већ и правична.<sup>2</sup>

Према начелу пропорционалности, управа може грађанима наметати обавезе само до границе која је неопходна да би се постигла сврха дате мере.<sup>3</sup> Другим речима, усвојене мере морају бити пропорционалне циљевима који се желе постићи.

Принцип пропорционалности први пут је уведен у право Европске Уније одлукама Европског суда правде.<sup>4</sup> У чувеној одлуци случаја *Nauer v. Land Theinland-Pfalz*,<sup>5</sup> Суд је дефинисао начело пропорционалности на следећи начин:

„Рестриктивне мере које Европска Заједница предузима морају бити у сразмери са општим интересом Заједнице, при чему, имајући у виду циљ који се жели постићи, оне не смеју несразмерно и недопуштено задирати у субјективна права грађана.”

Значај принципа пропорционалности потврђен је Уговором о Маастрихту, 1993. године, када је у текст Уговора о Европској Заједници унет члан 5., који гласи: „Унија не може донети ниједну меру која превазилази границе неопходне за остваривање циљева овог Уговора”. Надаље, Протокол о примени принципа пропорционалности и субсидиаритета, придодат Уговору у Амстердаму, предвиђа да ће „при вршењу својих овлашћења, свака институција Уније примењивати принцип пропорционалности”.

Основни проблем који се јавља при примени начела пропорционалности јесте недостатак критеријума према којима се може утврдити да

1 *Види*: С. Перовић, *Природно право и суд*, Београд, 1997.

2 *Види*: J. Schwarze, *European Administrative Law*, op. cit., стр. 712-713.

3 *Ibid.*

4 *Evropski sud pravde, predmeti 5-11, 13-14 & 15/26 San Michele* [1962] ECR. 917; *Predmet 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr – und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel* [1970] E.C.R. 1125.

5 *Predmet br. 44/79 ECR. 3728*. У овом случају, тужиља, Лиеселотте Хауер, поднела је тужбу Европском суду правде за поништење одлуке којом је одбијен њен захтев за узгајање винограда на земљишту у области Бад Дуркхеим. Њен захтев одбијен је на основу Регулative Европског Савета бр. 1162/76, којом су усвојене мере за прилагођавање капацитета узгајања винограда тржишним условима. Чланом 2. поменуте Регулative забрањује се давање дозволе за узгајање нових винограда у периоду од три године. Након испитивања чињеничног стања, Европски суд правде стао је на становиште да није дошло до несразмерног и недопуштеног задирања у право својине тужиље, и да стога начело пропорционалности није нарушено. Сходно томе, Суд је тужбу одбио.

ли је одређена мера Уније пропорционална или не. Европски Уговори не садрже детаљније одредбе које би пружиле основ одређивања пропорционалности респективних мера. Ова недореченост у великој мери оставаља тумачење начела пропорционалности Европским судовима<sup>1</sup> и Европском Обмудсману. Поједини аутори сматрају да ће до поништавања предметне одлуке/мере од стране Европских судова доћи само уколико је у питању очигледна повреда начела пропорционалности, чиме се надаље подстиче питање правилне оцене „очигледности“ повреде начела пропорционалности у сваком појединачном случају.<sup>2</sup>

### 1.3. Начело једнакости (забране дискриминације)

Начело једнакости грађана несумњиво представља једно од најважнијих начела сваког демократског друштва. Његов значај за право Европске Уније потврђен је у великом броју одредби Уговора. Начелно, могу се разликовати три различите групе правних норми Уније у којима је начело забране дискриминације присутно.<sup>3</sup> Прва група укључује норме које забрањују дискриминацију по основу националности (тако на пр. члан 12. Уговора о Европској заједници). Друга група норми уређује једнакост између полова (чланови 2., 3., 137., 138. Уговора о Европској заједници), док трећа група забрањује дискриминацију између произвођача и потрошача у области пољопривреде, у складу са чланом 34(2) Уговора о Европској заједници. Иако је начело једнакости, као основ за оспоравање одлука Уније, најчешће примењивано у поменутиим областима, оно је, захваљујући првенствено јуриспруденцији Европског суда правде, такође признато као опште начело права Европске Уније.<sup>4</sup>

Начело једнакости захтева од овлашћених органа да третирају грађане који се налазе у сличној ситуацији на сличан начин. Важно је, међутим, приметити да неједнак третман грађана не производи аутоматски и повреду начела једнакости. Начело једнакости биће нарушено само уколико се докаже да разлика у третману физичких и правних лица није под датим околностима оправдана.<sup>5</sup>

У судској пракси Европских судова, начело једнакости се веома често јавља као основ за оспоравање како одлука Уније, тако и националних законодавних и управних аката. Тако, на пример, у случају *Cowan v. Tesor public*,<sup>6</sup> Европски суд правде стао је на становиште да држављани свих

1 *Виду:* P. Graig, G. de Burca, *EC Law, Text, Cases and Material*, (Oxford University Press, 1998) стр. 341.

2 *Виду:* T. C. Hartley, *op. cit.*, стр. 156.

3 *Виду:* P. Graig, G. de Burca, *op. cit.*, стр. 364-365.

4 *Виду:* T. C. Hartley, *op. cit.*, стр. 156.

5 *Виду:* P. Graig, G. de Burca, *op. cit.*, стр. 356-357.

6 Предмет бр. 186/87, [1989], ECR 195.

земања чланица Европске Уније (након Мастрихтског Уговора држављани ЕУ) морају пред националним државним органима имати истоветан третман као и домаћи држављани, и да стога национални прописи, које имају дискриминаторни карактер, не могу бити примењени. У том смислу, начело једнакости права Европске Уније, превазишло је наднационалну границу, директно се одржавајући на национално право државе чланице, чиме су створени услови за постепену хармонизацију националног управног права са управним правом Европске Уније.

Важност начела једнакости надаље је потврђена и Кодексом начела „квалитетне управе”, који забрањује дискриминације на основу националности, пола, расне и етничке припадности, религије или уверења, инвалидитета, година или сексуалне опредељености.<sup>1</sup>

#### 1.4. Начело заштите легитимних очекивања и конзистентности

Начело заштите легитимних очекивања (*Вертрауенсцхуцц*) следеће је европско начело преузето из немачке правнетрадиције.<sup>2</sup> Теоретски основ начела заштите легитимних очекивања лежи у принципу правне сигурности. Држава грађанима мора гарантовати правни континуитет и сигурност, као предуслов несметаног планирања и обављања њихових активности.<sup>3</sup> Пошто се грађани природно ослањају се уобичајено понашање државних институција, као и на њихово указано (обећано) будуће понашање, они не смеју имати штете од нагле промене прописа која није могла бити предвиђена и која им, стога, може нанети озбиљне губитке.<sup>4</sup> Другим речима, држава мора водити рачуна о легитимним правним очекивањима својих грађана.

Начело конзистентности представља само други аспект принципа заштите легитимних интереса. Да би легитимна очекивања грађана могла бити задовољена, органи Уније морају доносити конзистентне управне одлуке. Надаље, начело конзистентности повезано је са начелом једнакости. Уколико орган Уније, без ваљаног основа, одступи од уобичајене праксе Институције, он ће повредити не само начело конзистентности управног поступања, већ и начело једнакости.<sup>5</sup> Ипак, за разлику од начела законитости, пропорционалности и једанкости, повреда начела заштите легитимних очекивања и конзистентности често не представља довољно јак основ за оспоравање одлука Уније.

<sup>1</sup> Члан 5., став 3. Нацрта Кодекса начела „квалитетне управе”.

<sup>2</sup> Види: М. Akehurst, *op. cit.*, стр. 38-39.

<sup>3</sup> Види: J. Schwarze, *European Administrative Law, op. cit.*, стр. 946-947.

<sup>4</sup> Види: Е. Sharpston, „Legitimate Expectations and Economic Reality” (1990), *15 European Law Review*, стр. 103.

<sup>5</sup> Види: J. Schwarze, *European Administrative Law, op. cit.*, стр. 1079-1080.

Начело консистентности примењивано је у судској пракси Европског суда правде у случајевима који се тичу односа Уније и њених службеника. С тим у вези, неретко се поставало питање ваљаности интерних управних прописа, који нису правно бавезујућ.<sup>1</sup> Тако, на пример, у случају *Лауњаге в. Комисион*<sup>2</sup> Суд је, испитујући валидност интерног управног прописа, стао на становиште да неконзистентна примена, одн. измена интерних, правно необавезујућих аката без ваљаног основа, доводи до повреде консистентности управног понашања, а тиме и повреде начела једнакости. Пошто се интерним управним прописом установљава одређена пракса управног понашања, управа не сме одступати од дате праксе уколико нема ваљан разлог за то.<sup>3</sup>

Следеће интересантно питање које се поставило пред Европским судом правде јесте да ли је орган управе Уније везан својом претходном управном праксом. Европски суд правде крајње је одлучно одбацио идеју везаности органа претходном праксом и стога одбио респективне захтеве странака у великом броју случајева.<sup>4</sup> Ипак, у случају *Rijn-Schelde-Verolme v. Commission*,<sup>5</sup> Суд је узео у обзир легитимна очекивања странака, заснована на претходној управној пракси, и тиме признао могућност примене начела консистентности када је управна пракса у питању. Упркос томе, наредна судска пракса Европског суда правде потврдила је претходни одречан став Суда,<sup>6</sup> не остављајући много простора за установљавање начела консистентности управне праксе као основа за оспоравање одлука Уније.

## 2. Процесна начела „квалитетне управе“

Процесна начела „квалитетне управе“ имају дугу традицију у праву Европске Уније. Њихов развој најбоље се може пратити кроз судску праксу Европског суда правде. Два узајамно везана процеса обележила су њихово установљавање. С једне стране, дошло је до постепене конституционализације процесних начела као општих правних начела Уније, при чему су процесни принципи признати у једној управној области сукцесивно пренети у друге разноврсне домене управног одлучивања Уније.<sup>7</sup> Друга значајна тенденција јесте често настојање Суда да у име повреде процесних начела

1 *Виду*: J. A. Usher, *op. cit.*, стр. 103-104.

2 Предмет бр. 148/73 *Louwage v. Commission* [1974] E.C.R. 81 at 89.

3 *Виду*: J. Schwarze, *European Administrative Law, op. cit.*, стр. 1079-1080.

4 Предмет бр. 19/61 *Mannesmann et al. v. High Authority* Š1962Č E.C.R. 717; *Federal Republic of Germany v. Commission* [1976] E.C.R. 569; *ibid.*

5 Предмет бр. 223/85 *Rijn-Schelgde-Verolme v. Commission* [1987] E.C.R. 461.

6 Предмет бр. 1252/79 *Lucchini v. Commission* [1980] E.C.R. 3753.

7 *Виду*: D. Curtin, "Constitutionalism in the European Community. The Right to Fair Procedures in Administrative Law", in J. O'Reilly (ed.), *Human Rights and Constitutional Law, Essays in Honour of Brian Walsh* (The round Hall Press, Dublin, 1992), стр. 293-296.

улази у меритум одлуке, оспоравајући је суштински на основама повреде материјаног права.<sup>2</sup> Овакав развој примене процесних начела у управном праву Европске Уније не би требало да изненађује, имајући у виду познату активну јуриспруденцију Европског суда правде, као и чињеницу да је установљена разлика између материјалних и процесних начела управног деловања ипак само условна.<sup>3</sup> Као што смо већ поменули, Повеља о фундаменталним људским правима, пркључена Европском Уговору у Ници, предвиђа велики број процесних начела „квалитетне управе”. Кодекс начела „квалитетне управе” такође предвиђа велики број процедуралних правила које европска управа мора примењивати у свом раду: начело доношења одлуке у разумном временском периоду, право на добијање одговора од институција Уније на једном од званичких језика Уније, право приступа грађана документима Европских институција, начело брижљивог вођења поступка, обавезу навођења правног основа одлуке, обавезу навођења поуке о правном леку и достављања одлуке странкама.

Не улазећи детаљније у сва поменута начела, виша пажње ћемо посветити следећим, п нашем мишљењу, најзначајнијим процесним начелима: начелу саслушања странке, начелу доступности информација и начелу брижљивог вођења поступка.

### *2.1. Начело саслушања странке*

Начело саслушања странке потиче из енглеске правне традиције и доктрине природне правде (натурал јуститице).<sup>4</sup> Оно је признато у различитим облицима у готово свим земљама чланицама Европске Уније, заслужено се сматрајући основниом начелом управних процедура.<sup>5</sup> Основна идеја начела саслушања странке јесте да овлашћени органи, приликом доношења одлуке која може утицати на правну ситуацију странке, морају станци дати могућност да се изјасни о околностима случаја.

<sup>2</sup> Види: Н. Р. Nehl, *op. cit.*, стр. 115-120.

<sup>4</sup> Види: Т. Hartley, *op. cit.*, стр. 158.

<sup>5</sup> Види: Н. Р. Nehl, *op. cit.*, стр. 70.

<sup>5</sup> Предмет 11/74, ECR 1063.

У почетном развоју Европских Заједница, право на саслушање странке било је установљено само у секундарном законодавству Уније, и то у области кокуренције. Мађутим, пракса Европског суда правде убрзо је проширила примену начела саслушања странке у друге управне домене, дајући начелу саслушања странке несумљив општи правни значај.

Најважнија одлука за установљавање начела саслушања странке као основног начела управне делатности Уније јесте *Transocean Marine Paint Association v. Commission*<sup>1</sup>, у којој је суд стао на становиште да „странка чији интереси могу бити угрожени одлуком органа управе, мора имати могућност да се изјасни о питањима која се на њу односе”. У раној судској пракси, Европски суд правде заузео је прилично рестриктиван став приликом тумачења значења „угроженог” права или интереса странке, дајући странци право да буде саслушана само у ситуацији где она може очекивати наметање одређене „санкције” или „казне” (француски модел права на саслушање странке).<sup>2</sup> Тек у скорије време, Судови су напустили овај фомралистички став у корист либералнијег „материјалног” становишта, које процењује да ли доношење респективног акта може имати било какав негативан (економски) утицај на индивидуална права или интересе странке (немачки модел права на саслушање странке).<sup>3</sup>

Начело саслушања странке нашло је своју примену у различитим областима управног права Европске Уније, као што су антидамптинг, царинско право и област државне помоћи, одн. субвенција.<sup>4</sup> Интересантноје приметити да поред очигледног „хоризонталног” усаглашавања административних процедура у вези са начелом саслушања странке у праву Европске Уније, постоје одређене индиције „вертикалне” конвергенције, одн. хармонизације права Европске Уније и права држава чланица када је начело саслушања странке у питању. Први знаци вертикалне конвергенције могу се наћи у одлуци Европског суда правде поводом случаја *France-Aviation v. Commission*<sup>5</sup>, којој је Суд закључио да је повреда права на саслушање странке учињена пред органима националне администрације. то је резултирало у обавези Европске Комисије да захтева од националних органа управе да странци омогуће право да се изјасни о свом случају. Овај предмет, заједно са још неким наведеним случајевима судске праксе Европског суда правде,<sup>6</sup>

1 Предмет 11/74, ECR 1063.

2 Предмет T-450/93, *Lisrestal v. Commission* [1994] ECR II-1177, para 42; *Vidi*: K. Lenaerts, J. Vanhamme, “Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process”, *Common Market Law Review* No. 34 [1997], стр. 535.

3 *Види*: H. P. Nehl, *op. cit.*, стр. 71; K. Lenaerts, J. Vanhamme, *op. cit.*, стр. 536.

4 *Види*: J. Schwarze, „The Procedural Guarantees in the Recent Case-law of the European Cour of Justice”, у D. Curtin and T. Heukels (ur.), *Institutional Dynamics of European Integration, Liber Amicorum Henry G. Schermers* (Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1994), vol. ii, str. 493-494; H. STR. Nehl. *op. cit.*, стр. 73-86; J. Usher, *op. cit.*, стр. 78.

5 Предмет T-346/94 [1995] ECR II-2843.

указује на тенденцију Суда ка признавању и захтевању кохерентних стандарда заштите индивидуалних права, не само у случајевима који су у његовој директној надлежности, већ и у свим поступцима који на индиректан начин могу постати предмет његовог испитивања и надзора.<sup>1</sup>

Најзад, дава приметити да су Европски судови унизу скорашњих пресуда наглашаваил неповредивост начела саслушања странке.<sup>2</sup> То значи да ће повреда начела саслушања странке увек водити поништавању предметне одлуке, без обзира да ли би коначна одлука била другачија да је начело било испоштовано.<sup>3</sup> На овај начин, повреда начела саслушања странке добила је статус битне повреде поступка управних процедура ЕУ, чиме је значај начела саслушања странке за право ЕУ још једном сначно подвучен.

## 2.2. Начело доступности информација (прво на присиљуј документима Уније)

Начело доступности информација може се одредити као дужност упознавања странке са свим фактичким и правним чињеницама, које су релевантне за доношење одлуке.<sup>4</sup> Слично начелу саслушања странке, право на приступ информацијама најпре је признато у области права конкуренције Уније.<sup>5</sup> Једновремен развој начела саслушања странке и начела доступности информација крајње је разумљив, обзиром да фер саслушање странке претпоставља упознавање особе која се изјашњава о својој ствари са чињеницама и околностима о којима се одлука доноси.<sup>6</sup> Од свог установљавања у секундарном законодавству Уније, право на приступ информацијама је кроз судску праксу Европских судова израсло у једно од најзначајнијих начела управних процедура Уније.<sup>7</sup>

Други снажан правац развоја управног права Европске Уније, забележен у последњој декади европске интеграције, јесте признање општег

6 *Vidi*: Суд прве инстанце, Предмет Т-450/93, *Lisrestal and Others v. Commission* [1994] ECR II-1177; Предмет С-32/95 *Commission v. Lisrestal and Others* [1996] ECR I-5373. Н. Р. Nehl, *op. cit.*, стр. 82.

1 Н. Р. Nehl, *op. cit.*, стр. 80-81.

2 Европски суд правде Предмет С-153/92, *Fiskano v. Commission* [1994] ECR I-2885; Предмет С-291/89, *Interhotel v. Commission* [1991] ECR I-2257; Суд прве инстанце, здружени (спојени) предмети Т-432-434/93; Предмет Т-346/94, *France-Aviation v. Commission* [1995] ECR II-2843.

3 Види: Н. Р. Nehl, *op. cit.*, стр. 97-98.

4 *Vidi*: Р. Ј. Kuiper, Т. Р. N van Rijn, „Procedural Guarantees and Investigatory Methods in European Law, with Special Reference to Competition”, vol 2, [1982] *Yearbook of European Law*, стр. 3.

5 *Ibid.* стр. 45-46.

6 Овде треба имати у виду да поступак који се спроводи при утврђивању нелојалне конкуренције, има елементе управног поступка, али такође и инвестиционог, судског поступка. Стога неки аутори овај поступак, заједно са поступком који се спроводи за утврђење антидампинга, називају квази-судским поступком. *Vidi*: Т. Hartley, *op. cit.* стр. 378-383. Други аутори, пак, поменуте поступке сврставају у посебне управне поступке ЕУ. Види: Н. Р. Nehl, *op. cit.* стр. 15-16.

7 Види: *Soda-Ash cases*, Т-30/91, Т-31/91, Т-32/91 (*Solvay v. Commission*), Т-36/91 (*ICI v. Commission*), [1995] ECR II-1775, II-1821, II-1847, II-1901.

начела доступности информацијама, одн. права јавности на приступ документима Уније.<sup>1</sup> Иако је потреба за транспарентношћу управе Европске Заједнице била наглашавана још почеком 1980-тих, право на приступ документима Уније добило је своје утврђене тек 1992. године, када је усвојена Декларација бр. 17, придодата Уговору о Европској Унији. Декларација бр. 17 предвиђа да „транспарентност доношења одлука јача демократску природу институција и поверење грађана у јавну управу” и препоручује Европској Комисији да предузме мере на омогућавању и побољшању приступа јавности документима институција Уније. Напори Комисије резултирали су у усвајању „Кодекса о праву грађана на приступ документима Европског Савета и Европске Комисије”<sup>2</sup>, чиме је јасно конституисано субјективно право грађана на приступ званичним информацијама Европске Уније. Иако је примена поменутог Кодекса, у неколико комитета Европског Парламента,<sup>3</sup> усвајање правила јавног приступа информацијама несумљиво представља важан корак ка остварењу веће транспарентности администрације Уније. Уговором у Амстердаму (1997), право на доступност информација добило је и коначну потврду у члану 255., који предвиђа да „сваки грађанин Уније, као и било које физичко или правно лице које има пребивалиште одн. регистрованоу канцеларију у земљи жланици ЕУ, има право на приступ документима Европског парламента, Европског Савета и Европске Комисије.”

Ваља приметити да су право на доступност информацијама, које се примењује у управним процедурама Уније, и уопште право приступа документима Уније базирани на различитим правним основама. Док „управно” право на приступ информацијама потиче од принципа фер управног поступања, опште право на приступ документима Уније проистиче из ширег принципа управне отворености и транспарентности. Иако различитог порекла, оба начела блиско су повезана, често узајамно подстичући развој једна другог. Обе димензије права на приступ информацијама снажно су наглашене и у Кодексу начела „квалитетне управе”, што ће надаље несумљиво допринети повећање транспарентности, а тиме и превазилажењу често помињаног „демократског дефицита” Уније.

### 2.3. Начело брижљивоᄀ вођења постоујка

Први знаци развитка принципа брижљивог вођења поступка у праву ЕУ, могу се пново наћи у раној судској пракси Европског суда прве у

1 *Види:* Декларација Но.17 о транспарентности, придодата Уговору о Европској Унији.

2 „Code of conduct concerning public access to Council and Commission documents”. 93/730/ЕС [1993] ОЈ L340/41 спроведен Одлуком Европског Савета бр. 93/731 и Одлуком Комисије бр. 94/90 [1994] ОЈ L46/58.

3 *Види:* Committee on Petitions Report on the Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following his own-initiative inquiry into public access to documents (C4-0157/98).



области права конкуренције. У великом броју случајева Европски суд правде установио је обавезу Комисије да приликом доношења одлуке, нарочито у случају дискреционог одлучивања, узме у обзир све околности индивидуалног случаја.<sup>1</sup>

Принцип брижљивог вођења поступка се тако може дефинисати као обавеза органа управе да непристрасно и брижљиво испитају све релевантне фактичке и правне аспекте индивидуалног случаја.<sup>2</sup> Иако јасне процедуралне природе, начело брижљивог вођења поступка може поседовати и значајно материјално обележје. Материјална обојеност прои­зи­лази из обавезе управе да прикупи и испита све *релевантне* чињенице индивидуалне ситуације. Оцена да ли је нека фактичка или правна чињеница *релевантна*, пак, захтева улажење у суштину, меритум одлуке. Тако, Европски судови, оцењујући да ли је начело брижљивог вођења поступка повређено неопходно морају ући у суштину индивидуалног случаја, на основу чега ће извести закључак о предметној повреди.<sup>3</sup> Двојака природа начела брижљивог вођења поступка даје овом начелу веома велику могућност употребе, а тиме и снажан основ ограничавања управне дискреционе власти. Тои указује и на значај који начело брижљивог вођења поступка може имати за будућу судску праксу Европских судова.<sup>4</sup>

Најзад, треба приметити да постоји значајна повезаност између начела брижљивог вођења поступка и обавезе органа управе Уније да образложе одлуку. Често се сматра да јасна разлика између ова два процесна стандарда не може бити направљена, обзиром да добро образложена одлука претпоставља „брижљиво” спроведен поступак.<sup>5</sup> Судска пракса Европских судова потврдила је овај став.<sup>6</sup> Европски судови, у великом броју случајева, не праве јасну разлику између ова два процедурална принципа. Штавише, Европски судови често примењују начело брижљивог вођења поступка у веома широком смислу, укључујући у његов појам не само обавезу образложења одлуке, већ и нека друга процесна начела, као што су очигледна погрешна оцена чињеничног стања и злоупотреба права.<sup>7</sup> По нашем мишљењу, овакво схватање начела брижљивог вођења поступка сувише је широко и, стога неодо­говарајуће. Посебно услед тога што може довести до стварања прилично нејасне слике постојања различитих материјалних и процесних начела на којима је управно право Европске Уније засновано.

1 *Види*: J. Schwarze, European Administrative Law, *op. cit.*, стр. 1223-1225.

2 *Види*: H. P. Nehl, *op. cit.*, стр. 107.

3 *Ibid.*

4 *Ibid.* стр. 118-119.

5 *Ibid.* стр. 120-121.

6 Предмет ESP бр. 323/82, *Intermills v. Commission* [1984] ECR 3809.

7 Предмет ESP бр. 42/84, *Remia BV and Verenigde Bedrijven Nutricia NV v. Commission* [1995] ECR 2545.

## Закључак

Кратак осврт на начела „квалитетне управе“ у праву Европске Уније несумњиво подстиче питање хармонизације југословенског управног права са управним правом Европске Уније. У том смислу, може се приметити да велики број европских начела „квалитетне управе“ у нешто другачијем облику егзистира у југословенском управном праву и то првенствено у оквиру Закона о општем управном поступку.<sup>1</sup> Међутим, један број начела управног деловања, као што су начело заштите легитимних очекивања, начело пропорционалности<sup>2</sup> и начело доступности информација, нема своје јако упориште у југословенском праву. Надаље, заштита права грађана у контакту са јавном управом и даље је ослоњена на „класичну“ управну и судску контролу управе, остајући без свеобухватнијих и приступачнијих механизма заштите, присутних како на наднационалном европском нивоу, тако и у готово свим земљама чланицама Европске Уније.

Имајући у виду постављени циљ прикључивања Европској Унији, веома је важно да југословенско управно законодавство, теорија и пракса прихвате заједничке европске управне стандарде, оличене у утврђеним начелима управног деловања, као и модерна институционална решења, оличена у институцији Омбудсмана. Прихватање европских стандарда представља не само формални предуслов приближавања наше земље Европској Унији, већ доприноси остварењу много важнијег стратешког циља – заузимања њеног равноправног места у оквиру „Европског управног простора“.

## RESUME

This paper attempts to present the most important principles of “good administration” of the European Union law. The paper follows the development of the principles of “good administration” through jurisprudence of the European Court of Justice, activities of the European Ombudsman as well as their entrenchment in the European Treaties. The paper restricts itself to, in the author’s opinion, the European Union most important principles of “good administration”, which author divides into two main groups: substantive and procedural. The author focuses on the following substantive principles of “good administration”: the principle of legality, the principle of proportionality, the principle of equality (prohibition of discrimination) and the principle of protection of legitimate expectations and consistency. The procedural principles, which are further presented, are: the right to be heard, the right of access to information and the principle of care. The author points out the importance of the harmonization of the Yugoslav administrative law with the European administrative law. In that sense, she suggests acceptance of the European legal values in the Yugoslav administrative

1 Закон о општем управном поступку, "Службени лист СРЈ" бр. 33/97.

2 Интересантно је приметити да је облик начела пропорционалности присутан у југословенском управном праву у начелу заштите права грађана и заштите јавног интереса (члан 6. и члан 233. став 2. Закона о општем управном поступку). Међутим, његова примена приликом управног одлучивања остаје готово незапажена.

law, as well as the introduction of institutional changes, which will help Yugoslav Public Administration to become an equal partner in the emerging “European Administrative Space”.

## Литература

- Akehurst M., „The Application of General Principles of Law by the Court of Justice of the European Communities”, vol. 52 [1981] *British Yearbook of international Law* 29.
- Beaton, T. Tridimas (ed.), *New Directions in European Public Law*, (Hart Publishing Oxford) 1998.
- Bell J. „Mechanisms for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe”, in J. Beaton, T. Tridimas (ed.) *New Directions in European Public Law*, (Hart Publishing, Oxford), 1998.
- de Burca G., *EC Law, Text, Cases and Materials*, New York, 1995.
- de Burca, G., „Principle of Proportionality and its application in EC Law”, vol. 14 [1993] *Yearbook of European Law* 105.
- Chiti M., *Diritto Amministrativo Europeo*, Milano, 1999.
- Chiti M, Italian Report, in J. Schwarze, *Administrative Law under European Influence*, (Sweet & Maxwell) London, 1996.
- Chiti M., „Are there Universal Principle of Good Governance?”, *European Public Law*, 1995.
- Curtin D., „Constitutionalism in the European Community. The Right to Fair Procedures in Administrative Law”, in J. O’Reily (ed.), *Human Rights and Constitutional Law, Essays in Honour of Brian Walsh* (The Round Hall Press, Dublin), 1992.
- Dinan D., *Ever Closer Union*, (Macmillan) 1999.
- Emiliou N., *The Principle of Proportionality in European Law* (a Comparative Study), European Monographs vol. 10, (Dluwer Law International, London, The Hague, Boston) 1996.
- Garcia E. M., „Public Service, Public Services, Public Functions, and Guarantees of the Rights of Citizens: Unchanging Needs in a Changed Context” in M. Freedland and S. Sciarra (eds.) *Public Services and Citizenship in European Law, Public and Labour Law Perspectives*, (Oxford: Clarendon), 1998.
- Harlow C., „Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot”, vol. 2, No. (1996), *European Law Journal*.
- Hartley T. C., *The Foundations of European Community Law*, (Clarendon Press, Oxford), 1998.
- Д. Кавран, „Промене у управи – могући правци развоја код нас и анализа упредних искустава”, *Право – теорија и пракса*, Нови Сад, 1995.
- Kuypers P. J. van Rijn T. P. N., „Procedural Guarantees and Investigatory Methods in European Law, with Special Reference to Competition”, vol. 2, [1982] *Yearbook of European Law*, p. 2.
- Lenaerts K., Vanhamme J., „Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process”, vol. 34 (1997) *Common Market Law Review*.
- Lilic S. et al., *Upravno pravo*, Saveremena dministracija, Beograd, 1999.
- Nehl H. P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, (Hart Publishing), Oxford, 1999.
- Rabrenovi} A., „Ka novoj Evropskoj upravi”, *Pravniivot* br. 10/98.
- Радиновић Д., *Омбудсман и извршина власић*, (Службени гласник, Савет за државну управу Владе Републике Србије), Београд, 2001, стр. 120-128.
- Schwarze J., *Administrative Law under European Influence*, (*On the convergences of the administrative laws of the EU member states*) (Sweet & Maxwell, London, Nomos, Baden-Baden, 1996).
- Schwarze J., „Developing Principles of European Administrative Law”, 93, *Public Law*.
- Schwarze J., *European Administrative Law*, (Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, Sweet and Maxwell, London, 1992).
- Schwarze J., „The Procedural guarantees in the Recent Case-law of the European Court of Justice”, in D. Curtin and T. Heukels (eds.), *Institutional Dynamics of European Integration, Liber Amicorum Henry G. Schermers* (Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1994).



- Sharpston E., „Legitimate Expectations and Economic Reality” (1990), *15 European Law Review*, 103.
- Soderman J., „The Citizen, The administration and Community Law”, general report prepared for the 1998 FIDE Congress, Sweden, 1998.
- Timney S., „European Citizenship in Practice? The First Annual Report of the European Ombudsman”, 1996, *2 European Public Law*.
- Томић, З., *Управно право – систем*, Службени лист СРЈ, Београд, 1999.
- Томић З., Бачић В., *Коментар Закона о ошћинем управном йосћуууку*, Службени лист СРЈ, Београд, 1997.
- Usher J. A., *General Principles of EC Law*, (Longman), London, 1997.
- Weatherill S., *EC Law, The Essential Guide to the Legal Workings of the European Community*, Penguin books, 1993.

## ПРИКАЗИ

Марко Давинић:

### ПРИКАЗ: ДР ЗОРАН Р. ТОМИЋ: ПРАВНО НЕПОСТОЈЕЋИ УПРАВНИ АКТИ, ОД ФРАНЦУСКОГ КА ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРАВУ<sup>1</sup>

Да је правно ништа нешто, и то нешто врло битно и важно за науку управног права и правну праксу, уверава нас др Зоран Томић, редовни професор правног факултета у Београду, у својој монографији „Правно непостојећи управни акти”. Рецензент ове књиге је др Драгољуб Кавран, редовни професор Правног факултета у Београду.

Професор Томић се у овом делу бави једном од најделикатнијих и најконтраверзнијих тема управноправне науке и праксе. Многи аутори на нашем па и иностраним просторима су ову тему или заобилазили или директно енгирали као вештачку и непотребну. Тиме напор аутора ове монографије добија још више на значају.

Централно питање ове књиге се састоји у следећем: да ли је класична подела на ништаве (апсолутно ништаве) и рушљиве (релативно ништаве) управне акте довољна и термилолошки оправдана, односно да ли поред ове поделе има места и за категорију правно непостојећих управних аката. Одговор на ово питање, аутор нам даје у монографији која се између „уводних разматрања” и „закључка” састоји из пет поглавља: правност и противправност управних аката (стр. 19.44); генеза учења о правно непостојећим управним актима (стр. 45-53); правно непостојећи

<sup>1</sup> Издање Правног факултета у Београду, Библиотека Србија – правна држава, књига 40, Београд, 1999. стр. 202.

управни акти у француској правној доктрини и пракси (стр. 55-100); правно непостојећи управни акти и југословенско право (стр. 101-164); нацрт једне југословенске теорије о правно непостојећим управним актима (стр. 165-186).

У првом делу аутор нас упознаје са појмом управног акта (односно управноправног акта како га писац често назива, желећи да потенцира разлику између њега и управноматеријалног акта – управне радње која нема самосталних правних дејстава). Аутор дефинише управни акти као „законски заснован и непосредно извршив правни појединачан ауторитативан акт донет у управној ствари”. Разлажући ову дефиницију, лако се долази до шест основних особина управног акта, по професору Томићу. У овом делу се даље говори о противправним (неправилним) управним актима који се према природи узрока, могу поделити на незаконите и неделисходне, а према тежини узрока на рушљиве и ништаве, при чему би рушљивост представљала лакшу незаконитост у односу на ништавост. Даље, основна разделница разликовања противправних и правно непостојећих управних аката, налазила би се у разликовању „услова важности” од „услова постојања”. Недостатак првих чини један акт противправним, а недостатак других чини га правно непостојећим.

Аутор у другом поглављу упознаје читаоце са настанком и развојем теорије непостојања, која своје порекло води са подручја приватног права. Тежња судова опште надлежности да испитују управне акте са најтежим грешкама (што је иначе била искључива надлежност управних судова), довела је до преношења теорије непостојања на терен јавног, односно управног права.

Трећи део књиге је посвећен француској правној доктрини и пракси која је и најзаслужнија за настанак и развој теорије непостојања. У француској теорији временом су настала супротна схватања, од тога да је непостојање само „пооштренији степен неважности у односу на апсолутну ништавост” (Rivewro), па до тога да је суштина правно непостојећег акта „у првном ненастајању акта, а не у манљивости већ насталог управног акта” (Wodie). Са друге стране, ситиче професор Томић, појам непостојања у француској судској пракси има улогу последњег сигурносног вентила који треба да санкционише нарочито манљиве акте који не би били обухваћени. Актом би се приступило поништавању због прекорачења власти. Он се, дакле рестриктивно примењује и доживљава као „нужно зло” у случајевима када уобичајени правни инструменти нису довољни.

Посебно место у овом поглављу заузима појам *voie de fait*, који представља сродну категорију правно непостојећим управним актима. Он се у француском праву обично дефинише као изразита управна неправил-

ност, по правилу у виду материјалне операције извршења, која се састоји у нападу на право својине или на неку јавну слободу, истиче аутор књиге и додаје да „све мере које се квалификују као воие де фаит су неизбежно правно непостојећи акти, али свака воие де фаит не мора (и није) последица (извршења) правно непостојећег акта”. Њихово међусобно разликовање би се могло свести на чињеницу да воие де фаит произилази скоро искључиво из извесне операције материјалног извршења, као и да је усмерена на приватну својину или на неку јавну слободу. Као примери за воие де фаит, наводе се, између осталог, напад на слободу штампе, задржавање у пошти примљеног огласа, нарушавање права домицила и слично.

Аутор наглашава да се правно непостојање у француској теорији и пракси углавном везује за два момента: за издаваоца акта (пример је приватна узурпација власти) и за предмет тј. садржину акта (пример је потпуна неодређеност или неразумљивост акта). Говорећи такође о последицама правно непостојећих управних аката као и о правном режиму њиховог уклањања (два основна пута: управни и судски), професор Томић закључује ово поглавље констатацијом, „да је правно непостојање у француском миљеу ипак преовлађујуће доктринарна, него позитивно-правна појава”.

Четврто поглавље резервисано је, пре свега, за присуство правно непостојећих управних аката у југословенском праву. Аутор најпре анализира ову проблематику у светлу закона донетих пре Другог светског рада, судске праксе Државног савета и ставова професора и правних писаца из тог периода (Лаза Костић, Михајло Илић, Иво Крбек и други).

Професор Томић затим приказује ову материју у области приватног права (нарочито у области облигационог, породичног и грађанског процесног права).

Након тога следе анализа ништавости и рушљивости према важећем Закону о општем управном поступку, као и преглед савремених југословенских теоријских гледишта правно непостојећим управним актима. Како закључује аутор „правно непостојећи управни акт није ни законски позната, ни теоријски призната категорија у садашним југословенским правним приликама”.

Анализирајући такође аустријски и немачки Закон о општем управном поступку, професор Томић тврди како у аустријском закону и нема апсолутне већ само релативне ништавости, док се апсолутна ништавост, као товревина тамошње судске праксе, може изједначити са француским правно непостојећим управним актима, баш као и ништавост у немачком управном праву.





## **ПРИКАЗ: Т. ВЕРХЕИЈЕН, Ј. СМИРЛ: ПОНОВНА ИЗГРАДЊА ДРЖАВНИХ СТРУКТУРА: МЕТОДИ И ПРИСТУПИ – НАСТОЈАЊА И ИСКУШЕЊА ПОСТКОМУНИСТИЧКИХ ЗЕМАЉА, УНДП/РБЕЦ**

### **ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА – ЕФЕКТИВНИЈИ ПРИСТУП РЕФОРМИ ЈАВНЕЊ УПРАВЕ**

Кључни метод реформе јавне управе, који се последњих година успешно примењује у десет земаља централне и источне Европе је метод функционалне анализе. Публикација под називом „Поновна изградња државних структура: методи и приступи – настојања и искушења”,<sup>1</sup> даје одговор на питање како и под којим условима метод функционалне анализе доприноси и убрзава процес реформе државне администрације. Дат је приказ начина спровођења функционалне анализе у земљама централне и источне Европе, а закључци до којих се дошло, индикатори су усхеа или неуспеа коришћења овог специфичног метода реформе државне управе. Функционална анализа се показала као ефектан начин спровођења административне реформе у Бугарској, Латвији, Казахстану, Киргистану, Словачкој, Украјини и другим земљама.

Може се рећи да је последњих годинадошло до фундаменталног обрта у приступу реформи система јавне управе. Промена сеодноси на већу заступљеност холистичког приступа реформи управе (уместо парцијалног), инвестира се у изградњу струцтуре и развој кадрова, тражи се равнотежа између реформе јавне управе и промене односа између јавне управе и друштва.

Функционална анализа је кључни елемент новог приступа реформи система државне управе. Стратегије реформе управе, које су усвојене средином деведесетих година, углавном су полазиле од реформе управног законодавства а ређе су се заснивале на анализи проблема струцтуре државне управе. Иако су нови закони уследили, њихова примена била је ограничена, јер модерни принципи јавне управе нису одговарали застарелим организационим структурама.

<sup>1</sup> Rebuilding State structures: Methods and Approaches – The Trials and Tribulations of Post-Communist countries; prepared by the Governance Team at the UNDP, Regional Support Centre in Bratislava, Slovakia, November, 2001.

Релевантност метода функционалне анализе мора се ценити имајући у виду главне карактеристике наслеђеног система јавне управе, као и захтеве да јавна управа буде професионална, одговорна грађанима и друштву у целини. Студија која је спроведена од стране Светска банке (Нунберг 1998 и 2000), ОЕЦД и Европске комисије, указује на неке заједничке карактеристике система јавне управе у земљама централен и источне Европе. Могу се истаћи следеће особености:

- нејасан концепт улоге државе у процесу економске и друштвене трансформације
- наслеђена административна структура са свим њеним недостацима
- недостатак транспарентности и кохерентности у управним системима
- хијерархијски систем као и неразвијен систем политичке и административне координације
- преклапање и непостојање функција.

**Основни циљ функционалне анализе је да органи и организације који припадају систему јавне управе, заједнички и одвојено обављају само неопходне функције на најефикаснији и најефективнији начин.** Претпоставка је да органи државне управе врше функције којима остварују циљеве политичког система и друштва и да обављање функција оправдава њихово постојање, структуру и активности. Да би боље разумели циљеве функционалне анализе, неопходно је да установимо редослед следећих претпоставки:

- управни систем као Целина треба да испуњава скуп циљева у складу са законом и политичком вољом
- транспарентност, одговорност, ефикасност, квалитетно пружање услуга и правила етике, требало би да постоје на нивоу свих органа
- национални интерес и социјална кохезија се не доводе у питање
- циљеви рада сваког органа морају бити одређени законом и другим прописима.

Процес функционалне анализе увек започиње прецизирањем улога, задатака, циљева рада органа, као и дефинисањем релевантних функционалних захтева. **Основни циљеви функционалне анализе су:**

1. Елиминисање непотребних функција (свака сувишна функција у органу, треба да се укине; на овај начин се увећава ефикасност, приватни сектор се ослобађа конторле, умањује се потреба за координацијом на нивоу органа, уводи транспарентност, смањују се трошкови рада управе).
2. Одсуство дуплирања послова на нивоу једног или више органа (уколико се установи да је потребно да се одређена функција врши

на нивоу једног или више органа, не треба да се обавља више од једног пута).

3. Увођење функција које недостају (у земљама транзиције, након преласка на тржишну привреду, често се не врше неопходне административне функције).

4. Рационализација дистрибуције функција (функције у оквиру једног органа су често подељене између различитих јединица на начин који умањује ефикасност и транспарентност; на пример, две различите организационе јединице пружају услуге истом органу; сродне послове треба дислоцирати на начин на који се побољшава пружање услуга и умањује потреба за координацијом на нивоу органа; друга форма рационализације тиче се увођења стандарда на основу којих ће сличне послове вршити различити органи или организације).

Испуњење ових циљева у великој мери зависи од политичких циљева и процеса спровођења административне реформе. Резултат анализе у крајњој линији, требало би да се огледа у смањењу трошкова рада упрве, броја запослених, у приватизацији услуга, у увођењу савремених метода рада. Такође, прецизирањем и рационализацијом задатака и организације управних органа, псостављају се стандарди функционисања органа управе и управних организација. Деконцентрација и децентрализација су такође значајне теме функционалне анализе када је у питању расподела функција између централних и локалних органа.

**Постоје три врсте функционалне анализе, као и њихове комбинације:**

### **1. Вертикална функционална анализа**

Вертикалном функционалном анализом се испитују послови на нивоу једног органа или организације: министарства, агенцике, секретаријата владе или другог државног органа. Анализа се такође може односити на субординаране органе у систему државне управе. Има за циљ да установи да ли се функцијама које институција врши, остварују циљеви и да ли организациона структура одговара захтевима вршења тих функција. У исто време се може спроводити већи број анализа ове врсте, али кључно за вертикалну анализу је да се спроводи на нивоу сваког појединачног органа.

### **2. Системска анализа**

Системска анализа је компаративна анализа једне или групе сродних активности на нивоу свих или већег броја органа, чиме се обезбеђује функционисање управе као интегрисаног система. На пример, актив-

ности као што су кадровски послови, израда законских и других прописа, израда плана буџета, обављају се на нивоу свих министарстава. Суштина овог приступа је анализа једне или групе сличних функција на нивоу целе или дела администрације. Акцент је на поређењу вршења једне функције међу различитим институцијама. На пример, у функционисању кадрове службе могу постојати разлике у њеној величини и организацији (да ли се у овим службама обављају сити послови пријема, селекције кадрова, итд.) Анализа се врши засебно за сваку функцију и одвојена је од анализе осталих. Често се коминује са методом вертикалне анализе.

### 3. Хоризонтална функционална анализа

Хоризонтална функционална анализа разматра расподелу функција између органа и организација управе. Суштина овог приступа је првенствено утврђивање циљева и надлежности појединих или свих органа као и њихових надлежности. Испитује се да ли је дистрибуција послова рационална, да ли се послови душтирају или недостају поједине функције. Овај метод се бави и питањем анализе односа централних и субординираних органа (финансије, одговорност органа и сл.). Спровођење овог начина функционалне анализе нарочито је тешко и у пракси ретко. Чешће се спроводи не као засебан приступ, већ у комбинацији са вертикалном (па и системском) анализом.

Ове три врсте анализе, могу се комбиновати у зависности од различитих фактора као што су подршка политичког врха, циљеви развоја друштва, управне структуре, кадова итд. Тако, на пример, вертикална анализа која се спроводи у мањем броју министарства, користан је приступ када не постоји политичка решеност за спровођење административне реформе. Може се спровести у виталним министарствима, или бити изведена ко пилот пројекат. Вертикална анализа у свим органима управе користан је приступ када се као главни циљ поставља смањење трошкова у раду управе и доприноси планирању и припреми новог система децентрализације и деконцентрације власти. Комбиновани метод вертикалне и системске анализе у свим институцијама редак је, с обзиром на трошкове спровођења и на потребно време. Потпуном хоризонталном анализом испитују се на нивоу целог система управе фундаментална организациона питања. Приступ подразумева постојање јаке политичке воље. Све у свему, најважнији критеријуми у селекцији приступа су степен политичке воље и главни циљеви спровођења анализе. Не треба занемарити ни време, расположива средства и способност управног система да апсорбује промене.

Свака функционална анализа резултира добро припремљеним извештајем који описује спровођење анализе, методе који су се користили,

изворе информација, финансирање, анализу и препоруке. Наравно, анализа се не завршава извештајем и препорукама, већ објашњењем механизма имплементације. Неопходно је да на самом почетку буду постављени циљеви који се желе постићи, што усмерава анализу у одређеном правцу и упућује на то који модел анализе ваља применити. Циљеви вршења функционалне анализе подударaju се са циљевима политике владе, јер је реч о анализи функција управног система и методу који се спроводи у складу са осталим релевантним реформским активностима. Транспарентност процеса анализе, као и доступност резултата, неопходни су у свим фазама анализе.

У последњих пет година, десет држава у централној и источној Европи и земљама бившег Совјетског Савеза, спровели су функционалну анализу. У Бугарској се овај посао показао као врло ефикасан у реформи система државне управе. Како искуство Латвије показује, комбинацијом хоризонталне и вертикалне функционалне анализе, у крајњој линији, поспешен је ефикасан рад јавне управе. Анализа функција у Словачкој пружила је солидну основу за демократски развој земље; заснивала се на два фактора: спремности да се управа прилагоди резултатима анализе као и стварању нове врсте односа између десетина и стотина јавних службеника са којима је реформски тим комуницирао. Политичка подршка функционалној анализи, показала се пресудном.

Искуство ових земаља у коришћењу функционалне анализе од изузетног је значаја за остале земље транзиције. Подразумева се да овај метод треба прилагодити политичким и административним условима појединих земаља. Стога је неопходна тесна сарадња страних и домаћих експерата у примени функционалне анализе у јавној управи у Србији.



**МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА И ЕКОНОМИЈЕ**

**ПИТАЊЕ:**

Порески третман производа који би се продавали на територији Републике Србије (ван АП Косово и Метохија, а у складу са Уредбом о условима и начину обрађувања јавних прихода, садржаним у начину вођења евиденције за промет робе са АП Косово и Метохија („Службени гласник РС”, број 48/2001)?

**ОДГОВОР**

Према одредби члана 13. став 1. Уредбе прописано је да се на продају производа (за крајњу потрошњу) која се врши са територије АП Косова и Метохија на територију Републике Србије ван АП Косова и Метохија, плаћа посебна такса по стопи од 20%.

Обвезник ове таксе је купац производа, а основица је продајна цена на коју се плаћа порез на промет производа. Посебна такса плаћа се на уплатни ражун број 840-31091 пре испоруке производа.

Производи (који служе крајњој потрошњи) на које није плаћена посебна такса не могу испитупити преко административне линије на територију Републике Србије ван АП Косово и Метохија.

Ако се ради о промету производа који служе за даљу продају, репродукцију или ако опрема за вршење делатности, купац производа не плаћа посебну таксу фо 20% уколико су испуњени услови прописани чланом 7. наведене Уредбе (продаја производа са складишта, стоваришта, уз пореску изјаву, издавање фактуре и уз безготовинско плаћање).

Издавање пореских изјава купцима са територије Републике Србије ван АП Косово и Метохије врши Републичка управа јавних прихода, на основу захтева купца у складу са Уредбом о облику, садржини и начину издавања и коришћења пореске изјаве („Службени гласник РС”, број 22/2001).

Услов безготовинског плаћања испуњен је ако се плаћање за купљену робу врши у складу са Законом о привременом обављању одређених послова платног промета на територији Савесне Републике Југославије („Службени лист СРЈ”, број 9/2001).

Доказ да су производи са територије АП Косово и Метохије отпремљени купцу на територију Републике Србије ван АП Косово и Метохије

обезбеђује продавац производа. Као доказ служи пореска изјава оверена на контролном месту на административној линији са АП Косово и Метохије од стране Републичке управе јавних прихода и УМНИК-а.

Сам начин оверавања пореских изјава прецизиран је посебним протоком који би требало да закључе Републичка управа јавних прихода и УМНИК-а.

Наведеном Уредбом прописани су и услови и најин обрачунавања и плаћања јавних прихода за робу страних порекла над којом није спроведен поступак царинења а која се упућује на територију АП Косово и Метохија, као и промет робе домаћег порекла на територији АП Косово и Метохија.

За робу страног порекла која се упућује на територију АП Косово и Метохија прописана је обавеза плаћања посебне такес у износу од 5% од вредности робе. Каомера обезбеђења да ће роба страног порекла која је у превозу кроз територију Републике Србије иступи на територију АП Косово и Метохија прописана је и обавеза плаћања депозита, положеног у висини обрачунате царине, акцизе и пореза на промет, који се враћа када роба иступи на територију АП Косово и Метохија.

За робу домаћег порекла која се продаје купцима са територије АП Косово и Метохија, за сврхе даље продаје и репродукције предвиђено је плаћање посебне такес у висини од 5%.

Продаја робе за сврхе даље продаје и репродукције може се вршити само уз оверену пореску изјаву коју издаје Републичка управа јавних прихода у сардњи са УМНИК-ом и уз доказ да је плаћена посебна такса од 5%. Оверавање пореских изјава врши се на контролном месту, на административној линији са АП Косово и Метохија.

Продавац који не поседује оверену преску изјаву дужан је да плати порез у висини од 20%.

Када се роба домаћег порекла продаје у крајњу потрошњу на територију АП Косово и Метохија плаћа се порез на промет производа по стопи од 20%.

Став потврђен мишљењем Министарства финансија и економије, број 413-00-1300/20001-04 од 08.10.2001. године.

## **ПИТАЊЕ:**

Да ли постоји обавеза полагања депозита, односно банкарске гаранције на робу која се из иностранства упућује на територију АП Косово и Метохија ради снабдевања војних снага које су у саставу КФОР-а?



## ОДГОВОР

Одредбом члана 2. Уредбе о условима и нажину обрачунавања јавних прихода, садржини и нажину вођења евиденције за промет робе са АП Косово и Метохија („Службени гласник РС”, број 48/01), прописано је да се роба страног порекла над којом није спроведен поступак царинењења може упутити на територију АП Косово и Метохија ако се граничној царинарници упрати депозит, односно положи гаранција овлашћене банке у висини ображунате царине, других увозних дажбина, акциза и порез на промет.

Депозит односно банкарска гаранција, сагласно одредби члана 4. став 1. тачка 2. оменуте уредбе, не полаже се на робу страног порекла над којом није спроведен поступак царинењења, која се упућује на територију АП Косово и Метохија за потребе међународних организација (УМНИК, КФОР, и др.).

Такође, сагласно одредби жлана 5. став 1. Уредбе, на робу страног порекла над којом није спроведен поступак царинењења, која се упућује на територију АП Косово и Метохија за потребе међународних организација (УМНИК, КФОР, и др.) не постоји обавеза плаћања ни посебне такес за изравнање пореског оптерећења.

Сагласно томе, на сву робу која се из иностранства (па и из Бугарске) упућује на територију АП Косово и Метохија ради снабдевања војних снага које су у саставу јединице КФОР-а, не постоји обавеза полагања депозита, односно банкарске гаранције, као ни плаћање посебне таксе за изравнање пореског оптерећења.

Став потврђен мишљењем Министарства финансија и економије, број 413-1308/20001-04 од 24.10.2001. године.

## ПИТАЊЕ:

Порески третман стране робе која се из царинске зоне упућује на територију АП Косово и Метохија?

## ОДГОВОР

Одредбом члана 2. Уредбе о условима и начину обрачунавања јавних прихода, садржини и начину вођења евиденције за промет робе са АП Косово и Метохија („Службени гласник РС”, број 48/01), прописано је да се роба страног орекла над којом није спроведен поступак царинењења може упутити на територију АП Косово и Метохија ако се граничној царинарници уплати депозит, односно положи гаранција овлашћене банке у висини обрачунате царине, других увозних дажбина, акциза и пореза напромет.

На робу страног порекла над којом није спроведен поступак царинијења, осим робе за коју се депозит, односно банкарска гаранција не полаже (хуманитарна помоћ, роба коју користе УМНИК, КФОР и др.), сагласно одредби члана 5. поменуте Уредбе, обрачунава се и плаћа посебна такса у висини од 5% на основици коју чини вредност робе утврђене по царинским прописима. На деривате нафте и цигаретте, поред ове такес, плаћа се и такса у износу од 168.000,00 динара у девизној противвредности по цистерни, односно шлеперу.

Питања везана за статус робе у тим зонама прописан је одредбама чл. 109. до 118. Царинског закона („Службени лист СРЈ”, бр. 45/92, □ 23/01), при чему је регулисано да се роба у царинској зони налази под царинским надзором односно није оцарињена.

Сагласно томе, а у складу са цитираним одредбама поменуте Уредбе и Царинског закона, на робу страног порекла над којом није спроведен поступак царинијења а која се из царинске зоне упућује на територију АП Косово и Метохија, у свему се односе одредбе Уредбе о условима и начину обрачунавања јавних прихода, садржини и начину вођења евиденције за промет робе са АП Косово и Метохија („Службени гласник РС”, број 48/01).

Став потврђен мишљењем Министарства финансија и економије, број 413-00-1444/20001-04 од 02.11.2001. године.

## **ПИТАЊЕ:**

Да ли се плаћа порез на промет услуга на закупнину за коришћење наменске опреме коју остварује Савезна дирекција за робне резерве "

## **ОДГОВОР**

Одредбом члана 17. тачка 3. Закона о порезу на промет („Службени гласник РС”, број 22/2001), прописано је да се порез на промет не плаћа на услуге које врше државни органи, органи територијалне аутономије и органи локалне самоуправе у остваривању јавне функције.

Савезна дирекција за робне резерве је према члану 35. Уредбе о Савезној влади („Службени лист СРЈ”, број 67/00) савезни орган ван става савезних министарстава. Према Уредби о условима и начину коришћења одређене робе из савезних робних резерви („Службени лист СРЈ”, број 19/98) коришћење савезних робних резерви, савезна дирекција обавља и кроз давање у закуп наменске опреме (средстава рада) јавним и другим предузећима и здравственим установама. За време коришћења наменске опреме корисник закупа плаћа закупнину која се обрачунава на тржишну

вредност наменске опреме у години за коју се обрачунава закуп, уз примену прописане годишње стопе амортизације (члан 2. Уредбе).

У складу са наведеним, а према одредби члана 17. тачка 3. Закона о порезу на промет, на закупнину за коришћење наменске опреме коју савезна дирекција за робне резерве, као државни орган, остварује у вршењу јавне функције не плаћа се порез на промет услуга.

Став потврђен мишљењем Министарства финансија и економије, број 413-00-139/20001-04 од 10.05.2001. године.

### **ПИТАЊЕ:**

Да ли се плаћа порез на промет на накнаду за услуге платног промета које врши Завод за ображун и плаћање НБЈ?

### **ОДГОВОР**

Законом о порезу на промет („Службени гласник РС”, број 22/01), који се примењује од 1. априла 2001. године, уведено је, између осталог, плаћање пореза на промет на услуге платног промета.

Одредбом члана 17. став 1. тачка 3) поменутог Закона прописано је да се не плаћа порез на промет на услуге које врше државни органи, органи територијалне аутономије и органи локалне самоуправе у остваривању јавне функције.

С обзиром на то да Завод за ображун и плаћање, као специјализована организација у саставу Народне банке Југославије, обавља послове платног промета у оквиру права и дужности утврђених Законом о Народној банци Југославије и Законом о платном промету (не као комерцијалну услугу), то се, у складу са чланом 17. став 1. тачка 3. Закона, на ове послове не плаћа порез напромет услуга.

Став потврђен мишљењем Министарства финансија и економије, број 413-00-513/20001-04 од 16.05.2001. године.

### **ПИТАЊЕ:**

Да ли се истраживање и испитивање подземних вода сматра услугом из области науке?

### **ОДГОВОР**

Одредбом члана 17. став 1. тачка 2. Закона о порезу на промет („Службени гласник РС, број 22/2001), прописано је да се порез на промет услуга не плаћа на услуге из области здравства, науке, културе, образовања (основног, средњег, вишег и високог), социјалне заштите испорта.

Према томе, истраживање и испитивање подземне воде на просторју између индустријске зоне Панчева и насеља Старчево у Општини Панчево, а према мишљењу Министарства за науку, технологију и развој Републике Србије, број 451-01/2232/2001 од 05.09.2001. године, сматра се услугом из области науке, на коју се не плаћа порез напромет услуга.

### **ПИТАЊЕ:**

Да ли се плаћа порез на промет на услуге превоза робе и путника извршене изван територије СР Југославије?

### **ОДГОВОР**

Одредбом члана 17. став 1. тачка 1. Закона о порезу на промет („Службени гласник РС”, број 22/2001), који је у примени од 01. априла 2001. године, прописано је да се порез напромет услуга неплаћа на услуге извршене у иностранству.

Услугама извршеним у иностранству сматрају се и услуге међународног превоза робе и путника извршене изван територије Савезне Републике Југославије, које су као услуге у спољнотрговинском промету прописане чл. 22. и 29. Закона о спољнотрговинском пословању („Службени лист СРЈ”, бр. 46/92, □ 23/01).

Наиме, услуга међународног превоза робе и путника је извршена када је полазна станица превозног средства (аутобус, камион, железница, брод, авион) са територије СРЈ (Беч, Софија, Загреб, Бања Лука, Скопље и др.) и обратно.

Према томе, а у конкретном случају, на услугу транспорта робе нафте, где је полазна станица у Републици Бугарској, а долазна станица у Савезној Републици Југославији, на плаћа се порез на промет услуга, без обзира да ли снаплата врши у динарима или иностраној валути.

Ово пореско ослобођење било је прописано и одредбом члана 40. тачка 3. Закона о акцизама и порезу на промет („Службени гласник РС”, бр. 43/94, ... 215/00), који је био у примени до 31. марта 2001. године.

Став потврђен мишљењем Министарства финансија и економије, број 413-00-1028/20001-04 од 27.08.2001. године.

### **ПИТАЊЕ:**

Да ли се плаћа порез напромет услуга на накнаде остварене приликом израде Генералног плана, регулационог плана и урбанистичких планова?

## ОДГОВОР

Законом о порезу на промет („Службени гласник РС”, број 22/2001), у члану 17. тачка 3. прописано је да се порез на промет услуга не плаћа на услуге које врше државни органи, органи територијалне аутономије и органи локалне самоуправе у оставирању јавне функције.

Локална самоуправа сагласно члану 1. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 49/99 и 27.2001), остварује се у општини, граду и граду Београду (у даљем тексту: јединице локалне самоуправе). Јединице локалне самоуправе, преко својих органа, сагласно члану 4. наведеног Закона доносе урбанистички план и акте за његово извршење.

Једна од функција општине као органа локалне самоуправе, где се под општином, сагласно члану 4. Закона о планирању и уређењу простора и насеља („службени гласник РС”, бр. 44/95, □ 46/98), подразумева општина, град Београд, односно град, је обезбеђење трајног обављања стручних послова урбанистичког планирања и уређења простора и насеља оснивањем посебне организације или јавног урбанистичког планирања и пројектовања и у том смислу израде урбанистичких планова, генералних планова, регулационих планова (чл. 16, 17. и 49. наведеног Закона о планирању и уређењу□).

Према томе, на средства за обављање послова израде урбанистичких планова (генералног плана града, предела, регулационог плана и др.) који из буџета града или општине оствари јавноурбанистичко предузеће које је основао град, односно општина, не сматра се накнадом на коју се плаћа порез на промет услуга.

Став потврђен мишљењем Министарства финансија и економије, број 413-00-1330/20001-04 од 23.10.2001. године.

## ПИТАЊЕ:

Повећање пореза на промет на робу која се путем поштанских пошиљки упућује на територију АП Косово и Метохија.

## ОДГОВОР

Чланом 7. наведене Уредбе прописано је да се посебна такса од 5% плаћа на продају производа за сврху даље продаје и репродукције, као ина продају опреме за вршење делатности из чл. 3. и 11. став 1. тачка 15. Закона о промету напромет („Службени гласник РС”, број 22/2001) која се, на начин и под условима из члана 4. Закона, врши купцима са те-

риторије АП Косово и Метохија. Промет робе између физичких лица која се шаље поштом на територију АП Косово и Метохија не подлеже плаћању такес од 5%. У том случају не плаћа се ни 20% пореза на промет производа, обзиром да је чланом 11. став 1. тачка 12. Закона о порезу на промет прописано безусловно пореско ослобођење за промет употребљаваних производа који се врши непосредно између физичких лица.

Став потврђен мишљењемд Министарства финансија и економије, број 413-00-1147/20001-04 од 13.09.2001. године.

---

## МИНИСТАРСТВО УРБАНИЗМА И ГРАЂЕВИНА

### ПИТАЊЕ:

Да ли је могуће прикључити објекат, изграђен без грађевинске дозволе, на електроенергетску мрежу после ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о изградњи објеката („Службени гласник РС”, број 43/01).

### ОДГОВОР

У Закону о изменама и допунама Закона о изградњи објеката, који је објављен у „Службеном гласнику РС”, 17. јула 2001. године прописано је да објекат који се гради, односно чије је грађење завршено без грађевинске дозволе не може бити прикључен на електроенергетску и телекомуникациону мрежу, водовод и канализацију(члан 43а). Истим законом прописане су за учеснике у бесправној градњи и казне затвора за учињено кривично дело и то за извођача радова до годину дана а за инвеститора до три године. Према члану 52б Закона, физичко лице које прикључи или одговорно лице у правном лицу које дозволи прикључење објекта који се гради или је изграђен без грађевинске дозволе на електроенергетску или телекомуникациону мрежу, водовод и канализацију казниће се за кривично дело затвором до три године.

Имајући у виду напред поменуте одредбе као и чињеницу да Закон нема повратно дејство, мишљења смо да је нове потрошаче електричне енергије који су добили електроенергетску сагласност пре ступања на снагу овог закона а то је осми дан од дана објављивања у „Службеном гласнику РС”, могуће прикључити на електроенергетску мрежу у складу са Законом о електропривреди и Одлуком о општим условима за испоруку електричне енергије. Лица која су добила, односно која добијају електроенергетску сагласност после ступања на снагу поменутог Закона о изменама и допунама Закона о изградњи објеката, могу бити прикључени на електроенергетску мрежу само уколико прибаве грађевинску дозволу за објекте за које се тражи прикључење.

(Мишљење Министарства урбанизма и грађевина број 011-00-00134/200-08).

## ПИТАЊЕ:

Да ли радници са високом стручном спремом и положеним стручним испитом а који су засновали радни однос до 1/3 редовног радног времена са наведеним предузећем, могу обављати и послове техничких прегледа за изведене објекте, за које су надлежни градски и општински секретаријати.

## ОДГОВОР

Чланом 41. Закона о изградњи објеката („Службени гласник РС”, бр. 44/95, 24/96, 16/97 и 43/2001), прописано је да технички преглед објеката од значаја за Републику из члана 24. овог закона врши комисија коју образује надлежни министар или предузеће, односно друга организација којој се повери вршење тих послова а које је уписано у одговарајући регистар за обављање тих послова.

Технички преглед објекта за које је грађевинску дозволу издала општинска, односно градска управа, врши комисија коју образује та управа или предузеће односно друга организација којој се повери вршење тих послова а које је уписано у одговарајући регистар за обављање тих послова.

У вршењу техничког прегледа може да учествује лица које испуњава услове прописане законом за овлашћеног пројектанта, односно руководиоца грађењем те врсте објеката.

У вршењу техничког прегледа не могу да учествују лица која су запослена у предузећу, односно радњи, које је израдило техничку документацију или је било извођач радова, код инвеститора, лица која су вршила стручни надзор, лица која врше инспекцијски надзор као и лица која у надлежној управи раде на пословима издавања грађевинске доз-воле.

Трошкове техничког прегледа сноси инвеститор.

Према одредбама Закона о радним односима („Службени гласник РС”, бр. 55/96, 29/01 и 43/01) запослени може у оквиру 40-часовне радне недеље да заснује радни однос код два или више послодаваца.

Запослени који заснује радни однос у смислу става 1 овог члана, остварује права и обавезе из радног односа код сваког послодавца, сразмерно времену проведеном на раду и оствареним резултатима рада.

Споразумом послодаваца код којих је запослени засновао радни однос у смислу става 1. овог члана, може се утврдити начин остваривања права из радног односа и распоред радног времена (члан 39.).

Дакле, у конкретном случају имајући у виду поменуте законске одредбе, нема сметњи да лица „са високом стручном спремом и положеним стру-



чним испитом а који су засновали стални радни однос од 1/3 редовног радног времена са наведеним предузећем”, како је то назначено у захтеву, врше технички преглед објекта, а све под условима прописаним законом.

(Мишљење Министарства урбанизма и грађевина број 351-03-01611/2001-07).

### **ПИТАЊЕ:**

Шта се подразумева под „непредвиђеним догађајима” у смислу Члана 26. Закона о изградњи објеката („Службени гласник РС”, бр. 44/95, 24/96, 16/97 и 43/2001).

### **ОДГОВОР**

Према члану 26. Закона, грађењу бојекта може се изузетно приступити и без претходно прибављене грађевионске дозволе уколико се објекат гради непосредно пред наступање или за време елементарних непогода или других непредвиђених догађаја ради њиховог спречавања или ублаживања штетног дејства, као и ради отклањања штетних последица од тих непогода или догађаја, непосредно после њиховог наступања као и у случају рата или непосредне ратне опасности.

Одредбе овог члана се односе на специфичне околности у којима се, из објективних разлога, грађењу мора приступити без претходно прибављене грађевинске дозволе. непредвиђени догађаји могу бити примера ради и хаварије као и акциденти већих размера где су неопходне хитне интервенције које се морају спровести без одлагања.

Објекат изграђен у напред наведеним случајевима је привременог карактера, с тим што може остати као стални уколико инвеститор прибави грађевинску дозволу у року од шест месеци од престанка околности које су проузроковале његово грађење.

(Мишљење Министарства урбанизма и грађевина број: 011-00-00194/2001-08).

### **ПИТАЊЕ:**

Да ли се пројекат изведеног објекта, који прилаже инвеститор уз захтев за издавање употребне дозволе, обавезно израђује за све објекте?

### **ОДГОВОР**

Према одредби члана 14. Закона о изградњи објеката („Службени гласник РС”, бр. 44/95, 24/96, 16/97 и 43/2001), пројекат изведеног објекта

израђује се за све објекте за које се по одредбама овог закона прибавља грађевинска дозвола. Далке, једино пројекат изведеног објекта израђује се после завршетка изградње објекта, односно извођења радова.

Међутим, уколико у току грађења објекта није одступљено од главног пројекта, у ставу 3. истог члана прописано је да инвеститор и извођач радова на главном пројекту, констатују да су радови изведени у свему према главном пројекту, односно да је изведено стање једнако пројектованом стању. У том случају и нема обавезе израде пројекта изведеног објекта.

(Мишљење Министарства урбанизма и грађевина број: 351-03-01044/2001-08).

### **ПИТАЊЕ:**

Ко може да преводи пројекат израђен по прописима других земаља?

### **ОДГОВОР**

Одредбама члана 22. Закона о изградњи објеката („Службени гласник РС”, бр. 44/95, 24/96, 16/97 и 43/2001), прописано је да техничка документација израђена по прописима других земаља подлеже техничкој контроли којом се проверава усклађеност те документације са законом и другим прописима, стандардима, техничким нормативима и нормама квалитета.

Правилником о садржини и начину вршења техничке контроле главних пројеката („Службени гласник РС”, бр. 13/98), који је донет у складу са овлашћењем датим у Закону, поред осталог прописано је да се техничка контрола главног пројекта израђеног по прописима других земаља, врши на примерку који мора бити стручно преведен на српски језик. Уколико се техничком контролом утврди да превод главног пројекта не одговара за потребе грађана, о томе се обавештава инвеститор ради обезбеђења стручног и тажног превода свих делова главног пројекта.

Дакле у конкретном случају, а имајући у виду напред поменуте одредбе Закона и Правилника, инвеститор је дужан, да у циљу вршења техничке контроле, обезбеди стручан и тачан превод главног пројекта (од овлашћене организације, односно преводиоца и др.).

(Мишљење Министарства урбанизма и грађевина број: 110-00-00020/2001-01).