



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the European
Union, principally financed by the EU

EFIKASNOST I ZAKONITOST U RADU JAVNE UPRAVE

Konferencija o Reformi javne uprave i evropskoj integraciji

Budva, Crna Gora

26.-27. Mart 2009

João Figueiredo

(Žoao Figeiredo)

Sudija, Vrhovni Računski sud, Portugalija

Ovaj dokument je pripremljen uz finansijsku pomoć Evropske Unije. Stavovi izraženi u dokumenti su isključivo autorivi i ne može se smatrati da na bilo koji način odražavaju stavove OEBS-a i njegovih država članica ili država korisnica koje učestvuju u Programu Sigma.

EFIKASNOST I ZAKONITOST U RADU JAVNE UPRAVE

Zakonitost i efikasnost: kreativna tenzija

1. Unapređivanje efikasnosti i poštovanje zakonitosti su dva najvažnija principa za proučavanje javne uprave, one koji su zaduženi za politike vezane za njenu reformu, one koji imaju odgovornosti u menadžmentu javnih usluga, kao i za zaposlene u tim službama.

2. Ovi principi tiču se političkih lidera, rukovodilaca u upravi i brojnih društvenih aktera, kao, manje ili više direktno, onih odgovornih za institucije koje se bave kontrolom, posebno organe sudstva. Stoga oni utiču na sve one koji su, iz različitih perspektiva i sa različitim zadacima, u direktnom kontaktu sa javnom upravom. Ovi principi pokreću pitanja koja se sve intenzivnije tiču svih nas građana.

3. Bez obzira na navedeno, tradicionalni pristup pravnika fenomenu uprave ima tendenciju precijenjenog vrednovanja pitanja zakonitosti, što je i prirodno. Skoro se smatra za samorazumljivo, da kada je u pitanju princip vladavine prava – koji je široko prihvaćen – poštovanje zakona igra veću ulogu u strukturisanju i funkcionisanju javne administracije i u njenim vezama sa građanima.

4. Nasuprot ovom, pristup rukovodilaca (t.j. menadžmenta) tradicionalno ima za tendenciju da naglašava važnost efikasnosti i da posmatra pitanja zakonitosti sa indiferentnošću, pa čak i nepovjerenjem, sa stavom da je poštovanje zakona prepreka iskorištavanju resursa i ostvarivanju boljih rezultata.

5. Zbog toga postoji tenzija između zakonitosti i efikasnosti u javnoj upravi, što proizilazi iz činjenice da je fenomen uprave predmet više naučnih disciplina. Ova tenzija je takođe rezultat evolucije javne administracije.

6. Ipak, kako ćemo detaljnije preispitati, ovo je pokrećuća (kreativna) tenzija, jer pravo stvara izazove i potrebu za unapređivanjem efikasnosti, čime se pokreću pitanja koja se tiču prava kao „alfe“ i „omege“ u administrativnom životu.

Zakonitost i efikasnost prema javnom sektoru i privatnom sektoru

7. Tradicionalni pristup – bilo u pravnoj nauci ili menadžmentu – istorijski ima tendenciju da ustanovi vezu između zakonitosti i efikasnosti u javnom sektoru i u privatnom sektoru, ili, drugim riječima u javnom i privatnom upravljanju.

8. Javna uprava ostvaruje javni interes, kako je definisano zakonom ili na osnovu zakona. Javna uprava ne postupa u svom sopstvenom interesu; ona postoji radi zadovoljenja opštih potreba. Takođe, budući da ona isključivo postupa po osnovu zakona, razvila se u skladu sa principom nadležnosti: njene radnje zavise od ovlašćenja koje zakon prenosi na nju, prije nego od spontanih i nezavisnih razloga. Dodatno, ona postupa u skladu sa principom odgovornosti: javna uprava ne može odustati od svojih odgovornosti i odgovara za način na koji izvršava svoje radnje. Konačno, javna administracija se sve više i bitno rukovodi principima otvorenosti i transparentnosti.

9. Sa druge strane, privatna administracija postupa u skladu sa svojim sopstvenim interesom, u zavisnosti od slobodnog izbora, konkurišući drugima i, u bitnim pitanjima, zadržavajući tajnost u

pogledu internih aktivnosti. Imaju se u vidu aspekti koji se tiču trgovačke i industrijske tajne kao i organizacije i internih procesa u privatnim kompanijama

10. Ovo poređenje može biti sumarno formulisano koncentrisanjem na nekoliko aspekata: javna administracija bavi se ostvarivanjem javnih interesa u skladu sa principima nadležnosti, odgovornosti i transparentnosti, dok se privatne administracije bave ostvarivanjem privatnih interesa u skladu sa principima slobode, konkurencije i tajnosti.

11. Tako, javna administracija je tradicionalno i pojednostavljeno povezivana sa idejom zakonitosti a privatna administracija sa idejom efikasnosti i produktivnosti.

12. U određenom periodu ova dihotomija bila je, u bitnom, izražena i jasna, ali to vrijeme je iza nas. Zapravo, kao što ćemo vidjeti, javna administracija se otvorila za princip efikasnosti, posebno sa tranzicijom od liberalne države prema državi blagostanja i postala dominantna u drugoj polovini 20-og vijeka, sa pojavom brojnih usluga. U posljednje vrijeme, kada aspekti kao što su odgovornost privatnih kompanija za socijalna, kulturna i pitanja zaštite životne sredine, kao i za etiku u poslovanju postaju važniji i kada zakon jača svoje prisustvo u svim oblastima socijalnog i ekonomskog života privatne administracije se otvaraju za principe povezane sa javnim interesom i zakonom.

13. Ova razgraničenja, koja su u prošlosti bila rigidna, počela su da blijede. Dihotomije koje su nekada bile jasne, sada se rasipaju.

14. Preispitaćemo najnovija kretanja u javnoj upravi i velike izazove koji su se u međuvremenu pojavili.

Evolucija javne uprave tokom poslednjih decenija i tekuća ekonomska i finansijska kriza

15. Ne možemo ignorisati važne trendove u javnoj upravi tokom poslednjih decenija, posebno u regijama za koje smo najzainteresovaniji i gdje je doktrinarni uticaj široko rasprostranjen. Evropa je jedna od takvih oblasti. Tokom poslednjih decenija – uglavnom od 1980.g. – administrativna evolucija je bila snažno obilježena principom „novog javnog upravljanja (menadžmenta)“ i „novog osmišljavanja¹ upravljanja“. Sada nam nije od primarnog značaja napraviti dubinsku analizu bilo koje od ovih doktrina ili ukazati na njihove razlike. Umjesto toga, važno je osvijetliti neke aspekte koji, zbog svog uticaja, postaju distinktivna obilježja upravne evolucije u velikom broju država. Tako, bez obzira na rizik od pojednostavljivanja, u prethodnim decenijama naglasak je stavljen na pojam „klijent“ („mušterija“² ili čak „korisnik javnih usluga“), dok se manje koristi pojam „građanin“. Posebno, naglašava se zadatak „ostvarivanja rezultata“ a ne samo zadatak „usklađenost sa normama“. „Upravljanje ostvarivanjem ciljeva“ usmjerava „upravljanje sredstvima“. Iznad svega, problematike „autonomije“ i „fleksibilnosti“ kao i „prenosa ovlašćenja i decentralizacije“ zamijenile su one koji se odnose na „centralizaciju“ i „hijerarhiju“.

16. Sada se može čuti i da se u okviru javne uprave govori o „poslovanju“, „konkurenciji“, „poboljšanju produktivnosti“ i „orijentaciji prema klijentima“. Novi koncepti su se pojavili u javnom sektoru: privatizacija javnih usluga, uvođenje tržišnih mehanizama, „projektno finansiranje“, „finansiranje nabavki“, javno-privatno partnerstvo, ugovori o menadžmentu javnim uslugama, „podugovaranje“ i „angažovanje trećih lica“³

17. Dobro poznata „konzistentnost i predvidljivost“ tradicionalne uprave zamijenjena je takozvanim „diverzitetom i kompleksnošću“ nove uprave.

¹ Eng. „reinventing“

² Engl. „customer“

³ Engl. outsourcing

18. U pogledu javnog domena, javlja se uglavnom „bjekstvo u privatno pravo“. Ovaj pokret je pozivao na redukciju troškova javnih djelatnosti, redukciju državnih funkcija i promjenu vrijednosti. Pored toga, paralelno sa ovim promjenama, pojavili su se, odnosno ponovo su se pojavili, i stavovi koji su podžali „minimalnu državu“.

19. Vraćajući se na prethodno istaknute distinkcije između javnog i privatnog upravljanja, tradicionalne granice izgleda da su izbljedile, jer su vrijednosti karakteristične za privatni sektor izronile u javnoj upravi.

20. Ipak, iznenadno se pojavila ekonomska i finansijska kriza krajem 2007.g. Sa njenim razvojem i potrebom za intervencijom od strane javnih vlasti i za saradnjom i koordinacijom između država, ponovo se počinje govoriti o ranijim vrijednostima kao što su:

- Ponovna pojava javne intervencije;
- Potreba za pojačavanjem državnih normativnih funkcija i regulatornih ovlašćenja državnih uprava;
- Tvrdnja da se ne možemo isključivo pouzdati u tržišnu samoregulaciju i etički sud ekonomskih činilaca;
- Reafirmacija potrebe da pravo (nacionalno i međunarodno) interveniše ili ojača svoje prisustvo u domenima gdje još nije prisutno ili je oslabljeno.

21. Sada izgleda da granice koje su nekad razlikovale javne i privatne administracije počinju da blijede zbog pojave vrijednosti javnog sektora u privatnom sektoru.

22. Iz druge perspektive, mogli bismo govoriti o „povratku temeljnim vrijednostima“. Izgleda, međutim, da je opreznije i promišljenije govoriti o novoj ravnoteži između tradicionalnih vrijednosti i pozitivnih iskustava poslednjih decenija, koja su imale za cilj da na odgovarajući način odgovore na tadašnje zajedničke potrebe.

23. Ovo je bio pogled na tenziju između „zakonitosti“ i „efikasnosti“ u „našem vremenu“

Da sada razmotrimo kako su ova pitanja i ova „tenzija“ rješavani na našem „prostoru“ tj. Evropi.

Zakonitost i efikasnost u evropskoj regiji

24. I pored različitih upravnih tradicija koje postoje u Evropi, države u Evropi imaju zajedničke vrijednosti, i, među tim vrijednostima, kao što je naprijed napomenuto, jeste i zakonsko uvođenje principa „vlдавine prava“. Zakon se pojavljuje kao oruđe kreiranja i zaštite građanskih prava i legitimnih interesa i kao osnova i okvir za upravni rad. Taj princip postoji u ustavima – pisanim i nepisanim – država evropskog područja i jedan je od osnova i ciljeva za nadnacionalne (supranacionalne) i internacionalne sporazume i institucije koji su uspostavljeni u Evropi.

25. Tako, od 1949.g. države članice EU ponovno su potvrdile u Statutu Evropskog savjeta „svoju posvećenost duhovnim i moralnim vrijednostima koje su zajedničko nasljeđe njihovih naroda i istinski izvor lične slobode, političkih sloboda i vladavine prava, principa koji konstituišu osnovu autentične demokratije“.

26. Dodatno u Ugovoru o Evropskoj uniji, „potvrđujući svoju odanost principima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i „Vladavini prava“, Države članice su u članu 6. utvrdile da je Unija zasnovana na ovim zajedničkim principima. Štaviše, u cilju sprečavanja bilo kakvog odstupanja od ovih principa, član 7 ovlašćuje Savjet EU da provjerava da li postoji ozbiljan rizik od kršenja bilo kojeg od prethodno pomenutih principa od bilo koje Države članice, kao i da suspenduje neka prava koja proističu iz primjene Ugovora, uključujući i pravo glasanja.

27. Lisabonski ugovor – koji je u procesu ratifikacije – reafirmiše odlučnost da se zaštite ovi principi uvođenjem „preamble“, kojom je istaknuto da su Države članice inspirisane „kulturnim, religioznim i humanističkim nasleđem Evrope od kog potiču univerzalne vrijednosti, što su nenarušiva i neotuđiva ljudska prava kao i sloboda, demokratija, jednakost i Vladavina prava.“

28. Funkcionisanje Evropske unije u potpunosti podleže principu zakonitosti: organizacija i djelatnost njenih institucija i međuinstitucionalni odnosi, definicija nadležnosti Zajednice, međusobni odnosi između Država članica kao i Država članica i Zajednice, položaj pojedinca u odnosu na Države članice i Zajednicu – ovi odnosi se razvijaju u okviru pravnog poretka uspostavljenog Sporazumima.

29. Svi pravni odnosi uspostavljeni u okviru prava Zajednice podležu kontroli nezavisnih sudskih tijela, bilo pred Evropskim sudom pravde ili u nacionalnim jurisdikcijama kao sudovima opšteg prava u pravnom poretku Zajednice.

30. Imajući na umu da se Zajednica pridržava demokratskog principa, možemo reći da se ona pridržava sličnog principa „vlдавine prava“.

31. Sledstveno, „evropski upravni prostor“, koji se stalno izgrađuje i približava, zasnovan je na principu prvenstva (primata) prava. Na osnovu ovog principa, taj prostor je stekao neke osnovne osobine;

- Pravna sigurnost, koja postaje vidljiva u pouzdanosti i predvidljivosti prilikom primjene prava i sprovođenja upravnih rješenja, u skladu sa principom nediskriminacije, jednakosti i proporcionalnosti;
- Upravna transparentnost, koja proističe iz neophodnosti da se obrazlože upravne odluke i mogućnost građana da imaju opšti pristup upravnoj dokumentaciji;
- Odgovornost upravnih vlasti pred političkim vlastima, drugim upravnim i pravnim vlastima, proistekla iz mehanizama koji omogućavaju osporavanje upravnih odluka;
- Efektivnost i efikasnost, koja preko zakonskih odredbi postavlja zahtjev da javne potrebe budu zadovoljene i održan dobar odnos između iskorištenih resursa i ostvarenih rezultata.

32. Izgradnja i približavanje „evropskog upravnog prostora“ rezultiralo je iz obaveza po osnovu prava Zajednice – ugovora, regulative, transponovanja direktiva, recepcije *acquis communautaire* od novih Država članica, kao i sudske prakse razvijene od strane nacionalnih jurisdikcija i Evropskog suda pravde – i iz odnosa uspostavljenih između nacionalnih uprava i između tih uprava i administracije Zajednice.

33. Mora biti napomenuto da je „evropski administrativni prostor“ doveo do usklađivanja sa principima efektivnosti i efikasnosti, iako u striktno pravnim domenima. Tako:

- Uprave Država članica EU moraju obezbijediti efektivnu i efikasnu sposobnost da sprovedu pravo Zajednice koje je već na snazi i koje je u procesu odobravanja;
- Uprave država kandidata za EU moraju obezbijediti efektivnu i efikasnu sposobnost recepcije *acquis communautaire*.

34. U cilju ostvarivanja „evropskog upravnog prostora“, Lisabonski ugovor je uveo novo poglavlje naslovljeno „Upravna saradnja“, koje će biti uvedeno u Ugovor o Evropskoj zajednici, u kom član 176-d predviđa da:

1. „Efektivna implementacija prava Unije od strane Država članica, koja je bitna za adekvatno funkcionisanje Unije, smatraće se pitanjem od zajedničkoga interesa.

2. Unija može podržati napore Država članica da unaprijede svoje upravne kapacitete radi implementiranja *acquis communautaire*” (...)”

35. U pogledu uprave Zajednice, član 254-A budućeg Ugovora o Evropskoj zajednici predviđa: „U izvršenju svojih dužnosti, institucije Unije, tijela i organi, zasnovani su na otvorenoj, efektivnoj i nezavisnoj evropskoj upravi“.

Lažno pitanje i (moguća) relevantna pitanja

36. U svjetlu onog što je prethodno rečeno o „našem vremenu“ i „našem prostoru“, nema smisla postavljati sebi pitanje o onome šta je primarno: zakonitost ili efikasnost. Takvo pitanje služi isključivo radi ohrabriranja debate.

37. Uzima se kao samo po sebi razumljivo da vrijednost efikasnosti mora biti ostvarena u okviru upravne radnje preduzete u saglasnosti sa pravom. Tako, javna uprava, rukovodeći se primatom zakona, ostvaruje javni interes, definisan od strane zajednice ili pod njenim uslovima, donosi svoje odluke i sprovodi postupak u skladu sa zakonom, prema zakonom utvrđenim procedurama i u skladu sa legitimnim pravima i interesima građana. Štaviše, njeno postupanje mora biti inspirisano principima „dobre uprave“ u koje su integrisane vrijednosti efektivnosti i efikasnosti.

38. Međutim, ako je to lažna dilema, postoje druga prilično relevantna pitanja koja moraju biti postavljena i koja prenose „kreativnu tenziju“ koja je pomenuta ranije:

- U kojoj mjeri može zakon i njegovo prvenstvo doprinijeti unapređenju efikasnosti?
- U kojoj mjeri može efikasnost doprinijeti boljoj usklađenosti sa zakonom?

39. Činjenica je da odabirom ovog pristupa, zakon može biti posmatran ne samo kao „okvir“ u kome se odvija upravna radnja, već i kao „oruđe“ ove radnje.

40. Funkcija prava kao okvir administrativne radnje je suštinska: javne institucije stvorene su zakonom, njihove kompetencije su definisane zakonom, pravila koja regulišu njihovo postupanje i odlučivanje utvrđena su zakonom, njihove obaveze u pogledu poštovanja legitimnih prava i interesa građana propisane su zakonom. Zakon je zbog toga fundamentalni okvir u kojem je uprava organizovana i funkcionise.

41. Ipak, kako je već spomenuto, zakon može takođe biti posmatran kao oruđe koje koristi administracija da obezbijedi da javni interes prevlada i da su zajedničke potrebe zadovoljene. Instrumentalna funkcija zakona je relevantna u svim domenima upravnog postupanja, bilo u onim koje mogu biti posmatrane kao „intenzivno⁴ pravni domeni“, naime u okviru regulative o tržištu rada, graničnoj kontroli i bezbjednosnim službama, ili u drugim domenima, koji mogu biti okvalifikovani kao „intenzivno finansijski domeni“, posebno u oblasti socijalne sigurnosti i direktne podrške socijalnoj, ekonomskoj i kulturnoj aktivnosti, i čak u domenima koji mogu biti okarakterisani kao „intenzivno finansijski i radni“, kao što su zdravstveno staranje i obrazovni sistem.

42. Bez želje za pojednostavljivanjem i uvijek uvažavajući vodeću funkciju zakona, izgleda da „efikasnost“ može predstavljati izazov „zakonu“ u ostvarivanju njegove funkcije kao okvira za upravno postupanje, dok „zakon“ u njegovoj instrumentalnoj funkciji, može promovisati razvoj „efikasnosti“ u postupanju javne uprave.

Zakonitost i efikasnost: uzajamni izazaovi

43. Kao što smo vidjeli, princip zakonitosti pojavljuje se u evropskim javnim upravama kao obaveza proistekla iz duge pravne tradicije, kao bastion za zaštitu građanskih prava, fundamentalni

⁴ Ili: bitno-pravni domeni

okvir za upravno postupanje i njegovo oruđe, i konačno kao izvor legitimiteta. Pitanje legitimiteta uvijek je bilo centralno pitanje u organizaciji država, koje je imalo brojne i različite izvore. Legitimitet javne uprave zasnovan je na zakonu. Legitimitet je u samom zakonu.

44. Kao što smo takođe vidjeli, princip efikasnosti pojavio se naknadno, ali njegova važnost izniče iz društvenog pritiska za jačanje državne intervencije i javnih službi i u cilju intenzifikovanja kvaliteta ovih usluga, i istovremenog zahtjeva da se zadrže ili čak umanje fiskalni pritisci. Društva traže sve više i to poboljšanih javnih usluga, ali za manja opredjeljivana sredstava. Nadalje, sa tekućom ekonomskom i finansijskom krizom ovizahetjvi biće pojačani. Šta može da se uradi? Kako može zakon da unaprijedi efikasnost? Kako efikasnost može da doprinese boljem postupanju u skladu sa zakonom?

45. Prije pokušaja da se iznađu odgovori u nekim domenima, vrijedno je ponovo razmotriti pitanje diskrecionih prava javne administracije. Ovo pitanje je postalo izuzetno važno zbog hitne intervencije države u brojnim aspektima društvenog i ekonomskog života. Sa razvojem države blagostanja, diskreciona ovlašćenja su porasla i, kao rezultat sukoba između zakonitosti i efikasnosti stekli sve veći uticaj na javnu administraciju. Kako nam je poznato diskreciona prava nemaju isto značenje kao slobodna volja. Kada se koriste diskreciona ovlašćenja, javne vlasti su obavezne da ostvaruju javni interes, ali kada je ovaj zahtjev zadovoljen, one moraju tražiti najbolje rješenje u svakom posebnom slučaju. Ovo nas dovodi u situaciju u kojoj zahtjevi za efikasnošću mogu imati široke posledice. Ipak, treba dodati da, kako raste obim diskrecionih prava, tako se mora uvećavati i kontrolni mehanizam u cilju sprečavanja korištenja slobodne volje. Ovo pitanje će biti razmotreno nešto kasnije.

46. Trebalo bi imati u vidu da je zakon taj kojim se utvrđuju građanska prava. Javna administracija je jedno od najvažnijih sredstava preko kojeg građani mogu vršiti svoja prava. Na primjer, u velikom broju država, pravo na zaštitu u starosti, pravo na zdravstvene usluge, pravo na osnovno školovanje, obezbijedeni su javnim sistemom socijalne sigurnosti, zdravstvene zaštite i obrazovanja. U stvari, ta prava mogu biti u potpunosti iskorištena ako uprava primjenjuje princip efektivnosti i efikasnosti. Nije dovoljno da zakon ustanovi ova prava; moraju postojati neophodni uslovi za vršenje tih prava. Zbog toga je ovo domen u kojem efikasnost doprinosi na efektivan način što boljoj primjeni i poštovanju prava.

47. U mnogim oblastima upravnog života, ovi uzajamni izazovi između prava i efikasnosti takođe mogu biti obrađeni. Na primjer:

- Kada se utvrđuju upravne funkcije države;
- Kada se obezbjeđuje ostvarivanje obaveze o "dobrom upravljanju";
- Kada se utvrđuju pravila upravnog postupka;
- Kada se upravlja državnim novcem;
- U pravilima koja se tiču javnih nabavki;
- U pravnim strukturama javnih službi;
- U kontrolnim mehanizmima.

48. Primjerena ravnoteža između zakonitosti i efikasnosti ima za cilj izbjegavanje stvaranja sredine precijenjenih normi i pravila na štetu ostvarivanja rezultata i zadovoljavanja potreba građana.

Određivanje državnih upravnih funkcija

49. Iako je ovo pitanje striktno političko i često ustavno, moramo o njemu raspravljati, jer je upravo pravo to što određuje koje funkcije će biti povjerene upravi, koje kolektivne potrebe ona mora da zadovolji i koji javni interesi moraju biti pretežni. Kada postoji pritisak da se intenzifikuje

efikasnost i uvedu novi tipovi intervencije, ili da se pojačaju postojeći, mora biti sprovedena ocjena funkcija državne uprave. Dodatno, treba da preispitamo svaku od ovih funkcija da bismo utvrdili da li treba da ih zadržimo, ukinemo ili prenesemo na nejavne subjekte. Potraga za sve efikasnijim rješenjima opravdava, na primjer, privatizaciju javnih usluga, formiranje partnerstava sa privatnim sektorom, osnivanje korporacija, angažovanje eksternih pružalaca usluga i prihvatanje rješenja koja su tipična za privatno pravo ili poslovni menadžment. Sa jednim izuzetkom: ako smatramo da određena funkcija na neki način mora ostati javna, moraju biti uvedeni mehanizmi praćenja, kontrole i vrednovanja od strane javnih institucija.

50. U ovoj evaluaciji, može biti iskorišteno sljedeće pravilo: ukoliko funkcija državne uprave zahtijeva posebnu pažnju vezano za aspekt zakonitosti, može se pretpostaviti da ta funkcija treba da ostane u domenu javne uprave. S druge strane, ukoliko upravna funkcija ne zahtijeva posebnu pažnju vezano za zakonitost, i umjesto toga, za razvoj te funkcije važnije je posvećivanje pažnje efikasnosti, treba tražiti alternativne solucije izvan upravnog sektora.

51. Paralelno sa, ili kao posljedica ponovne evaluacije državnih upravnih funkcija, treba uraditi pregled rješenja za upravnu organizaciju putem:

- Evaluacije korisnosti postojećih usluga;
- Strukturalnog pojačanja normativnih funkcija, funkcija programiranja, izrade budžeta, ocjene i kontrole;
- Redukcije nivoa hijerarhije, sa ciljem povećanja efikasnosti izvršenja upravnih zadataka;
- Prihvatanje podijeljenih usluga, posebno u funkcijama finansiranja, upravljanja ljudskim resursima i javnim nabavkama;
- Razvoj programa elektronske uprave (e-government).

Dužnost “dobre uprave”.

52. Kako je upravi povjerena dužnost usklađivanja sa principom ostvarivanja javnog interesa, sledstveno postoji dužnost „dobre uprave“, što je obaveza uprave da ostvaruje javno dobro na najefikasniji mogući način. Ova dužnost može biti zakonom utvrđena, iako se uopšteno može smatrati da je to nesavršena zakonska obaveza, jer njeno kršenje ne može biti podvrgnuto pravnom sankcionisanju, već jedino sankcijama političkog i upravnog vrednovanja. Međutim, moguće je zamisliti postepeno uvođenje pravih sankcija, kao što je opisano u daljem tekstu vezano za kontrolne mehanizme.

Zakonitost i efikasnost upravnih procedura

53. Uvođenje pravila o tome kako mora biti vođen upravni postupak, u cilju jačanja postupka odlučivanja, često se smatra za prepreku u javnoj administraciji. Međutim, moramo imati na umu, da javna priroda državne uprave i resursi kojima ona upravlja, ostvarivanje javnog interesa, poštovanje građanskih prava i principa jednakosti, proporcionalnosti i transparentnosti, nepristrasna primjena prava, i dobro i efikasno upravljanje resursima zahtijevaju postojanje takvih pravila.

54. Dok su u nekim državama ova pravila rasuta po različitim zakonima, u drugim državama ona su kodifikovana. Ovo drugo rješenje omogućava građanima i javnim službenicima da imaju bolji uvid u mehanizme koji su im na raspolaganju ili koje moraju da koriste.

55. Dodatno, uspostavljanje pravila za vođenje upravnog postupka je od bitne važnosti za adekvatno formulisanje volje uprave i može doprinijeti povećanju efikasnost time što, posebno:

- Mora biti predviđeno učešće građanina u odlučivanju koje na njega utiče, što sledstveno omogućava naknadnu bržu upravnu akciju;

- Mora biti postavljen zahtjev za obrazloženje donesenih odluka i obavještanje zainteresovanih strana, na način da su ta lica jasno i u kratkom roku informisana o odlukama, pa mogu da ih ili prihvate ili ospore;
- Moraju biti utvrđene fleksibilne procedure koje vode brzim odlukama i radnjama i isključuju neosnovane ili pretjerane zahtjeve, postižući balans između javnog interesa, troškova procedure i prednosti, kao i poštovanja za prava građana;
- Mora biti utvrđeno načelo savjesnosti (bona fides) kao obaveza na strani uprave.

56. Po ovim pitanjima zakon mora biti zamišljen na način da vodi računa o pravičnosti i efikasnosti. Dodatno po ovim pitanjima zakon mora aktivno doprinositi obezbjeđivanju efikasnije uprave jer on postaje i „okvir“ i „oruđe“.

Zakonitost i efikasnost u upravljanju javnim finansijama

57. Finansijski resursi javne uprave su javni. Oni su rezultat rada građana. Kao što nam je poznato, finansijska pitanja – posebno fiskalna – istorijski su povezana sa genezom države koja je potčinjena pravu. Zbog toga, finansijska pitanja moraju biti usklađena sa zakonom. Pravni okvir može uspostavljati napredna rješenja dok god se resursima upravlja u okviru javne svrhe i kriterijuma. Rashodi moraju biti odobreni u skladu sa odredbama zakona. Bilo bi korisno ovdje pružiti sažet pregled značenja osnovne norme koja postoji u portugalskom pravu: nijedan rashod ne može biti odobren ili plaćen ako nisu ispoštovane primjenjive zakonske odredbe, sadržane u okviru odobrenog budžeta ili koje zadovoljavaju princip ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

58. Tako je moguće uvesti klasična „tri E“ u samu srž zakonitosti finansijskog menadžmenta. Ovo rješenje odnosi se na ono što je pomenuto prethodno u pogledu obaveze „dobre uprave“ i na ono što će biti ukazano niže u vezi sa kontrolnim mehanizmima.

59. U ovom domenu, zakon koji je inspirisan vrijednostima efikasnosti može doprinijeti unapređivanju iste, kako je pokazano postepenim usvajanjem u mnogim državama programskih modela budžetiranja, koji su povezani sa razvojem upravljanja prema ciljevima. U okviru takvih modela, paralelno sa zabrinutošću za regularnost javnih rashoda, ti rashodi počinju da se povezuju sa ciljevima javnih politika. Ovi ciljevi moraju biti utvrđeni, vremenski planirani i kvantifikovani, i zbog toga, vjerovatno je da će biti vrednovani u skladu sa njihovom efektivnošću i efikasnošću.

Zakonitost i efikasnost u javnim nabavkama

60. Javne nabavke su jedna od oblasti gdje je približavanje evropskog upravnog sistema otišlo korak dalje. Može se čak govoriti o evropskom pravu javnih nabavki, koje se sastoji od direktiva, nacionalnih zakonodavstava donesenih u saglasnosti sa takvim direktivama, smjernicama za tumačenje izdatim od Komisije, i široke jurisprudencije Zajednice i jurisprudencije nacionalnih sudova. Norme o javnim nabavkama, koje regulišu na ovom polju princip zakonitosti, moraju takođe da obezbijede preovladavanje principa jednakosti, konkurentnosti, nepristrasnosti, transparentnosti, javnosti i savjesnosti. Međutim, stvarna rješenja mogu biti inspirisana razlozima efikasnosti, usmjerena na ubrzanost procedura i dobijanje najboljih predloga za zadovoljavanje javnih potreba u oblasti javnih radova, nabavke roba i usluga, finansiranja ili ugovaranja javnih usluga. U ova rješenja, koja su usmjerena na povećanje efikasnosti, možemo ubrojiti:

- Mehanizmi elektronskog učešća za ponuđače;
- Organizacija državnih trgovinskih centara;
- Elektronske aukcije;
- Okvirni sporazumi uspostavljeni od jedne ili više institucija, prema kojim nabavke mogu biti vršene tokom određenog perioda vremena;

- Dinamični, elektronski, standardizovani i sistemi za tekuće korišćenje za nabavku roba i usluga

Pravne strukture javne službe

61. Kratko ćemo razmotriti neke aspekte sa stanovišta unapređivanja efikasnosti. U javnim upravama „evropskog upravnog prostora“ pretpostavlja se da mora postojati određeno tijelo javnih službenika sa zakonito utvrđenim statutom – čak iako dio ovog s može biti, ili čak mora biti, predmet pojedinačnog ugovaranja ili kolektivnog pregovaranja – kojim je dozvoljeno svim građanima da imaju pristup pod istim uslovima vršenju javnih funkcija i koji permanentno stvara uslove rada u javnom interesu. Međutim, s obzirom na rigidnost prethodnih statuta, koji su striktno pratili odredbe zakona, moguće je iznaći nova rješenja koja uvažavaju prvenstvo prava i stimulišu efikasnost u obavljanju javnih funkcija. Ovdje imamo u vidu posebno:

- Obavljanje funkcija usmjerenih na ostvarivanje ciljeva i rezultata;
- Evaluacija pojedinačnog učinka, koja ima uticaj na karijeru javnog službenika;
- “platni sistemi” koji obezbjeđuju odgovarajuće odredbe o zaradama koje odražavaju osobite sposobnosti (merit) pokazane u obavljanju dužnosti.

62. Ukoliko su ovakvi koncepti važni s obzirom na opšti statut službenika koji obavljaju javne dužnosti, još su važniji za one sa menadžerskim odgovornostima.

63. Pored pravnih statuta, poštovanje prava i unapređivanje efikasnosti takođe zavisi i od uvođenja etičkih kodeksa uopšteno, a posebno za neke profesije, što reafirmiše ne samo tradicionalne vrijednosti javne službe već i nove izazove koji proističu iz zahtjeva za dobar menadžment resursima.

Zakovitost i efikasnost i mehanizmi kontrole

64. Mehanizmi kontrole su od suštinske važnosti u smislu kako zakonitosti tako i efikasnosti, uglavnom u državnim administracijama gdje postoje široka diskreciona prava. Ovi mehanizmi preispituju usklađenost sa normama i vrednuju rezultate. Javne institucije moraju biti odgovorne a njihove akcije moraju biti predmet evaluacije i kontrole.

65. Mehanizmi kontrole moraju biti višestruki:

- politički: pored vršenja upravnih i nadzornih ovlašćenja od strane vlada, u mnogim državama postoji tradicija parlamentarnih intervencija u kontroli administracije;
- administrativni: obezbijedjeni od drugih upravnih organa, posebno inspektorata;
- sudski: pored stvaranja širokih mehanizama pravne revizije upravnih odluka na koje imaju pravo građani, u nekim državama postoje sudksa tijela sa kontrolnim ovlašćenjima nad zakonitošću upravnih akata, kao i nad ekonomičnošću, efikasnošću i efektivnošću javne uprave.

66. Takvi kontrolni mehanizmi mogu zbog toga biti interni ili eksterni prema upravi. Mogu biti strogo obavezni po zakonu ili u zavisnosti od volje menadžmenta. Mogu biti javni ili privatni. Nisu samo građani ovlašćeni da zahtijevaju preispitivanje odluka koje na njih utiču, već postoje i kontrolni mehanizmi za zaštitu legitimnih interesa pojedinaca i nejasnih interesa kao i za omogućavanje dostupa upravnoj dokumentaciji, što uključuje i odredbe o pristupu informaciji od strane medija.

67. Konačno, kontrolni mehanizmi mogu biti uspostavljeni prije sprovođenja upravnih akata ili naknadno, pošto steknu punu pravnosnažnost.

68. U kontrolnim sistemima koje država mora da uspostiva i čije su vrste u prethodnom tekstu specificirane, vrhovne revizorske institucije – bilo sudske institucije, kao što je Računski sud, ili one koje prate uobičajeni revizorski model – igraju značajnu ulogu zbog svoje nezavisnosti u odnosu na političke sile i upravu i zbog činjenice da oni isključivo provjeravaju kriterijume poštovanja zakona i dobre uprave.

69. U slučaju Portugalije, Vrhovni računski sud osnovan je putem ustava i njegova uloga u sistemu kontrole pojačana je u mjeri da isti ima nadležnosti da prinudno sprovede finansijske zadatke. Drugim riječima, zakon predviđa mogućnost da se primijene sankcije u slučaju finansijskih prestupa. Takvi prestupi zapravo su nezakonitosti u upravljanju javnim novcem.

70. Treba da se napomene, međutim da, kako je Sud takođe ovlašten da vrši revizorske nadležnosti, to on može davati preporuke u pogledu upravljanja javnim institucijama, u skladu sa kriterijumima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

71. Zakon je u skorije vrijeme utvrdio da, ukoliko takve preporuke nisu usvojene, i ukoliko je uporno i neopravdano odbijanje da se iste prihvate, sud može primijeniti sankcije.

72. U svetlu ovakve uloge suda, dužnost „dobre uprave“ koju smo ranije pomenuli i okarakterisali kao „nesavršenu“ pravnu obavezu, poboljšava se i postaje „savršenija“.

73. Princip zakonitosti tako zadržava svoj primat, ali princip efikasnosti sve više jača.

74. U ovakvom kretanju, međutim, ne smijemo nikada zaboraviti fundamentalni princip u demokratiji: zakon prenosi volju naroda.