

Јелена Старчевић, мр

Министарство просвјете и културе Републике Српске

ЕФИКАСНОСТ УПРАВНОГ ПОСТУПКА КАО ТЕМЕЉ МОДЕРНЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Реформски процеси у правцу стварања модерне јавне управе засноване на темељима европског концепта добре управе наметнули су потребу преиспитивања ефикасности управног поступка. Руководећи се закључком бројних истраживања која су показала да је јавна управа у Републици Српској (Босни и Херцеговини) недовољно ефикасна, гломазна и нетранспарентна, те да не доприноси привредном развоју ове земље, предмет истраживања у овом раду јесте да ли је и у којој мјери начело ефикасности заступљено у управном поступку, да ли постоје механизми за мјерење ефикасности, каква је улога начела ефикасности у процесу стварања европски оријентисане, модерне јавне управе и шта је потребно учинити да би се управни поступак учинио ефикаснијим.

Кључне ријечи: Ефикасност; Начело ефикасности; Управни поступак; Јавна управа; Реформа.

1. УВОД

Ријеч „ефикасност“ потиче од латинске ријечи „*efficacitas*“ и означава успјешност, тј. способност да се нешто оствари са најмањим губитком времена и труда. Етимолошки корјени ове ријечи везани су за „ефект“ (лат. „*effectus*“), што значи учинак, успјех, остварење. Без обзира на то у којем контексту се употребљава, овај термин увијек подразумева исто: успјех у реализацији посла.

У науци управног права, ефикасност се помиње не само у контексту управног поступка већ рада и дјелатности цјелокупне јавне управе. Њоме се дефинише успјешност јавне управе у постизању прокла-

мованих циљева. Као начело, ефикасност је у југословенске прописе о управи уведена 1977. године, али никада није била актуелна као сада, у процесима реформе јавне управе у правцу европских интеграција.

Од тренутка када су се определијелиле за придруживање Европској унији, Босна и Херцеговина (у даљем тексту: БиХ) и Република Српска су на себе преузеле један од најтежих задатака у реформи цјелокупног државног система – реформу јавне управе. Ријеч је о изузетно тешком задатку, јер је данашња јавна управа бирократизована, исполитизована и у великој мјери непрофесионална. Реформа подразумијева правни оквир, деполитизацију и професионализацију управе. Управноправни прописи су обимни, разноврсни и хетерогени и при томе се непрестано усложњавају, повећавају и мијењају, а реформа, између осталог, подразумијева и анализу и, уколико је потребно, измјену сваког па и најнижег правног прописа. Посебну сложеност овом процесу даје чињеница да стварање квалитетне и модерне јавне управе није коначни већ трајни циљ којем се стално тежи, који се стално мијења и унапређује, што значи да ће процес реформе бити трајан и континуиран и да се неће окончати тек измјенама прописа и обуком државних службеника.

У савременој управној науци ефикасност је најчешће помињана као један од три е-постулата, тј. стуба савремене, модерне јавне управе. Поред ње, ту су ефективност и економичност, као блиско и нераскидиво повезана начела. У контексту европских начела добре управе,¹ ефикасност подразумијева продуктивност јавне управе, тј. добар однос између коришћених средстава и постигнутих резултата.

Када се говори о ефикасности јавне управе, често се мисли на ефикасност управних процедура и прецизности, на ефикасност при рјешавању у управним стварима. Ово стога што је јавној управи својствено дјеловање, тј. активно стање док је са друге стране, њеној природи и сврси супротно пасивно понашање, тј. ћутање. Активност јавне управе најизраженија је у управним поступцима, тј. приликом одлучивања о правима и правним интересима грађана, правних лица и других субјеката. Отуда и значај начела ефикасности у управним поступцима – без његовог поштовања нема ни управног дјеловања у истинском смислу те ријечи. Без ефикасног спровођења и примјене прописа на појединачне случајеве не може се говорити о законитом поступању, те тако трпи и начело законитости. Стога, слободно се може рећи да уколико нема

¹ Вид.: Н. Шимац, „Европски управни простор и европска начела јавне управе“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* 2/2012, 359; Н. Шимац, *Европски принципи јавне управе*, Удруга за демократско друштво – УДД (Загреб), Хрватско културно друштво Напредак (Сарајево), Центар за европску документацију и истраживања – Robert Schuman (CEDI), Загреб 2002, 115.

ефикасности у управним поступцима, таква јавна управа у цијелости није ефикасна.

2. УЛОГА НАЧЕЛА ЕФИКАСНОСТИ У РЕФОРМСКИМ ПРОЦЕСИМА

Данашњем систему јавне управе у Републици Српској и БиХ има се много шта замјерити. Најчешће критике односе се на то да је неефикасна, недовољно професионална, корумпирана и надасве бирократизована и нееластична, тако да њена сервисна улога ни приближно не долази до правог изражаја.² Замјера јој се такође да представља велики и сложен систем у којем се често преклапају надлежности и дуплирају функције и у којој постоји нејасна подјела одговорности на различитим нивоима власти. Административне структуре у земљи треба значајно појачати како би могле ефикасно одговорити захтјевима процеса европских интеграција. Говори се о томе да процес реформе јавне управе нема неопходну политичку подршку која је потребна за модернизацију администрације, не само за сврхе европских интеграција, већ првенствено у циљу задовољења очекивања грађана и привреде.³

Почеци реформе јавне управе у БиХ у правцу стварања ефикасне и модерне јавне управе отпочели су 2003. године, када су на сједници Савјета за имплементацију мира, представници извршне власти у БиХ усвојили документ „Реформа јавне управе – Наш програм“. Документ је обавезао владе у БиХ на успостављање економичне, добро организоване и квалитетне јавне управе у складу са најбољом европском праксом. Након тога, одлуком Савјета министара основана је Канцеларија координатора за реформу јавне управе у БиХ 2004.⁴

Реформски процес у Републици Српској отпочео је још раније, 1998. године потписивањем меморандума са Министарством за међународни развој Велике Британије које је претходило усвајању наведеног документа на нивоу БиХ. Тиме је отпочео пројекат реформе државне управе који је спроводила Влада Републике Српске у сарадњи с Колецом за државну управу из Уједињеног Краљевства. Сврха пројекта била је да обезбиједи стабилну административну структуру која ће служити свакој демократски изабраној влади, а кључни пропис у том процесу био

² П. Кунџ, „Циљеви и правци реформе јавне управе у Босни и Херцеговини и Републици Српској“, *Модерна управа* 1/2008, 13.

³ Интернет страница Делегације Европске уније и високог представника у Босни и Херцеговини, <http://europa.ba/Default.aspx?id=3&lang=EN>, 19. децембар 2014.

⁴ Интернет страница Канцеларије координатора за реформу јавне управе у БиХ, <http://parco.gov.ba/cyrl/?page=7>, 19. децембар 2014.

је Закон о административној служби у управи Републике Српске⁵ који је касније престао да важи након ступања на снагу сета других закона.

Међутим, од тада до данас прошло је много времена, а помаци који су у међувремену учињени су занемарљиви и већином формални. Административни апарат државе све је већи, административне процедуре сваког дана се усложњавају, новца и мотивације да се наставе реформе је све мање, а посустаје и помоћ Европске уније која је у БиХ одавно препознала проблем недостатка политичке воље да се реформе истински, а не само легислативно, спроведу. Политика је дубоко начела основне принципе организације управе, која одавно није независна и професионална. При запошљавању државних службеника више се води рачуна о подобности умјесто о њиховим способностима. О реформама се говори најчешће у вријеме предизборних кампања и у званичним сусретима са представницима Европске уније. Но, даље од тога ријетко се иде. Осим спорадичних обука које организује Агенција за државну управу Републике Српске, нема системских и свеобухватних потеза који би дугорочно дали добар резултат. Електронска управа је још увијек једнострана и своди се на преузимање информација са портала, док двостране комуникације и могућности реализације процесних радњи овим путем и даље нема. Услови за пријем државних службеника су формалноправно задовољавајући, али је ниво стварне реализације прописа веома низак и површински, док механизми провјере способности кандидата, како почетне тако и накнадне и правичне награде и могућности напредовања запослених, скоро и не постоје. Неписано је правило да једном запослен државни службеник никада више не излази из круга органа јавне управе, ма колико лоши били резултати његовог рада.

Уочљив је и проблем традиционално троме и бирократизоване јавне управе. У традиционалним управама какве су егзистирале у земљама бившег социјалистичког режима, а чији остаци и данас постоје, ауторитет државне управе се, између осталог, градио и на њеном дискреционом праву да одлучи када су услови за рјешавање довољно сазрели и на неизвјесности у погледу одлуке о захтјеву странке. Стога је свако претјерано брзо рјешавање захтјева било непожељно и сматрано је знаком беспослености службеника и безначајности улоге органа државне управе. Познати су случајеви кажњавања службеника због пребрзог рјешавања у управним стварима, јер се сматрало да тиме нарушавају ауторитет органа управе. Било је пожељно око органа државне управе сачувати ореол недодирљивости и апсолутне власти.

⁵ Закон о административној служби у управи Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 16/02, 62/02, 38/03 и 42/04.

У процесу реформе јавне управе не постоји унификован, стандардизован модел пута који треба слиједити. Стога, свака држава се одређује за свој специфичан пут реформе, чији крајњи резултат ће бити модерна јавна управа у којој ће, у мјери у којој је то могуће, бити сачувани традиционални елементи и добре карактеристике националне јавне управе. Таква јавна управа у коначници треба да буде организована у складу са кључним принципима европског административног простора, а то су поузданост и предвидивост, односно правна сигурност, отвореност и транспарентност управног система и унапређење учешћа грађана и других друштвених субјеката у раду јавне управе, одговорност рада органа јавне управе, ефикасност и дјелотворност.⁶

Реформа јавне управе у правцу стварања ефикасне, модерне јавне управе организоване по европским начелима јавне управе није формални услов за приступање Европској унији.⁷ Дакле, ни основни уговори Европске уније ни читав *acquis communautaire* не одређују изричита правила о организовању или о начину поступања јавних управа држава чланица. Међутим, услови за приступ ЕУ, које су копенхагеншко и мадридско Европско вијеће поставили државама кандидатима 1993. и 1995, показују да није тако, пошто међу њима фигурира и изричит захтјев за реформисањем јавних управа земаља кандидата. При том, није одређен никакав прецизан пут, поступак или правила, па чак ни начела, већ је утврђена „обавеза резултата”.⁸

Од јавне управе у државама чланица Европске уније не очекује се унифицираност. Свака од њих има специфичности које се односе на организацију и функционисање јавне управе, превасходно као последицу различитих националних традиција и разлика у брзини и приоритетима текућих реформи државне службе. Но, оно што је заједничко и што се очекује од свих јесте успјешна и модерна јавна управа, способна да одговори захтјевима савременог друштва, тј. управа која је ефикасна, одговорна и поуздана. У ту сврху, конструисан је појам европског административног простора, који карактеришу „административна вјеродостојност (...) правне државе и ефикасна примјена политика Европске

⁶ Вид. стр. 11 Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 9/14 и 42/14.

⁷ Делегација Европске уније у БиХ и Специјалног представника ЕУ у БиХ је објавила: „Систем јавне управе у земљи није предмет ЕУ *acquis*-а, међутим, побољшања у управи представљају један од кључних фактора за успјешан процес европских интеграција гдје јавна управа треба да функционише у складу са принципима професионалности, одговорности, политичке неутралности, ефикасности и ефективности, како би земља могла преузети обавезе чланства.“ <http://europa.ba/Default.aspx?id=3&lang=BS>, 21. децембар 2014.

⁸ Н. Шимац, (2012), 358.

уније“.⁹ Једнако важан је и европски концепт добре управе, настао у крилу Европске уније, који почива на принципима као што су поузда-ност, предвидивост, отвореност и транспарентност, те одговорност и ефикасност.¹⁰

Имајући у виду овако схваћен значај и мјесто начела ефикасности у европском концепту добре управе, може се рећи да је ефикасност има-нентна појму модерне јавне управе.

3. УПРАВНИ ПОСТУПАК, ЗАКОНИТОСТ И ЕФИКАСНОСТ

Важност ефикасности проистиче из суштинске улоге управног поступка у функционисању државе. Управни поступак је скуп прецизно утврђених корака, тј. управних радњи које орган управе проводи у одређеном, законски утврђеном временском периоду. Предмет управног поступка је управна ствар, а његову суштину чини одлучивање о правима, обавезама и правним интересима појединаца, правних лица и других субјеката доношењем управног акта.

Уопштено гледајући, управни поступак је сачињен од скупа процесних правила која се односе како на орган који води поступак тако и на странке и друге учеснике у поступку. Стране у управном поступку су, с једне стране, орган државне управе, односно орган, установа или друга институција недржавне управе којој су повјерена јавна овлашћења, и с друге стране, странка, тј. (изузетно) странке које могу бити појединци, правна лица, организације, удружења, групе грађана и други субјекти који могу имати правни субјективитет.

Имајући у виду дефиниције управног поступка у теорији управног права,¹¹ може се закључити да је циљ управног поступка примјена општих правних норми на појединачне случајеве, како би се у сваком поједином случају реализовао, односно заштитио одговарајући јавни интерес, док је појединачни циљ управног поступка остваривање и заштита индивидуалних права и правних интереса грађана и организација.¹² Дакле, држава која жели развој привредне дјелатности, просперитет и социјалну правду мора осигурати да права и интереси појединаца, правних лица и других субјеката пред њеним органима управе

⁹ *Ibid.*, 358.

¹⁰ Б. Влашки, „О присуству и примјени европских начела добре управе у позитивном праву Републике Српске“, *Модерна управа* 9–10/2013, 125.

¹¹ Вид.: П. Димитријевић, *Управно право, процесни део*, Ниш 2012, 7; М. Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2005, 21; З. Томић, *Управно право – систем*, Београд 1998, 329; П. Кунић, *Управно право*, Бања Лука 2010, 376.

¹² М. Рађеновић, 21.

буду ефикасно заштићени. Она подразумејева да ови субјекти на основу начела легитимних очекивања уживају извјесност у погледу исхода управних поступака и да органи управе поштују законске рокове за рјешавање у управним поступцима. Само у овом случају, административне процедуре и управни поступци могу служити као ефикасан пут за даљи развој државе.

Начело ефикасности у управним процедурама нераскидиво је повезано са начелом законитости, које представља камен темељац свих демократских државних управа. Између њих постоји тијесна веза у којој се преплићу узајамна зависност и континуитет, али и тензија. Начело законитости подразумејева да органи који поступају у управним стварима рјешавају на основу закона и других прописа, те да у управним стварима у којима је орган законом или на закону заснованом пропису овлашћен да рјешава по слободној оцјени, рјешење мора бити донесено у границама овлашћења и у складу с циљем давања овлашћења. Дакле, начело законитости је, може се рећи, оквир у којем се има остваривати начело ефикасности. Када се њихов однос посматра са овог аспекта, оно може бити ограничавајући фактор начела ефикасности. Но, уколико се приликом доношења закона и других прописа води рачуна о ефикасности управног поступка, начело законитости може послужити као замајац начела ефикасности и служити у сврху његове промоције.

Издавањем начела ефикасности као супстанцијалног елемента начела законитости, законодавац жели додатно нагласити обавезу органа управе да обезбиједи успјешан и квалитетан управни поступак у којем су на најбољи могући начин остварена и заштићена права и правни интереси свих субјеката, јер само овакав поступак може довести до остварења циљева и политика зацртаних у материјалноправним прописима. Уколико то није случај, тј. орган који води поступак не обезбиједи реалне ефекте у остваривању права и заштити правних интереса субјеката и органа управе, оно што је прописано остаје само прокламација.

Иако поједини представници привреде замјерају да управне процедуре коче привредни напредак и отежавају развој привредне дјелатности, наука управног права се не може сложити са оваквим ставом. Значај управног поступка, односно скупа процесноправних правила по којима су дужни поступати сви органи (како државне, тако и недржавне) управе приликом рјешавања у управним стварима је велики. На првом мјесту, прописивањем јасних и транспарентних правила поступка у којем се рјешава о правима, обавезама и правним интересима странака спроводи се начело законитости, тј. владавина права и идеја правне државе. На овај начин, спречава се евентуална самовоља и арбитрерност над-

лежних органа у одлучивању, а странкама се пружа могућност да учествују у поступку, да буду информисане и утичу на његов исход. Даље, унификацијом правила по којима су органи управе и други учесници у поступку дужни поступати убрзава се рјешавање у управној ствари и на тај начин рационализују државни ресурси, а трошкови странака своде на минималну мјеру. Такође, формалноправним регулисањем управног поступка обезбијеђено је једнако поступање органа јавне управе према грађанима, тј. једнако поступање у једнаким случајевима.

На крају, не треба занемарити значај процесноправне заштите која се странкама омогућава путем права на редовна и ванредна правна средства, те на вођење управног спора, а која је могућа само у условима формализованих и законом прописаних правила управног поступка и условима под којима се ова заштита може користити.

Све наведено, уз претпоставку да је у поступцима испоштовано начело ефикасности, представља искључиво механизам заштите и остваривања права и интереса, а никако кочницу привредног напретка државе.

4. НАЧЕЛО ЕФИКАСНОСТИ У ДОМАЋЕМ ЗАКОНОДАВСТВУ

У домаћем законодавству, начело ефикасности пронашло је своје мјесто у системском процесноправном закону којим је уређен општи управни поступак – Закону о општем управном поступку (ЗУП).¹³ У овом закону садржана су сва начела управног поступка. Та начела су заједничка како за општи тако и за посебне управне поступке. Начела управног поступка су најопштија правна правила, врховни принципи, идеје водиле и највиши правни стандарди који се примјењују у поступку примјене Закона о општем управном поступку.¹⁴ Закон о општем управном поступку прописује слjedeћа начела управног поступка: начело законитости, начело заштите права странака и заштите јавног интереса, начело ефикасности, начело истине, начело саслушања странке, начело самосталности у рјешавању, начело слободне оцјене доказа, начело двостепености у рјешавању, начело коначности и правноснажности рјешења, начело економичности поступка, начело пружања помоћи неурој странци, начело о употреби језика и писма.¹⁵

У важећем ЗУП-у, начело ефикасности је дефинисано на слjedeћи начин: кад органи рјешавају у управним стварима, дужни су да обе-

¹³ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07 и 50/10.

¹⁴ П. Димитријевић, 13.

¹⁵ Вид.: *Ibid.*, 13–27; М. Рађеновић, 29–54; З. Томић, 334–351; Р. Марковић, *Управно право, Општи део*, друго поправљено и проширено издање, Краљево 2002, 303–318; С. Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, Београд 2008, 523–534.

збиједо успјешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса појединаца, правних лица и других странака (чл. 7). Оваква формулација не одступа значајно од оне која је била прописана Законом о општем управном поступку из 1976. године, а која је гласила: „Кад органи, самоуправне организације и заједнице решавају у управним стварима, дужни су да обезбеде ефикасно остваривање права и интереса радних људи и грађана, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница.“ (чл. 6). Разлика је евидентна само у појмовима „успјешно и квалитетно“ и „ефикасно“, али она није суштинска већ термилошка, јер „ефикасно“ остваривање права и правних интереса није ништа друго до генерички појам за „успјешно и квалитетно“. Наглашена је такође обавеза органа да, осим остваривања, обезбиде успјешну и квалитетну заштиту права и правних интереса, што је вјероватно тежња законодавца да ово начело повеже са начелом заштите права странака и заштите јавног интереса које непосредно претходи начелу ефикасности и надовезује се на њега.

Начело ефикасности, међутим, није само основни принцип, тј. начело управног поступка које представља само прокламацију без детаљнијег прописивања. Оно прожима многе друге одредбе ЗУП-а и тако се протеже на цијели управни поступак, што и јесте његова сврха и суштина. У супротном, остало би у рангу формалног начела које би тешко било примјењиво на поједине ситуације.

Начело ефикасности разрађује се бројним одредбама ЗУП-а, у виду појединих института или конкретних правила. Тако, у поглављу које говори о општењу органа и странака прописано је да се поднесци могу изјавити телефаксом, а кратка и хитна саопштења дати и телефоном, ако је то по природи ствари могуће (чл. 52, ст. 2). Овим је законодавац настојао убрзати управни поступак, учинити га што ефикаснијим и са мање трошкова за странку. Затим, ако орган који је добио поднесак не може да утврди који је орган надлежан за рад по поднеску, донијеће *без одлагања* закључак којим ће одбацити поднесак због ненадлежности и закључак *одмах* доставити странци (чл. 54, ст. 4). Ако орган поштом добије тужбу за покретање управног спора, доставиће је *без одлагања* надлежном суду, о чему ће обавијестити подносиоца тужбе (чл. 54, ст. 6).

У наведеним одредбама, када користи одредницу „одмах“ и „без одлагања“ као рокове за вршење појединих процесних радњи, законодавац такође жели нагласити обавезу органа који води управни поступак да исти води брзо, ефикасно и без непотребних трошкова по странку.

Закон о општем управном поступку предвиђа да је орган који прими поднесак који садржи неки формални недостатак који спречава посту-

пање по њему, дужан учинити *све што треба* да се недостатак отклони и при томе је дужан одредити рок у којем је странка дужна то учинити, а све то се може саопштити подносиоцу телефоном или усмено те о учињеном саопштењу ставити забиљешку на спису. Овдје треба напоменути да је синтаagma „све што треба“ прилично неодређена, те да, супротно интенцији законодавца да поступак учини ефикасним, може успорити поступак и претјерано оптеретити орган који води поступак. Наиме, она може навести службеника и по неколико пута безуспјешно упозорава странку на недостатке у поднеску, а да при томе она отклања један по један недостатак у дужем временском интервалу због своје незаинтересованости или намјере да одуговлачи доношење рјешења. Овакве ситуације се донекле могу рјешавати превентивним мјерама, тј. упозоравањем странке да ће њен захтјев бити одбачен уколико, у остављеном року, не отклони све уочене недостатке у захтјеву.

Даље, приликом позивања, орган ће водити рачуна о томе да се лице чије је присуство потребно позове да дође у вријеме које ће *најмање ометати позваног* у обављању његовог редовног посла (чл. 60, ст. 1). Лице коме се треба доставити писмено може бити позвано ради достављања само изузетно, када то захтијева природа или значај писмена које се треба уручити (чл. 69, ст. 2).

Осим наведених, начело ефикасности присутно је и у одредбама о трошковима поступка, о скраћеном поступку, рјешавању претходног питања, одржавању усмене расправе, доказивању, рјешењу у виду забиљешке на спису, усменом рјешењу, рјешавању другостепеног органа када нађе да првостепени орган може брже и економичније отклонити недостатке у првостепеном поступку и ванредном правном средству мијењање и поништавање рјешења у вези са управним спором. Посебно су занимљиве одредбе о усменој расправи. Природа усмене расправе подразумијева присуство странака, заступника, пуномоћника, свједока, вјештака, тумача и других учесника у поступку. Она представља сложу фазу управног поступка и уколико се не обави у најкраћем могућем року и уз пуно поштовање начела управног поступка, може додатно закомпликовати и успорити поступак и отежати доношење одлуке. Због тога, прописано је да је орган дужан да предузме све што је потребно да се усмена расправа обави без одуговлачења и, по могућности, без прекидања и одлагања. Лицима која се позивају на усмену расправу мора се оставити довољно времена да се припреме за расправу и да дођу на вријеме и без ванредних трошкова. Позваним лицима оставиће се најмање осам дана од дана достављања позива до дана расправе (чл. 140). Усмена расправа се одржава у сједишту органа који води поступак, али

орган може одредити за усмену расправу и друго мјесто када је то потребно ради смањења трошкова и због потпунијег, бржег или једноставнијег расправљања управне ствари (чл. 143).

Приликом доказивања, орган је дужан водити рачуна о трошковима у погледу материјалних средстава или губитка времена, због чега ЗУП прописује да се доказивање може изводити пред замољеним органом ако је исто пред органом који води поступак неизводљиво, повезано са несразмјерним трошковима или великим губитком времена (чл. 149).

Законодавац се руководио начелом ефикасности и када је прописао да се, у стварима мањег значаја, у којима се удовољава захтјеву странке, а не дира у јавни интерес или интерес другог лица, рјешење може састојати само од диспозитива у виду забиљешке на спису, ако су разлози за такво рјешење очигледно и ако друкчије није прописано (чл. 201, ст. 1).

Такође, из разлога ефикасности, орган може донијети рјешење и усмено, уколико се ради о предузимању изузетно хитних мјера ради обезбјеђења јавног мира и безбједности или ради отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи и имовину (чл. 202).

С циљем ефикасног одлучивања по жалби странке, другостепени орган може, ако нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, својим рјешењем поништити првостепено рјешење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак (чл. 227, ст. 2).

Закон о општем управном поступку садржи и одредбу у вези са управним спором, која је унесена искључиво из разлога ефикасности, тј. смањења утrophка времена и трошкова за странке и орган управе. Орган против чијег је рјешења благовремено покренут управни спор може до окончања спора, ако уважава све захтјеве из тужбе, поништити или измијенити своје рјешење из оних разлога из којих би суд могао поништити такво рјешење, ако се тиме не вријеђа право странке у управном поступку или трећег лица (чл. 246).

Коначно, једнако важне су и одредбе о роковима у управном поступку и о правним лијековима који служе заштити права странака, а које несумњиво доприносе ефикасности управног поступка.

О ефикасности у управном поступку, додуше посредно, говори и Кодекс понашања државних службеника¹⁶ у чл. 2, којим је прописано да је државни службеник, у оквиру свог радног времена, дужан обављати службену дужност одговорно и ефикасно.

¹⁶ Кодекс понашања државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 83/02 и 83/09.

Начело ефикасности прописује и Закон о државним службеницима,¹⁷ који у чл. 5, позивајући се на Кодекс понашања државних службеника, прописује да су државни службеници и намјештеници, приликом обављања послова, дужни да се придржавају принципа професионалности, непристрасности, одговорности, поштења, транспарентности, ефикасности и економичности, у складу са Кодексом понашања државног службеника.

У односу на ЗУП, Закон о управном поступку Босне и Херцеговине¹⁸ садржи детаљнију одредбу о начелу ефикасности. Овим законом прописано је да су органи управе и институције, који имају јавна овлашћења, дужни да осигурају ефикасно остваривање права и интереса грађана, предузећа (друштава), установа и других правних особа, кад рјешавају у управним стварима, што обухвата добру организацију извршавања послова. То подразумијева брзо, потпуно и квалитетно рјешавање управних ствари у управном поступку, уз свестрано разматрање тих ствари.

Дакле, у овом случају законодавац је прецизирао шта се подразумијева под ефикасним остваривањем права и интереса, у намјери да истакне важност организационог аспекта управе. Ова одредба садржи уједно и дефиницију добре управе. То је организација која може осигурати брзо, потпуно и квалитетно рјешавање у управном поступку, уз свестрано разматрање управних ствари. Упоређујући одредбе о начелу ефикасности у ЗУП-у и у Закону о управном поступку БиХ, може се рећи да је ова друга подеснија и да више одговара захтјевима савременог друштва и онога што оно очекује од јавне управе.

5. ОЦЈЕНА ЕФИКАСНОСТИ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

У Републици Српској и БиХ још увијек не постоји формалноправно дефинисан систем мјерења ефикасности управних поступака. Но, извјесни показатељи нивоа ефикасности постоје. Уколико се начело ефикасности посматра са позитивноправног становишта, тј. на начин како је прописано ЗУП-ом, ефикасност поступка може се утврђивати испитивањем да ли се поштују одредбе ЗУП-а које имају за циљ да поступак буде ефикасан. Овдје спадају све напријед побројане одредбе о роковима, правним средствима, правној помоћи, припремама за усмену расправу, поднесцима који се достављају електронским путем, телефоном или телефаксом и слично. Од тога да ли се и у којој мјери орган управе придржава ових одредаба ЗУП-а приликом вршења појединих

¹⁷ Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 118/08, 117/11 и 37/12.

¹⁸ Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02.

процесних радњи, зависиће успјешан завршетак поступка. Примјера ради, уколико орган управе мора комуницирати са странком чије пребивалиште или боравиште није у земљи, од избора средства комуникације зависиће брзина рјешавања у управном поступку. Но, постоје и случајеви када одређивање краћих рокова за вршење појединих процесних радњи узрокује потешкоће у поступку. Тако, на примјер, позив странци да дође на усмену расправу у року од три дана од дана обавјештења не пружа странци довољно времена да се припреми, што може резултирати захтјевом за одлагање усмене расправе, немогућношћу присуства свједока и слично.

Као индикатори за мјерење ефикасности у управним поступцима могу се узети следећи подаци: број поднесених и ријешених захтјева на годишњем нивоу, број заосталих (неријешених) предмета, број жалби другостепеном органу и/или тужби за покретање управноправног спора због ћутања управе, те број позитивних и негативних одлука у поступку. Неки од ових индикатора значајни су у корелацији са другим (као на примјер број ријешених захтјева у односу на број запримљених), док су други довољни сами за себе, јер представљају мјеру незадовољства странака због неефикасности поступка (на примјер, у случају жалбе и тужбе због тзв. ћутања управе).

Број посебних управних поступака такође може бити показатељ (не)ефикасности система управних поступака. Превише управних процедура не иде у прилог информисаности и транспарентности и успорава функционисање система државне управе. Наиме, мноштво посебних управних поступака по правилу значи и мноштво подзаконских прописа којима су исти регулисани, што грађане и правна лица доводи у ситуацију непознавања прописа.

Број процесних радњи у управном поступку такође је од значаја за мјерење ефикасности. Поједини управни поступци су преоптерећени процесним радњама које не доприносе успјешном и квалитетном рјешавању управне ствари. Тако, на примјер, достављање више од једног документа којима се доказују исте чињенице неће побољшати квалитет одлуке, јер се орган управе најчешће неће ни упуштати у упоређивање њихове садржине, већ ће само одужити поступак и проузроковати непотребне трошкове за странку.¹⁹ Постојање општег и стандардизованог

¹⁹ Примјер за овакво поступање су прописи појединих кантона у ФБиХ о посебном управном поступку признавања страних високошколских диплома, којима је прописано да су странке дужне, осим додатка дипломи који садржи списак положених испита, доставити и увјерење о положеним испитима (чије издавање се наплаћује на високошколској установи, а поједине високошколске установе имају и правило да се овај документ може издати само једном по завршетку студија, што странкама отежава

процедуралног система је од критичног значаја за дјелотворно и ефикасно поступање органа јавне управе, а тиме и од значаја за квалитет услуга које управа пружа грађанима. Стандардизован систем осигурава ефикасност у поступању и поштовање рокова у оквиру којих је управа обавезна да одговори или донесе одлуку, као и јасна подјела одговорности (ко шта ради). Оваквим системом обезбјеђује се да се избјегну непотребни кораци и одлагања, као и с тим повезани трошкови.²⁰

6. ЗАКЉУЧАК

Ефикасан, економичан и транспарентан управни поступак представља предуслов за изградњу модерне јавне управе. Он доказује способност јавне управе и државне власти да омогући грађанима ефикасно остваривање права и правних интереса, односно да путем ефикасне заштите права и интереса привредних субјеката подстиче конкурентност и привредни раст у држави.

У контексту критеријума за проширење Европске уније, ефикасност јавне управе у цјелини, а тиме и управних процедура, препозната је као капацитет државе кандидата да слиједи принципе добре управе и да ефикасно спроводи *acquis communautaire*. Као један од принципа европског концепта добре управе, ефикасност у управним поступцима је *conditio sine qua non* модерне, савремене јавне управе.

Иако је у последњих десетак година ефикасност јавне управе побољшана, систем мјерења резултата и ефеката њеног рада још није успостављен. Не постоји ни систем показатеља који би омогућили мјерење ефикасности управних поступака. Успостављање овог система неопходан је предуслов за повећање ефикасности рјешавања у управним стварима.

У домаћој управноправној теорији све су гласнија мишљења да је најважнији процесноправни закон у овој области – ЗУП, одавно „сазрио“ да буде замијењен другим, савременијим законом. Иако је са садржинске и техничке стране у одређеној мјери коректан, овај закон у новије вријеме (са насталим друштвеним и политичким промјенама) у многим својим одредбама показује се као недовољан, у неким и пре-

њихово прибављање). Дакле, оба документа садрже идентичну садржину у дијелу који се односи на положене испите, па захтјев да се доставе оба само отежава и одуговлачи поступак признавања, а странци узрокује додатке трошкове.

²⁰ OECD, „Добра управа кроз бољи систем управних процедура“, SIGMA Сигмина процјена постојећег Закона о управном поступку и предлози за унапређење управне праксе на Косову* кроз бољи регулаторни оквир за унапређење односа између грађана и јавне управе, 2012, 9–10.

опширан, компликован и застарио. Стога, неопходно је да Република Српска, по узору на сусједне државе, донесе потпуно нови, савременији, краћи и, кад је ријеч о неким процесним рјешењима, прикладнији закон. Дobar закон о општем управном поступку треба да поједностави управне поступке у највећој могућој мјери. Они треба да буду што ефикаснији и бржи, а формализовани само када је то законом изричито предвиђено.

Приликом доношења новог закона, неопходно је извршити оптимизацију радњи које се проводе до доношења одлуке у управном поступку. Но, и у самој пракси, у сврху бржег и ефикаснијег вођења управног поступка, орган који води поступак треба да се определијели за скраћени умјесто за посебан испитни поступак увијек када постоје услови за то. Такође, процесне радње треба да буду извршаване у најкраћем могућем року, не чекајући „последњи моменат“, тј. вријеме пред истек рокова за рјешавање.

У новом закону, своје мјесто треба да пронађе и начело заштите легитимних очекивања. Ово начело је новијег датума, а популаризовано је увођењем европског концепта добре управе. Суштина овог начела је континуитет и сигурност приликом управног одлучивања о правима и правним интересима грађана. Орган управе треба да доноси одлуке имајући у виду раније поступање у истим случајевима, односно не смије одступати од раније праксе, осим уколико то није оправдано. Дакле, странка има легитимно право да очекује да њен захтјев буде ријешен онако како је орган управе до тада рјешавао захтјеве исте врсте и са истим правним и чињеничним основом. Поштовањем начела заштите легитимних очекивања убрзава се управни поступак и одлука доноси, између осталог, поштујући раније искуство и праксу управног органа.

Један од метода за повећање ефикасности у управном поступку је његова детаљна анализа, сачињавање ходограма процесних радњи са јасним надлежностима и обавезама сваког појединог органа управе или службеника, идентификовање потешкоћа и мјеста у којима најчешће наступају застоји и правично вредновање рада сваког службеника. Једнако важна је и обука службеника који воде управни поступак и систем њихове мотивације. У управним процедурама издавања различитих дозвола, као што су грађевинска, урбанистичка, дозвола за оснивање привредног друштва и слично, неопходно је увести једношалтерски систем који ће смањити вријеме и трошкове рјешавања. Константан рад на едукацији запослених у циљу мијењања њихових навика и понашања осигурао би исправан однос запослених према својим радним обавезама и одговорност за поштовање законских одредаба. Непоштовање ро-

кова за рјешавање у управним поступцима може се ријешити редовним праћењем извршавања процесних радњи, транспарентним вођењем поступка и повећањем износа судских такси које је орган управе дужан платити у случају усвајања тужбеног захтјева у управном спору због ћутања управе.

На крају, увођење електронске управе један је од предуслова ефикасног управног поступка. Комуникација са странкама путем двосмјерних електронских канала, коришћење *on line* сервиса и друге методе скраћивања поступка и поједностављења појединих процесних радњи пресудно ће утицати на брзо, економично и успјешно остваривање сврхе и суштине управних поступака, а то је заштита права и правних интереса грађана, правних лица и других субјеката.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Влашки, Бојан, „О присуству и примјени европских начела добре управе у позитивном праву Републике Српске“, *Модерна управа* 9-10/2013;
2. Димитријевић, Предраг, *Управно право, процесни део*, Правни факултет, Ниш 2012;
3. Куних, Петар, „Циљеви и правци реформе јавне управе у Босни и Херцеговини и Републици Српској“, *Модерна управа* 1/2008;
4. Куних, Петар, *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2010;
5. Лилић, Стеван, *Управно право, Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, Београд 2008;
6. Марковић, Ратко, *Управно право, Општи део*, друго поправљено и проширено издање, Слово, Краљево 2002;
7. OECD, „Добра управа кроз бољи систем управних процедура“, SIGMA Сигмина процјена постојећег Закона о управном поступку и предлози за унапређење управне праксе на Косову* кроз бољи регулаторни оквир за унапређење односа између грађана и јавне управе, 2012;
8. Рађеновић, Мирјана, *Право општег управног поступка*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2005;
9. Томић, Зоран, *Управно право – систем*, Службени лист СРЈ, Београд 1998;
10. Шимац, Невен, „Еуропски управни простор и еуропска начела јавне управе“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* 2/2012;
11. Шимац, Невен, *Европски принципи јавне управе*, Удруга за демократско друштво – УДД (Загреб), Хрватско културно друштво Напредак (Сарајево), Центар за европску документацију и истраживања – Robert Schuman (CEDI), Загреб 2002.

Правни прописи и документи

1. Закон о административној служби у управи Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 16/02, 62/02, 38/03 и 42/04;
2. Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 118/08, 117/11 и 37/12;
3. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07 и 50/10;
4. Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02;
5. Кодекс понашања државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 83/02 и 83/09;
6. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 9/14 и 42/14.

Jelena Starčević, LL.M.

Ministry of Education and Culture of the Republic of Srpska

EFFICIENCY OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE AS A BASIS OF THE MODERN PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The reform process towards the creation of a modern public administration based on the foundations of the European concept of good governance imposed the need to review the efficiency of the administrative procedures. Following the conclusion of numerous studies which have shown that the public administration in the Republic of Srpska (Bosnia and Herzegovina) is inefficient, too big, non-transparent and it is not service for economic development of the country, the case studies in this paper is whether and to what extent the principle of efficiency represented in administrative proceedings, whether there is mechanism to measure it, what is the role of the principle of efficiency in the process of creating a Europe-oriented, modern public administration and what is needed and necessary to be done to make it more efficient administrative procedures.

Key words: *Efficiency; The principle of efficiency; Administrative procedure; Public administration; Reform.*