

**Универзитет у Нишу**  
Правни факултет

**др Искра Аћимовска Малетић**

**ЈАВНЕ УСТАНОВЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ**

**- ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА -**

Ментор: Проф. др Предраг Димитријевић

Ниш, 2008

УВОД .....	5
1. Релевантност проучавања јавних установа .....	5
2. Значај појма јавних установа .....	7
ПРВИ ДЕО .....	9
ЈАВНЕ УСТАНОВЕ - ОРГАНИЗАЦИОНИ ОБЛИК ЈАВНИХ СЛУЖБИ .....	9
1.1. ЈАВНЕ СЛУЖБЕ .....	10
1.1.1. ОДРЕЂИВАЊЕ ПОЈМА ЈАВНЕ СЛУЖБЕ .....	11
1.1.1.1. Теоретска разматрања јавних служби .....	13
1.1.1.2. Југословенска правна мисао о јавним службама и јавним установама .....	14
1.1.2. ПРИНЦИПИ ЈАВНИХ СЛУЖБИ .....	20
1.2. ОРГАНИЗАЦИОНИ ОБЛИЦИ ЈАВНИХ СЛУЖБИ .....	21
1.2.1. ЈАВНА УСТАНОВА .....	22
1.2.1.1. Појам и правни статус јавних установа .....	22
1.2.1.2. Карактеристике и типови (врсте) јавних установа .....	22
1.2.2. ОСТАЛИ ОБЛИЦИ ЈАВНИХ СЛУЖБИ .....	25
1.2.2.1. Приватне установе .....	25
1.2.2.2. Јавна предузећа .....	28
1.2.2.3. Концесија (концесионирана јавна служба) .....	33
1.2.3. УПРАВНИ УГОВОР - ПРАВНО СРЕДСТВО ЗА ОБЕЗБЕЂЕЊЕ ОБАВЉАЊА ЈАВНИХ СЛУЖБИ .....	36
1.3. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА О ЈАВНИМ УСТАНОВАМА КАО ОРГАНИЗАЦИОНОМ ОБЛИКУ ЈАВНИХ СЛУЖБИ .....	41
ДРУГИ ДЕО .....	44
УПОРЕДНО ПРАВНИ АСПЕКТИ ЈАВНИХ УСТАНОВА .....	44
2.1. КОНТИНЕНТАЛНИ СИСТЕМ .....	44
2.1.1. ФРАНЦУСКА .....	44
2.1.2. НЕМАЧКА .....	57
2.1.3. ИТАЛИЈА .....	64
2.1.4. ШВАЈЦАРСКА .....	68
2.2. АНГЛОСАКСОНСКИ СИСТЕМ .....	71
2.2.1. ВЕЛИКА БРИТАНИЈА .....	71
2.2.2. СЈЕДИЊЕНЕ АМЕРИЧКЕ ДРЖАВЕ .....	78
2.3. БИВШЕ СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ДРЖАВЕ И ДРЖАВЕ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ .....	86
2.3.1. РУСИЈА .....	87
2.3.2. РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА .....	91
2.3.3. РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА .....	97
2.3.4. РЕПУБЛИКА СРБИЈА .....	101
2.3.5. РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА .....	104
2.3.5.1. УРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ УСТАНОВА У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ САГЛАСНО ПОСЕБНИМ ЗАКОНИМА .....	118
2.4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА О УПОРЕДНО ПРАВНИМ АСПЕКТИМА ЈАВНИХ УСТАНОВА .....	122
ТРЕЋИ ДЕО .....	127
ЈАВНЕ УСТАНОВЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ .....	127

<b>3.1. (УПРАВНО) ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ</b> .....	127
<b>3.2. ЕВРОПСКИ УПРАВНИ ПРОСТОР</b> .....	132
<b>3.3. ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О ЈАВНИМ СЛУЖБАМА (УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА)</b> .....	136
<b>3.3.1. ОПШТЕ О ЈАВНИМ СЛУЖБАМА (УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА) У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ</b> .....	136
<b>3.3.2. КОМУНИКАЦИЈЕ О УСЛУГАМА ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА И ИЗВЕШТАЈ ЛАЕКЕН</b> .....	137
<b>3.3.3. ЗЕЛЕНА КЊИГА ЗА УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА</b> .....	140
<b>3.3.4. БЕЛА КЊИГА О УСЛУГАМА ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА</b> .....	144
<b>3.3.5. СОЦИЈАЛНЕ УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ</b> .....	146
<b>3.4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА МЕЂУНАРОДНИХ СТАНДАРДА ЗА УСЛУГЕ ОД ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА</b> .....	152
<b>ЗАКЉУЧЦИ</b> .....	156
<b>ЛИТЕРАТУРА</b> .....	163
<b>ПРОПИСИ И ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ</b> .....	169

*“Прошлост је увек чудновато једноставна. Исто је и са администрацијом. Ми смо о њој имали једну чисту слику: ону за једну хијерархијску, субординирану, кохерентну организацију у својим структурама и деловању. Теоретски модели администрације су постојали . . . који су сви једновремено потврђивали ову слику и доприносили за њено стварање. Слика се покварила.*

*Рађају се нови митови: они о трансформације, прекида или еволуције који у будућности треба да осигурају хармонично функционисање и, зашто да не, идеал наше администрације.”*

Timsit G Theorie de l'Administration, Paris  
Economica 169, 172 (Revue française  
d'administration publique, N. 119, 2006)

# УВОД

## 1. Релевантност проучавања јавних установа

Истраживање јавних установа као организационих облика јавних служби од јавног интереса посебно у контексту правне регулативе и праксе у више земаља из различитих правних система *de lege lata* и *de lege ferenda* је велики изазов за сваког истраживача као наставно научни кадар који се бави управно правном науком. То је тако јер у центру интересовања ставља један значајан правни институт – јавне установе са њиховим правним оквиром, функционисање, историјске аспекте, упоредно правне аспекте и посебно истицање дилема и проблема који се јављају у вези прихватања *acquis-a* при уласку држава у Европску унију, заједничког управног простора, као потреба, могућности и реализација посебно постизање стандарда Европске уније у односу управе.

Проблематика јавних установа заслужује пажњу зато што је она рудиментарно стара, а у исто време је нови правни феномен. Ради се о правном феномену који је подложен трансформацијама и променама, а све са циљем побољшања хуманог и пре свега нормалног живота људи који су корисници услуга јавних установа, као организациског облика јавних служби. И поред тога што се сматра да је подела рада у предржавним организацијама друштва допринела да се појаве јавне службе, ипак идеја о јавним службама које полазе од јавног интереса јавља се у каснијем периоду развоја људске историје.

Није спорно да као резултат технолошког и индустријског напретка и целокупног развоја државе и њене управе које су се дуго времена посматрале кроз призму физичке принуде, постепено замењују. Држава се све више схвата као група појединаца која располаже силом и која је дужна да је употреби у стварању и управљању јавним службама. Појам јавних служби са тиме постаје основни појам савременог јавног права, које се све више схвата као збир правила која прописују њихову организацију и које обезбеђују њихово правилно и континуирано извршавање. Тако познати француски аутор Леон Диги истиче да се државна јавна власт трансформише у јавну службу са задатком да обезбеди услове који су неопходни за развој и напредак друштва у области образовања, социјалне политике, здравствене заштите, научног истраживања, заштите природе, развоја пољопривреде и др. Диги заступа мишљење да је основни задатак за државу у новим условима, на почетку 20-ог века, њена промена, трансформација и уместо да врши јавну власт држава има задатак да врши јавне службе. Диги даје појам јавне службе тако што истиче да је јавна служба "... свака она делатност чије вршење управљачи треба да регулишу, за остварење и развитак друштвене међузависности и такве природе, да може да буде потпуно обезбеђена само посредовањем силе којом располажу управљачи...."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Леон Диги, *Преображаји јавног права*, Београд, 1929, стр. 20 и 51

Јавно право у савременом друштву је збир правила који прописују организацију јавних служби. Научна, стручна и шира јавност са великим интересовањем фокусира се на обезбеђивању услова за успешно функционисање јавних служби у друштву зато што су оне од великог значаја за све грађане. Због тога се намеће потреба за проучавањем јавних установа као један широко распрострањени организациони облик преко кога се врше јавне службе. Значи, проблематика јавних установа као посебни организациони облик јавних служби је релативно нова правна проблематика. Међутим, то не значи да се рудиментарни облици не појављују већ у далекој прошлости. Узмимо, за пример, римску државу која је саздала право - римско право, које због своје дуге историје и "вечите младости" је и данас актуелно. Налазимо податке да су Римљани замислили доток воде на трошак државе као искључиво јавну услугу, док је приватни интерес био из почетка искључен, и тако је остало и у доба Царства *ad usum populi*, каже Фронтин. Свежину апенинских извора ширило је по Риму четрнаест водовода.<sup>2</sup>

У старом Риму извесно је да постоје не само јавне службе, већ у изворима сусрећу се и установе. Установа је имала својство правног лица<sup>3</sup> и делује у области као *jus publicum*-а тако и *jus privatum*-а. Приватно правна лица су могла бити привредна предузећа (*societates publicanorum, societates argentariorum*), затим удружења, задужбина правних лица, чији основни циљ је био испуњавање неких општих политичких, социјалних, културних, хуманитарних и других неекономских задатака.<sup>4</sup>

У доба хришћанства повећао се број задужбина намењених за побожне сврхе (подизање цркава, болница, сиротишта – т.з. *piee causae*, али имовински субјект је била црква.

У Јустинијаново доба тим се установама дају извесна самостална имовинско правна овлашћења (нпр. одговорност за обавезе), па задужбина поприма обележје правног лица.

Значи, рудиментарни облици јавних служби и јавних установа су далеко од модерног појма ових правних института. Модерни појам јавних служби и јавних установа јавља се на одређеном степену економског, правног и политичког развоја друштва, онда када држава настоји обезбедити јавни интерес у одређеним социјалним секторима.

У римској држави, у центру заштите није било целокупно становништво, већ само *populus romanus*, док су остале категорије људи биле у подређеном положају, а неки као *servi* сматрали су се за *res* (ствари) *instrumentum vocale*.

Познато је да се у Риму у почетку царства појављује правна теорија о јавној власти. Народ је носилац јавне власти, али је преноси на владоца путем закона. Цару се признаје *imperium*, и на тај начин правни геније Рима створио је појам јавне власти која се доцније назива сувереност и која је до

---

<sup>2</sup> Carcopino J., *La vie quotidienne a Rome a l'epoque de l'empire*, 1939, Рим у раздобљу највишег успона, Загреб, 1981, стр. 45

<sup>3</sup> Теорија о правним лицима као субјектима права разрађена је тек у пандектистичкој науци иако римско право је дало низ идеја о правним лицима. Ante Romac Riječnik rimskog prava, 1975, стр. 412

<sup>4</sup> Иво Пухан, *Римско право*, Скопје, 1973, стр. 178, "осим фискуса, као правно лице приватног права су деловала и осамостаљена државна привредна предузећа, државне установе и самоуправне установе

20-ог века основа јавног права код народа Европе и Америке. *Dominium* је други аспект и тиче се појединца, власти као својине.

Са Декларацијом права човека и грађанина, као и са уставима и законима револуционарног доба формулисана су два начела: идеја суверености државе, чији је прави носилац народ који је схваћен као држава и друго, природно право појединца које је неотуђиво и незастариво и које је супротност сувереном праву државе.

Доцније, у 19-ом веку у Француској јавља се појам јавне службе стиме што Леон Диги формира посебну школу, истичући да појам јавне службе замењује суверенитет.

Римљани су у изворима права поставили и однос између *jus publicum* и *jus privatum*. По Улпијановој дефиницији, *jus privatum* је део права који се бави односима између појединаца, водећи рачуна о њиховим личним интересима, за разлику од *jus publicum*, који се бави општим државним интересима. (*jus publicum est quod ad statum rei publicae spectat, privatum autem quod ad singulorum utilitatem*; јавно право је оно право које се односи на положај државе, а приватно које се тиче користи појединаца D 1.1.1.2). Разуме се да ова Улпијанова класификација има значај за правну науку, са тим што ова *divisio* има већи значај за класификацију, а мање као дефиниција.<sup>5</sup> Диги као претставник старије француске доктрине, следећи Улпијана сматра да је релативна *divisio* правног система на јавно и приватно право. Не улазећи у разматрање односа између јавног и приватног права<sup>6</sup>, може се рећи да у савременим условима неспорно се релативизира граница између њих. Очигледан пример за то је приватизација јавних установа и увођење јавног-приватног партнерства при њиховом функционисању. Како то урадити у савременим условима, особито у државама у транзицији.<sup>7</sup>

## 2. Значај појма јавних установа

Када је реч о етимологији појма јавних установа, може се констатовати да у различитим језицима у компаративном праву постоји широки спектар термина који означавају јавне установе. Што се тиче римског права не постоји термин који би касније био *terminus tehnicus*, а који би означавао јавне установе, како што је на пример *emptio venditio* или *adoptio* (уговор о купопродаји или усвојење). Међутим ипак постоји рудиментарна појава јавних служби о којима је већ било речи, иако њихово терминолошко непостојање особито када се ради о јавним установама у римском праву скоро је извесно.

Француска доктрина започевши од Дигија и Ориуа заступа тезу дубоког преображаја у јавном праву и залаже се да основа јавног права није више субјективно право заповедања већ правило о уређењу и управљању јавним

<sup>5</sup> Вујуклић Ж., *Forum romanum*, Београд 2005, стр. 314

<sup>6</sup> Види више: Владимир Водинелић, *Јавно и приватно право* (докторска дисертација), Правни факултет у Београду, 1986

<sup>7</sup> Како то урадити у Србији, која још није донела Закон о установама, како то урадити у Македонији која је донела Закон о установама, као *lex generalis*, а још се примењују посебни закони који су раније донети, а који се односе на ову проблематику. Генерални закон о установама непримењује се у Македонији.

службама и да је јавно право објективно право јавних служби<sup>8</sup>. При томе залаже се за термилошко одредење l'établissement public (les établissements publics).<sup>9</sup> Етимологија вуче порекло од глагола établir - установити и public - јавна. Значи француска доктрина и законодавство имају децидан и јасан термин за јавну установу.

У италијанском праву употребљава се термин pubblico istituzione.

У немачком језику прихвата се појам rechtsfähige öffentliche Anstalten.<sup>10</sup>

Што се тиче енглеског и америчког права, а имајући у виду њихове специфике, односно да не постоје јавне установе у класичном смислу, можемо говорити за public institutions, public organizations или public utilities.

У правним системима држава произашлих из бивше СФРЈ, постои скоро једнообразност, са особинама сваког појединачног језика. Тако у српском језику термин је јавна установа (јавне установе), у македонском језику јавна установа (јавни установи), у хрватском језику јавна установа (јавне установе), у словеначком језику сагласно Закона о установах термин је установа.

У руском језику сусрећемо се са термином учреждении.

---

<sup>8</sup> Леон Диги, *Преображаји јавног права*, Београд, 1929, стр. 53

<sup>9</sup> Action d'établir, d'instituer, l'établissement Банке Француске датира из прве Империје. Nouveau petit Larousse illustre, Librairie Larousse, Paris, 1926, стр. 379

<sup>10</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 18



## ПРВИ ДЕО

### ЈАВНЕ УСТАНОВЕ - ОРГАНИЗАЦИОНИ ОБЛИК ЈАВНИХ СЛУЖБИ

Проучавање правног института јавне установе - као организационог облика јавне службе нужно намеће потребу да се отпочне са елаборацијом појма јавне службе због њихове тесне повезаности. Но, када се говори о јавним службама које врши држава за задовољавање потреба грађана од јавног интереса, не може да се заобиђе питање разграничавања јавног и приватног права, као и јавног и општег интереса.

Можемо да кажемо да у савременим условима концепт правне државе, по коме вршење власти је регулисано правом све више се замењује са концептом социјалне државе, односно државе која се брине за добробит својих грађана и општег друштвеног, културног и социјалног благостања. Овом променом у теориском приступу дошло је до промене и у концепту државне управе. Државна управа се више не схвата као власт, већ полазећи од концепта управе као система социјалне регулације друштвених процеса, сматра се да вршење управних активности не може да се сведе искључиво на вршење државне власти, већ мора да обухвати и вршење оних активности којима се креирају неопходни услови за неометан живот и рад грађана. Схватајући у том смислу управу као сложен систем људске сарадње чија основна функција је остваривање општег интереса, односно друштвеног добробита (*bono publico*) јавља се неопходна потреба да се пре свега одреде појми општег, односно јавног интереса.<sup>11</sup>

Полази се од тога да се јавни интерес, као интерес целокупне друштвене заједнице или њених појединих делова за које право мора да води рачуна, увек штити. На основу разлика јавног од приватног интереса извршена је једна од подела правних система на јавно и приватно право, коју ја дао римски правник Домиције Улпијан. Према њој, полази се од интереса који се штити одређеним правним нормама, односно све норме које штите државне т.ј. опште интересе биће у јавном праву, а норме које штите интересе приватних лица биће у приватном праву. Ова подела је одбачена полазећи од тога да не постоји правна норма која не штити у бити исте интересе и да је у пракси немогуће да се одреди која норма штити опште интересе, а која приватне. Сматрало се да је теоретски релативно лако да се одреди шта претставља јавни интерес, иако право даје веома ретко прецизну одредбу јавног интереса, због чега се то обично оставља надлежном органу да процени у свакој конкретној ситуацији шта је јавни интерес и дали он уопште постоји.<sup>12</sup> Наводили су се и други критериуми за поделу јавног и

---

<sup>11</sup> Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр 25

<sup>12</sup> *Правна enciklopedija, Savremena administracija*, Београд, 1989, стр. 563

приватног права, који су исто тако били одбачени. Тако полазећи од субјеката, уколико се ради о држави говори се о јавном праву, а уколико су субјекти приватна лица, о приватном праву. Поред теорије интереса и теорије субјеката од стране неких аутора се истиче исто тако и критериум власти<sup>13</sup>, по коме у односима у којима је један субјект држава, а други појединац могу да се поделе у две групе. У првој, држава се јавља како обичан појединац без употребе власти, а у другој се појављује како власт, односно као субјект који је изнад појединца, која наређује. Тако се под јавним правом подразумевају они односи између државе и појединца у којима се држава јавља као власт.<sup>14</sup>

Поред одређивања појма јавног интереса значајно је да се исти разграничи од појма општег интереса и поред тога што се ови појмови сматрају понекад за синониме. Указује се у главно на то да је појам јавног интереса правна категорија, а појам општи интерес је политичка категорија. Општи интерес као политичка категорија означава привредни, политички, културни и научни развој друштвене заједнице, а како је основни задатак државе у савременим условима да обезбеди остваривање друштвеног интереса као политичке категорије то је неопходно потребно да се формализира у закону чиме се преформира у јаван интерес. Јавни интерес као правна категорија је утврђен законима које доноси парламент као претставничко тело које бирају грађани на слободним и демократским изборима, а управа остварујући своју социјалну функцију обезбеђује извршавање закона, обезбеђивање и извршавање јавног интереса преко својих ауторитативних и неауторитативних активности.<sup>15</sup> Говорећи о неауторитативним активностима државе преко којих она задовољава интересе свих грађана и без којих би у суштини много тешко могла да опстане или не опстане друштвена заједница, долази се до јавних служби и њихових организационих облика вршења.

## 1.1. ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

Како је поменуто дуго времена су држава и њена управа, као највећи део државне организације, изражаване преко употребе монопола физичке силе. Полазило се од Веберовог схватања државе као трајне политичке организације типа установа која присваја легитимну физичку принуду у спровођењу поредка<sup>16</sup>. У том смислу као традиционалне делатности државне управе сматране су одбрана државе, правосуђе, унутрашњи послови, спољашни послови и финансије, које због својих функционирања су подразумевале употребу државног монопола као легитимне организоване силе.

---

<sup>13</sup> Симеон Гелевски, *Управното право како дел на јавното право*, Јавно и приватно право, Скопје, декември 1998, стр. 13

<sup>14</sup> Правна енциклопедија, *Savremena administracija*, Београд, 1979

<sup>15</sup> Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 26

<sup>16</sup> Max Weber, 1921, 29, сп: Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999 год., стр. 12

Међутим, са укупним развојем и огромним технолошким и индустријским напредком постепено се замењује ово схватање државе и њене управе. Они се више не гледају кроз призму употребе монопола за физичку принуду, а држава више није суверена власт која наређује; она је група појединаца који располажу силом и који су дужни ову силу да употребе у стварању и управљању јавним службама. Тиме, појам јавних служби постаје основни појам савременог јавног права, које се схвата као збир правила која прописују организацију јавних служби и која обезбеђују њихово правилно и континуирано вршење.<sup>17</sup> Поред постојања традиционалних ресора управе истицало се и постојање јавних служби у области привреде, друштвених, техничких, комуналних и информациских служби као и унутрашњих сервиса државног апарата. Сматрало се да у току 20-тог века јавне службе надмашују традиционалне послове државне управе не само по броју ресора у централној државној организацији, већ и по броју људи на одговарајућим пословима и то не само у развијеним земљама већ у великом делу и у земљама у развоју.<sup>18</sup> Тиме држава губи своје класично значење које произилази из употребе монопола силе и преображава се у државу јавних служби које продужују да се диференцирају научним, техничким и привредним напредком, који с друге стране утиче на повећање броја јавних служби. На тај начин развија се концепт социјалне функције, односно друштвена улога управе, која полази од тога да вршење управних активности државе не може да се сведе искључиво на вршење државне власт, већ да вршење управних активности пре свега подразумева вршење јавних служби, као активности којима се стварају и обезбеђују услови који су неопходни грађанима и који доприносе општем развоју и напредку друштва као целине.<sup>19</sup>

### 1.1.1. ОДРЕЂИВАЊЕ ПОЈМА ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

Дуго времена полазећи од начела *laisser-faire* класична буржуаска држава је тежила ка постојању малог броја делатности које су имале јавно значење. Но, током времена као резултат техничке револуције и великог напредка у свим областима, појавиле су се многубројне делатности које је држава морала да преузме ради њивног остваривања. У том смислу познати француски аутор Леон Диги истицао је да се државна јавна власт трансформира у јавну службу са задатком обезбеђивања услова који су неопходни за развој и напредак друштва у областима образовања, социјалне политике, здравствене заштите, научних истражувања, заштите природе, развоја привреде и др. Диги је заступао мишљење да се основни задатак државе у новим условима, односно на почетку 20-тог века променио (трансформирао) и уместо вршења јавне власти, држава има задатак да врши јавне службе.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Леон Диги, *Преображају јавног права*, Београд, 1929, стр. 52

<sup>18</sup> Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999, стр. 34

<sup>19</sup> Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 2004, стр. 10

<sup>20</sup> Леон Диги, *Преображају јавног права*, (1913), Београд, 1929, сн: Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 2004, стр 12 и 31

Сам појам јавних служби нема опште прихваћену дефиницију и дуго је време био нејасан и недовољно обрађен у правној литератури. Али обзиром на то што овај појам претставља једно од централних питања управне теорије многи аутори су се бавили њеним проучавањем чиме се створила обимна литература и тиме различита схватања самог појма. При покушају да се теоретски одреди појам јавних служби требало би да се почне од теоретских основа и практичног искуства одређених земаља, пре свега Француске на крају 19 и почетку 20-тог века, када се у бити развила теорија јавних служби. Наиме, Државни савет у Француској решавајући спорна питања у вези са радом управе проширио је појам управне функције и укључио је у њен делокруг и неауторитативне активности државе које су добиле обележје т.з. јавних служби.<sup>21</sup> Према Државном савету јавна служба се означава као “активност управе по начелима јавног права”.<sup>22</sup>

У том смеру се посебно истакао Леон Диги својим делом “Преображај јавних служби” (*Les transformations du droit public*), којим се по први пут на научној основи разматра преображај буржујске државе и којим се у теорији управе уводи термин јавне службе (*service public*).<sup>23</sup> Према Дигиу ствара се један потпуно нов систем, који за разлику од претходног се не заснива на суверенитету, пошто се примењује на акте у којима се не види никакав траг власти и наређивања, односно ствара се систем који се заснива на сасвим другом појму, који срећемо свуда, који даје облик свим савременим установама јавног права и којим се инспирира јуриспруденција француског Државног савета, а то је појам јавне службе.<sup>24</sup> Исто тако Диги се истиче формирањем познате школе јавне службе и посебно његовим прогресивним схватањем за то време да цела држава претставља збир јавних служби.

Када се говори о француској теорији требало би да се истакне да је она све своје постулате изградила на темељу јавне службе, међутим да је при томе са данашњег становишта отишла превише широко.

Тако, је Бонар започео да гледа државу као збир јавних служби. У зависности од функција јавних служби делимо их на три вида: законодавну, управну и судску јавну службу. Тиме су обухваћене све функције државе, а појам јавна служба је заједнички појам за њихово означавање. При томе, ове функције Бонар не раздваја у регулативне и сервисне већ их третира заједно. Ови начини су исти као и они које познајемо и данас т.ј. службе у режији, јавне установе и концесиониране јавне службе.<sup>25</sup>

Следбеник Диги-ја, Гастон Жез је критиковао, али и продубио његову дефиницију јавних служби, при чему долази до закључка да “јавне службе су технички поступак путем кога се задовољавају потребе општег интереса, режим јавних служби се карактерише подређивањем приватног интереса

---

<sup>21</sup> Stevan Lilic, Predrag Dimitrijevic, Milan Markovic, *Управно право*, Београд, 2004, стр. 30 и Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право I*, Београд, 1986, стр. 35 сп: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 38. Значајна је Одлука из 1903 године у вези случаја Террије (Terrier), којом је утврђено да све што се односи на организацију и функционирање јавних служби спада у управну делатност

<sup>22</sup> Ivo Vorkovic, *Управно право*, Zagreb, 1981, стр. 15

<sup>23</sup> Рафаел Цијан, *Одређивање појма јавне службе*, Анали Правног факултета, Београд, 1963

<sup>24</sup> Леон Диги, *Преображаји јавног права*, Београд, 1929, стр. 32

<sup>25</sup> Bonnard: оп.цит. ад 1, 59, сп: Dr. Gorazd Trpin, *Nekateri problemi pravne ureditve gospodarskih javnih sluzb v Sloveniji*, Јавна управа 2, Љубљана 1994, стр. 144

општем интересу, организација јавних служби се мења у сагласности са потребама општег интереса и јавна служба је легална ситуација”.<sup>26</sup>

Други део француске теорије у суштини је ближи данашњем појму јавне службе и по њој јавна служба не претставља делокруг који би спроводила држава већ се ради једино о посебном правном режиму који држава утврђује у вези са извршавањем одређене делатности. Према томе ни једна делатност сама по себи није јавна служба већ то постаје само у тренутку успостављања посебног правног режима који претставља њену суштину.<sup>27</sup> Уколико се упитамо која би делатност могла да има својство јавне службе свакако је прихватљиво схватање Диги-ја да би то била она служба чији и најкраћи застој би довео до друштвеног нереда.<sup>28</sup>

Чак је и Суд правде, за потребе Европске уније, развио концепт јавне службе, који у функционалном смислу означава службу која има као последицу директан или индиректан удео у вршењу власти на темељу јавног права и обавеза за заштиту интереса државе или других јавних власти.<sup>29</sup>

Значи још у прошлости, а пре свега у савременом развоју друштва јавља се тенденција повећања броја делатности које се обављају од стране државе (образовање, социјална заштита, култура, наука итд.), које се не карактеришу наредбом и у ком случају држава не наступа са позиције присиле. Све ове неауторитативне активности које врши држава се сматрају јавним службама и полазећи са општо прихваћеног становишта француске правне мисли и јуриспруденције француског Државног савета, баш оне постају есенцијални део државе, идући чак у такву крајност да држава једноставно претставља збир јавних служби. У сваком случају јавне службе могу да се схвате као оне делатности државе од општег и јавног интереса, које служе за задовољавање потреба грађана, а у случају њиховог застоја дошло би до озбиљних проблема у нормалном функционирању државе.

#### 1.1.1.1. Теоретска разматрања јавних служби

Полазећи од схватања да модерно јавно право претставља збир правила која прописују организацију јавних служби и која обезбеђују њихово правилно и непрекинуто извршавање<sup>30</sup> неспорно је да је појам јавних служби постао основни и централни појам код одређивања основних задатака државе. Из ових разлога одређивање појма јавних служби претставља главну осовину око које су се са интересовањем кретали многи аутори у светској правној литератури.

Истичући неспорно значење Диги-ја у овој области, при одређивању појма јавних служби и његовом проучавању не треба да се умањи значај његових следбеника (Жез, Бонард, Роланд, Валин) који, исто тако, разрађују институт јавних служби. Тако на пример, Валин сматра да јавна служба је

<sup>26</sup> Славољуб Поповић, *Нека питања у вези са појмом јавне службе*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2, 1954, стр. 175, сп: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 41

<sup>27</sup> Dr. Gorazd Trpin, *Nekateri problemi pravne ureditve gospodarskih javnih sluzb v Sloveniji*, Јавна управа 2, Љубљана 1994, стр.145

<sup>28</sup> Леон Диги, *Преображају јавног права*, Београд, 1929, стр. 51

<sup>29</sup> Jurgen Schwarze, оп. цит. стр. 21, сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 14

<sup>30</sup> Леон Диги, *Преображају јавног права*, Београд, 1929, стр. 52

свака делатност администрације која се врши под важењем јавног права, док Жез сматра да јавна служба претставља технички поступак путем кога се задовољавају потребе од општег интереса.<sup>31</sup>

Поред значаја Диги-ја и његових следбеника у одређењу института јавних служби, требало би да се помене да су значајан допринос у одређењу теоретског појма јавних служби дали и други француски аутори који су били противници школе Диги-ја. Тако, на пример, за Ориу јавна служба је најефикаснији поступак којим се служи управа да би обавила своје задатке.<sup>32</sup> У том смислу Ориу је истицао да јавне службе не постоје за остваривање добити већ за задовољавање општих интереса.<sup>33</sup> Према њему је јавна служба техничка служба којом се користе грађани редовним и трајним начином за задовољавање јавног поредка и коју врши једна јавна организација.<sup>34</sup>

Теорија јавних служби није се задржала само у француској правној теорији. Наиме, ова теорија је пренесена и у белгиској науци, посебно преко теоретичара Андре Будгенбах, по коме јавна служба има два значења: прво је органско и односи се на одређену установу, односно на организацију која врши јавну службу и друго, материјално или функционално, по коме је важан једино задатак који врши јавна служба док организација која врши ту јавну службу остаје и даље приватна организација.(...) Одређене идеје француске теорије јавних служби биле су прихваћене и од немачких аутора Ото Мајер-а и Фриц Флајенер-а, али у немачком праву теорија јавних служби не добија оно значење које има у француској правној теорији.<sup>35</sup> У Аустрији је дат најшири појам јавне службе, по коме сваки вршилац права је јавни орган и према томе свака служба коју врше ти органи претставља јавну службу.<sup>36</sup> Појам јавних служби се обрађује и у англосаксонском праву, нарочито на почетку 20-ог века, када у Енглеској и САД-у повећава се број јавних служби. Међутим, у Америци јавне службе од животног значаја се стављају у посебну категорију у њиховим односима са администрацијом и оне се разликују од служби које се односе искључиво на приватне интересе. Тако, према Шварц-у амерички систем је мање карактеристичан по јавним службама у режији или по јавним установама којима је поверено вршење извесних јавних служби него по приватним предузећима од општег значаја.<sup>37</sup>

#### **1.1.1.2. Југословенска правна мисао о јавним службама и јавним установама**

Пратећи општу тенденцију да појам јавних служби постане основни појам савременог јавног права примећују се покушаји објашњавања правног института јавних служби и код великог броја ранијих југословенских аутора.

<sup>31</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 12, 13

<sup>32</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1981, стр. 16

<sup>33</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, Скопје, 1997, стр. 209

<sup>34</sup> Наум Гризо, Борче Давитковски, *Наука за управата*, Куманово, 1994 година, стр. 212

<sup>35</sup> Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 44

<sup>36</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 13

<sup>37</sup> Bernard Svarc, *Americko administrativno pravo* (prijevod), Beograd, 1956, стр. 21 i 22, сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 14

Није споран њихов допринос потпунијем расветљавању и ближем одређивању појма јавних служби.

Иво Крбек прави разлику између материјалног и формалног појма јавне службе. По њему материјални појам се односи на материјалну садржину и циљ службе, а то је вршење друштвено корисних делатности које друштво сматра основним за своју егзистенцију односно за социјални, економски и културни развој, због чега јој се даје значење јавне службе и подвргава се једном специјалном правном режиму различитом од оног у приватној служби, при чему је свеједно које лице извршава ту службу. Код одређивања формалног појма јавне службе ставља се акценат на носиоца, односно на оног ко врши ову службу.<sup>38</sup>

И Иво Борковић, одређује теоретски појам и сматра да јавна служба има два одвојена појма: формални и материјални. Формални појам јавне службе полази од самог носиоца јавне службе, при чему по њему самим тим што је врши неко јавно правно лице добиће карактер јавне службе. За разлику од тога материјални појам јавне службе полази од природе службе, од њене материјалне садржине. При томе да добије једна служба карактер јавне службе треба да има посебну важност у остваривању одређених интереса за друштвену заједницу.<sup>39</sup>

По Зорану Томићу, јавна служба је свака делатност којом се задовољавају основне, егзистенцијалне потребе грађана и због тога се примењује посебан правни режим (нпр. у погледу овлашћења, поступака и контроле) јавног односно управног права.<sup>40</sup>

Драгољуб Кавран дефинише јавне службе тако да их схвата како систем органа, организација и тела које штите јавни интерес односно врше делатност коју из било ког разлога грађани не могу да врше сами. Тако, у јавне службе спадају органи државне управе који се састоје од министарстава, посебних организација и агенција које врше послове државне управе као своје постојане, плаћене и професионалне професије. По Каврану, у ширем смислу у јавне службе спада и јавна управа: организације и тела које штите у било ком виду неки облик јавног интереса, као што су јавне установе и под одређеним условима јавна предузећа, корпорације и други облици удруживања економских и социјалних група које настају развојем тржишног друштва.<sup>41</sup>

Рафаел Цијан сматра да јавна служба претставља збир делатности које су од заједничког, општег значења за све људе и њихове организације у одређеној области, а чије вршење је гарантирано и штићено правним прописима. Он истиче две значајне компоненте појма јавне службе: социолошку и правну. По њему социолошка компонента, указује на важност и значење делатности које се врше, при чему оне морају да буду повезане са општим потребама друштвене заједнице, а правна компонента указује на то

---

<sup>38</sup> Иво Крбек, *Концесионирана јавна служба*, Мјесечник, Загреб, 1930, бр. 2-3, стр. 51-53; *Управно право*, књига друга, *Организација јавне управе*, Загреб, 1932, сп: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 46

<sup>39</sup> Dalloz, *Repertoire de droit public et administrative*, Tome II, Paris, 1959, стр. 867 сп: Ivo Borkovic, *Управно право*, Zagreb, 1995, стр. 14

<sup>40</sup> Zoran Tomic, *Управно право*, 1991, стр. 95 сп: Stevan Lilic., Predrag Dimitrievic, Milan Markovic, *Управно право*, Beograd, 2004, стр. 77

<sup>41</sup> Драгољуб Кавран, *Јавна управа*, Бгд., 2003, стр.23, сп: Петар Кунић, *Управљање променама у јавним службама*, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, бр. XXIX, 2005, стр. 87

да се ради о опште корисној делатности чије функционирање је обезбеђено законом.<sup>42</sup>

И у македонској правној литератури, се поклања пажња изучавању правног института - јавних служби. Симеон Гелевски, Наум Гризо и Борче Давитковски истичу материјалну и организациону дефиницију јавне службе. Материјална дефиниција се односи на активности јавне службе која има за циљ задовољавање једне потребе од јавног интереса. Организациона дефиниција опредељује јавну службу са становишта јавних органа који су њени носиоци. По њима преовладава материјална дефиниција, позивајући се на тенденцију да се све више јавне службе препуштају управљању приватних лица, како што је случај са индустриским и комерцијалним јавним службама. Такве службе само делимично задржавају режим јавног права, чије одредбе у великом делу су замењене елементима приватног права. Значи, по њима за заједничке елементе у овим дефиницијама могу да се сматрају следећи: јавна служба задовољава једну потребу од јавног интереса и јавна служба директно или индиректно изводи своје постојање из неког органа јавне власти.<sup>43</sup>

И поред тога што не постоји једна општо прихваћена дефиниција појма јавних слжби ипак сви ови теоретски покушаји за његово опредељивање дали су значајан придонес у разјашњавању и одређивању појма јавних служби.

Значи, термин јавна служба се употребљавао и проучавао и у бившој југословенској теорији и законодавству, при чему су му придодавана различита значења.

У једном случају, појам јавних служби се употребљавао за означавање одређене делатности, при чему се сматрало да карактер јавне службе имају комунална, научна, културна, просветна, здравствена и социјална делатност, затим делатности које имају за циљ задовољавање одређених општих потреба грађана или унапређивање појединих грана управе или привреде, радиодифузије, превоза путника и робе железницама, пренос поштанских прошиљки и телеграфских и телефонских саопштења у унутрашњем и међународном саобраћају, службе за контролу квалитета сеоскопривредних производа намењених извозу, друштвеног књиговодства, делатности које врше предузећа удружена у електропривредној заједници, дистрибутивна предузећа и заједница југословенске електропривреде и сл.<sup>44</sup>

У другом случају, под јавним службама није се подразумевала делатност, већ организација основана у циљу вршења одређених делатности.<sup>45</sup> Тиме се означавало да одређени органи односно организације или установе врше јавну службу.

---

<sup>42</sup> Рафаел Цијан, *Одређивање појма јавне службе*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-2, 1963, стр. 158

<sup>43</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, 1997, Скопје, стр. 211

<sup>44</sup> Основна уредба за установите со самостојно финансирање, чл. 1, ст. 2, Закон за радиодифузните станици ("Службен лист на ФНРЈ" бр. 52/55), чл. 1 и др. сп: Д-р Владимир Митков, *Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966, стр. 47

<sup>45</sup> Основна уредба за установите со самостојно финансирање, чл. 1, ст. 1; Уредба за основање на претпријатија и дукани ("Службен лист на ФНРЈ" бр. 51/53), чл. 12; Закон за општа управна постапка ("Службен лист на ФНРЈ" бр. 52/56), чл. 1, ст. 2; Закон за јавни службеници ("Службен лист на ФНРЈ" бр. 53/57), чл. 1, сп: Д-р Владимир Митков, *Прилог кон*



И у трећем случају, појам јавне службе је имао процедурално значење, односно јавна служба се сматрала као одређени поступак преко кога се обезбеђује вршење послова од друштвеног интереса, као и вршење других јавних послова утврђених законом.<sup>46</sup>

Схватање које је преовладавало, а по коме је јавна служба одређена делатност, полази од мишљења да овој појам има шире и уже значење.<sup>47</sup> Шире значење овог појма би било да карактер јавне службе има целокупна делатност јавне управе, састављена од делатности државне управе и делатности установа и организација, тако што се појам јавних служби готово изједначује са појмом јавне управе. Ово схватање је било прихваћено доношењем Закона о државној управи и посебно у Закону о јавним службеницима, у коме је изричито било наведено да јавну службу врше државни органи и установе којима је законом доверена јавна служба.<sup>48</sup> Уже значење<sup>49</sup> појма јавних служби се употребљавало само за делатност самосталних установа и организација и због тога што оне саме по себи нису предмет управне делатности, већ њих врше јединствено самосталне установе и организације. У овом смислу кад се употребљавао појам јавна служба најчешће се мислило на делатности из области образовања и васпитања, науке, културе, здравства и социјалне заштите.

Овакво опредељивање ужег значења појма јавних служби у тесној је вези са питањем око односа између јавних служби и друштвених служби. Неки аутори<sup>50</sup>, нису признавали посебно значење појма друштвена служба и исти су употребљавали као синоним појам јавна служба. Међутим, други су истицали да ова два појма немају исто значење и да због тога треба да се прави разграничавање међу њима. Постојало је и друго мишљење које полазећи од обима делатности коју свака од њих обухвата, јавну службу је схватало као делатност целокупне јавне управе или само делатност установа и организација заједно, а појам друштвене службе се повезивао искључиво са појмом друштвеног управљања и сматрало се да обухвата само делатности у којима је примењен систем друштвеног уређења.<sup>51</sup> По П. Димитриевићу, друштвена служба у сваком случају има уже значење од појма јавне службе. Она не би требало да се схвати као једна врста јавне

---

*прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966, стр. 48

<sup>46</sup> Закон за јавни службеници ("Службен лист на ФНРЈ" бр. 53/57), чл. 1 сп: Д-р Владимир Митков, *Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966, стр. 48

<sup>47</sup> Ово схватање заступају проф. Крбек, д-р Л. Гершковић, д-р С. Поповић, д-р А. Балтић, д-р П. Димитриевић, сп: Д-р Владимир Митков, *Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966, стр. 50

<sup>48</sup> Д-р Владимир Митков, *Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966, стр. 50

<sup>49</sup> Ово схватање заступа проф. Ваветић, сп: Д-р Владимир Митков, *Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966, стр. 50

<sup>50</sup> Гершковић Л., Јемуовић Р., Локпар Д., сп: Д-р Владимир Митков, *Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966

<sup>51</sup> Д-р Владимир Митков, *Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966, стр. 51

службе, зашто је потребно комбиновање функционалних и организационих елемената.<sup>52</sup>

У претходној југословенској теорији и законодавству се сматрало да под друштвеном службом првенствено треба да се подразумевају делатности ванпривредног значења којима се задовољавају потребе од општег интереса. У том смислу под друштвеном службом су се подразумевале делатности у области образовања, васпитавања, научно-истраживачког рада, културе, физичке културе, здравства, социјалног осигурања, социјалне заштите, затим информативне, комуналне и урбанистичке делатности и др.<sup>53</sup>

Имајући у виду да разна схватања при одређивању појма јавне службе су истицала само најопштија обележја овог појма, њихова слабост се состојала у томе што нису давала одговор на питање ко је вршио и како су се вршиле јавне службе у друштвеној заједници. Ипак, у том периоду, као резултат започетог процеса деетатизације, примећују се квалитативне промене јавних служби у југословенском друштву. Оне су све мање предмет деловања државних управних органа, а све више установа и организација које нису саставни део управне организације државе.<sup>54</sup> Ипак, је неспорна правна компонента појма јавних служби која указује на то да се ради о друштвеним, опште корисним делатностима, чије функционирање је обезбеђено законом или прописом заснованим на закону, а коју врше посебни носиоци и да се налазе под посебним правним режимом.<sup>55</sup>

У ранијем југословенском законодавству постојало је мишљење по коме се јавна служба схватала као организација основана у циљу вршења одређених делатности, чиме се означавало да одређени органи и организације или установе врше јавну службу. У то време истиче се постојење три основна периода у развоју установа у друштвеним службама.

Први период је обухватао појаву и развој установа друштвених служби до доношења Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезних органа власти од 1953 године. Други период садржи елементе деетатизације установа друштвених служби до доношења Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 1963 године. И трећи период следи процес појаве и развоја самоуправних интересних заједница, односно период од 1963 до доношења нових устава.<sup>56</sup> У првом периоду се појављују први зачетци установа у друштвеним службама, које су основане од Владе ФНРЈ, од републичких влада, органа аутономних јединица и народних одбора. У одређеним случајима, одређене врсте установа, углавном културно-просветне и социјалне (дечје јасле, обданишта и сл.) могле су да буду основане и од државних привредних предузећа, установа, удружења и

<sup>52</sup> Д-р Владимир Митков, *Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966, стр. 52

<sup>53</sup> Д-р Владимир Митков, *Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966, стр. 55

<sup>54</sup> Д-р Владимир Митков, *Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966, стр. 53

<sup>55</sup> Рафаел Цијан, оп. цит., стр. 160-161, сп: Д-р Владимир Митков, *Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба*, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966, стр. 49

<sup>56</sup> Д-р Саво Климовски, *Самоуправни интересни заједници*, Скопје, 1982, стр. 12

друштвених организација. То битно није мењало положај установа као државних институција. Установе у друштвеним службама у то време су биле максимално оспособљене на евентуалне ратне услове, и као такве су се развиле здравствене установе, установе за социјалну заштиту и установе у области образовања и васпитања. Исто тако установе за социјалну заштиту развиле су своју делатност тако што су у то време били организовани групни дечји домови и концентрована дечја насеља, у циљу обезбеђивања бриге за незбринуту децу побеглу из својих домована и других социјално угрожених лица. Установе у друштвеним службама у овом периоду имале су карактер државних установа, којима су непосредно управљали државни управни органи. То се гледало нарочито у начину оснивања установа и њиховом односу са оснивачем, затим у начину управљања установама све до облика обезбеђивања средстава за њихово финансирање. Значи, односи између оснивача и установа били су такви да су се одликовали субординацијом у великом степену, односно потчињеношћу установа у корист основача. У тим односима је постојала минимална узајамност у правима и обавезама, а оснивач је имао и посебна права која су му омогућавала да одлучује и о постојању установе. Оснивач је одлучивао и о престанку установе, о промени њених статусних својстава, као на пример, о томе да изврши пренос установе коју је он основао другом државном органу и сл. Органи управе су располагали са много широким и значајним овлашћењима према установама у друштвеним службама. Они су руководили њиховом целокупном делатношћу, доносили општа начела и смернице за организацију и рад установа и за начин извршавања тих послова, затим су израђивали општи план рада установа и надгледале су њихово извршавање, именовали су руководећи, стручни и административни персонал установа, а у погледу надзорних овлашћења органа управе имали су право да пониште, укину и задрже од извршавања акте директора установе.<sup>57</sup>

Други период развитка установа у друштвеним службама се карактеризира увођењем новог уставног принципа, односно самоуправљања радног народа у свим областима тодашњег друштвеног живота (просвети, култури и социјалним службама). Нови положај установа у друштвеним службама тадашњег друштва подразумевао је и њихово другачије термилошко означање као самосталне друштвене установе или самоуправне установе. У овом периоду, који се карактеризира процесом деетатизације, органи управе према самосталним установама и организацијама имају само права утврђена законом и другим прописима, са јасно опредељеним циљем: заштите општих друштвених интереса, законитости и права грађана. Изван тога оне нису имале право да се мешају у рад установа.<sup>58</sup>

Трећи период развоја установа у друштвеним службама започиње доношењем Устава од 1963 године, по коме радни људи остварују самоуправљање у свим радним организацијама, како у привредним тако и у установама друштвених служби у области образовања, научног рада, културе, здравствене службе, социјалне заштите и другим друштвеним службама. Једна од значајних карактеристика овог периода је све веће осамостаљивање установа, односно јачањем процеса деетатизације оне добијају све веће овлашћење у погледу нормативне делатности, што се

<sup>57</sup> Д-р Саво Климовски, *Самоуправни интересни заједници*, Скопје, 1982, стр.13-21

<sup>58</sup> Д-р Саво Климовски, *Самоуправни интересни заједници*, Скопје, 1982, стр. 22-28

конкретно гледало у смањеном учешћу државних органа у доношењу њихових аката и препуштању све већег броја односа самостално да их регулишу.<sup>59</sup>

### 1.1.2. ПРИНЦИПИ ЈАВНИХ СЛУЖБИ

При проучавању било ког правног института, па и јавних служби, посебно при одређивању појма, значајан сегмент је и питање начела или принципа, који се сматрају основним у свим јавним службама. Имајући у виду суштину, природу и функцију јавних служби сасвим је разумљиво што се у литератури примећује велики број сличности у вези са опредељивањем принципа јавних служби.

У француском праву, *Л. Ролан* је истакнуо следеће законитости јавних служби: принцип континуитета, принцип једнакости и принцип континуиране адаптације. Првим принципом се налаже вршиоцу јавне службе да обезбеди да функционира служба независно од било каквих тешкоћа или грешака направљених од стране администрације. Принцип једнакости пред јавним службама, *Ролан* схвата као један општи, генерални принцип за цело француско јавно право, што би значило да се примењују идентична решења за кориснике који се налазе у сличним условима. И трећи принцип континуиране адаптације означаје “промену”, односно да би се одговорило потребама колективитета потребно је да се адаптира јавна служба. При томе службеници у јавним службама не смеју да се супротстављају ефективном мењању услова рада.<sup>60</sup>

Принципи јавних служби се слично опредељују у теорији од стране многих других аутора. Према *А. Лобадеру* први принцип на којем почива јавна служба је принцип континуитета, што би значило да служба мора да функционира беспрекорно, затим принцип прилагодљивости што значи да таква служба мора да се прилагођава променљивим потребама јавног права и принцип примата јавних служби, у односу на приватне службе, док принцип немеркантилности не сме да буде одлучујући. И *Ж. Риверо* као основна начела јавних служби утврђује континуитет службе, могућност модификовања њеног режима ка новим околностима и једнакост свих према служби.<sup>61</sup>

*С. Поповић* указује на одређене карактеристике јавних служби и организација које се оснивају за њено вршење и то: јавне службе се оснивају ради задовољавања одређених потреба од општег интереса; поверавање вршења јавних служби врши се законом или прописом заснованим на закону; за јавне службе могу да се сматрају само одређене делатности, а организације јавних служби могу да се оснивају само за вршење тих делатности, делатности које се врше у форми јавних служби су под посебним правним режимом; непрекидно функционирање јавних служби; једнакост грађана у коришћењу јавних служби; организације јавних служби по правилу

<sup>59</sup> Д-р Саво Климовски, *Самоуправни интересни заједници*, Скопје, 1982, стр. 29-42

<sup>60</sup> Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Aide memoire, Paris, 2005, стр. 101

<sup>61</sup> Andre de Laubadere: оп. цит., стр. 27 и Jean Rivero, оп. цит., стр. 404 и 405, оп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 15

не доносе правне акте којима се манифестира вршење власти, али ипак располажу извесним овлашћењима која делују према свим лицима која се користе њиховим услугама; начин коришћења јавних служби може да буде факултативан и обавезујући и услуге које врше организације јавних служби грађани могу да користе уз надокнаду или потпуно бесплатно. Према областима деловања у којој се оснивају јавне службе Поповић их класифицира на: установе јавних служби у области друштвених служби, привредне јавне службе и друге установе јавних служби.<sup>62</sup>

У македонској правној литератури,<sup>63</sup> се издвајају три принципа који се сматрају фундаменталним за све јавне службе. При томе се истиче принцип једнакости у смислу једнакости грађана пред законом и органима власти, затим принцип адаптације ка новим условима, који може да иде на товар корисника, ако то тражи промена економских услова, али и у њихову корист зато што услуге службе мора да буду адаптиране потребама корисника. Трећи фундаментални принцип који се истиче је принцип континуитета, односно да би јавна служба могла да задовољи одређене јавне потребе њено функционирање мора да буде редовно, непрекинуто и да тече без нарушувања.

## 1.2. ОРГАНИЗАЦИОНИ ОБЛИЦИ ЈАВНИХ СЛУЖБИ

Полазећи од схватања француске теорије да држава претставља збир јавних служби, она их дели у зависности од њихових функција на законодавну, управну и судску јавну службу. Тиме се сматра да су обухваћене све функције државе, а појам јавне службе је заједнички појам за њихово означавање. При томе те функције не раздваја на регулативне и сервисне већ их третира заједно и онда када се ради о њиховом спровођењу. По Бонару ови начини су исти какве познајемо и данас тј. службе у режији, јавне установе и концесиониране јавне службе.<sup>64</sup>

Полазећи од начина управљања јавним службама у македонској правној литератури, се исто тако истичу три модалитета и то: установа, режија и концесија. Јавна служба је организирана као режија када је директно власт експлоатише и она добија од претставника јавног органа статус аутономног правног лица и поред тога што је експлоатише један јавни орган. Јавна установа се схвата као јавна служба са својством правног лице. И јавна служба је организирана као концесија када управљање са њом је доверено од стране јавног органа од кога зависи, актом концесије појединцу који прихвата обавезу да је развије и одржава њену активност.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Славољуб Поповић., *Нека питања у вези са појмом јавне службе*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2, 1954, стр. 175-188; *Управно право*, Београд, 1962, стр. 36-45; *Управно право*, Београд, 1966, стр. 54-68, сп: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 48

<sup>63</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, Скопје, 1997, стр. 211

<sup>64</sup> Bonnard: оп.цит. ад 1, 59, сп: Dr. Gorazd Trpin, *Nekateri problemi pravne ureditve gospodarskih javnih sluzb v Sloveniji*, Јавна управа 2, Љубљана 1994, стр. 144

<sup>65</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, 1997, Скопје, стр. 214

Из досада изнесеног може да се констатира да, полазећи од схватања да јавне службе су оне делатности које се врше под утицајем јавног права и служе задовољавању потреба од општег и јавног интереса, може да се говори о разним облицима или концептима јавних служби. При томе се истичу следећи облици јавних служби: јавне установе, приватне установе, јавна предузећа и концесије (концесионирана јавна служба).

У даљем тексту биће проучени поједини облици јавних служби, са посебном елаборацијом јавних установа, са обзиром на то што су овде у фокусу интересовања.

## **1.2.1. ЈАВНА УСТАНОВА**

### **1.2.1.1. Појам и правни статус јавних установа**

Класично схватање јавних установа полази од појма јавне установе у француском праву, које се схвата као генеричан и флуидан појам. Тако, унитаран концепт јавне установе може да се организира само у вези карактеристика класичних административних установа, које потпадају под режим јавног, односно административног права. Као главне карактеристике ових установа истичу се прво, својство јавних службеника запосленог персонала и друго, могућност руководних органа да донесу одлуке којима се једнострано намећу обавезе трећим лицима без њихове сагласности. Исто тако се истиче могућност јавних установа да располажу буџетским средствима при чему њена имовина не подложе извршавању као што је заплена или аукциска продаја. Спорови између таквих јавних установа и трећих лица се решавају пред управним судовима, а не пред судовима од опште надлежности.<sup>66</sup>

По једном извештају Државног савета Француске јавна установа се дефинира као правно лице јавног права које преузима на себе један специјални задатак и за то располаже извесном административном и финансиском аутономијом.<sup>67</sup>

У француском правном систему јавна установа се схвата као правно лице јавног права (различито од државе или од територијалне заједнице) са административном и финансиском самоуправом, која управља јавним службама.<sup>68</sup> Јавна установа располаже одређеном независношћу, она припада јавном праву и подлеже компетентности административних судова. Са обзиром на то што нема ни једне прихваћене дефиниције за одређивање тога шта претставља јавну установу значајно је при утврђивању њеног правног уређења да се истакну опште карактеристике јавних установа.

### **1.2.1.2. Карактеристике и типови (врсте) јавних установа**

<sup>66</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, 1997, Скопје, стр. 214

<sup>67</sup> Pierre Delvolve, *Le droit administratif*, 3 edition, стр. 25

<sup>68</sup> Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Aide memoire, Paris, 2005, стр. 85-91

Опште карактеристике јавних установа су следећа четири елемента: статус правног лица јавног права, специјалност, аутономија и флексибилност. Прва карактеристика јавних установа изражава се преко њене повезаности као правног лица са јавним правом, тако што се разликују националне јавне установе повезане са државом и локалне јавне установе повезане са територијалним заједницама. Специјалност као критериум дозвољава да се разликује јавна установа која добија ограничен број овлашћења у њеном географском домену. Даље, јавна установа у оквиру своје аутономије располаже сопственим органима који имају моћ одлучивања, затим има своју имовину и посебан буџет одвојен од буџета заједнице од које је постала. И на крају јавна установа се карактеризира флексибилношћу, што се огледа у могућности истовремено да врши чисто административно деловање и трговачку или индустријску делатност.<sup>69</sup>

Неки аутори појам установа одређују као недржавни субјект управе (ту спадају и предузећа) који је носиоц одређених овлашћења управне власти и који не врши државну власт, већ делатност која је мање или више удаљена од државне власти.<sup>70</sup> Исто тако постоји схватање по коме установе су такве организационе јединице јавне управе преко којих се непосредно остварују културне, социјалне, здравствене, образовне и сличне делатности које законе и друге прописе стављају пред њима.<sup>71</sup> У суштини установе се гледају изван система државних органа, оне у свом раду имају одређену самосталност признату правним прописима.<sup>72</sup>

Установа може да се посматра као институција са организационим и садржинским (функционалним) изразом. Организациони израз установе огледа се преко организационог облика који има за циљ остваривање садржине функције због које се оснива установа. Са обзиром на то што установа се оснива пре свега ради остваривања друштвених делатности произилази да њен организациски израз се појављује кроз разне организациске облике ових делатности као што су болнице, школе, факултети и др. Садржински, функционални израз се састоји у укупној делатности коју установа остварује преко успостављених организациских облика и појављује се кроз садржину поменутих делатности образовања, здравства, културе и др.

Постоје теоретске поделе које полазе од различитих елемената због којих се истичу различити типови јавних установа. Тако на пример, се разликују самосталне и несамосталне јавне установе, при чему, полазећи од критеријума дали је једна јавна установа правно лице, говори се о самосталној јавној установи, а ако нема својство правног лица говори се о несамосталној јавној установи. Даље, при опредељењу појма јавне установе посебно се наглашава јавноправни карактер одређене установе од чега произилази и њен посебан правни режим. Исто тако се помињу установе чије се услуге користе обавезно (обавезна служба) и установе чије коришћење је препуштено изузетно вољи корисника (факултативне службе). Поред тога

<sup>69</sup> Andre Maurin, *Droit administrative*, 5 edition, Aide memoire, Paris, 2005, стр. 85-91

<sup>70</sup> Ратко Марковић, *Управно право*, "Службени гласник", Београд, 1995, стр. 134

<sup>71</sup> Никола Стјепановић, *Управно право - општи део*, Београд, 1958, стр. 113, сп: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 65

<sup>72</sup> Славољуб Поповић, *Управно право*, Београд, 1962, стр. 35, сп: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 65

може да се врши подела установа и по критериуму дали коришћење њихових услуга се наплаћује (наплатна служба) или је то бесплатно (бесплатна служба). Међутим најчешће појам јавних установа се повезује са појмом јавних служби како у формалном тако и у материјалном смислу.<sup>73</sup> Француска правна теорија за основу дефинирања појма јавне установе узима јавну службу у материјалном смислу.

Од ове теоретске поделе, али у супротном смеру, полази Иво Крбек, који заступа схватање одређивања појма јавних установа на основу формалног појма јавних служби. Одатле, по њему, о појму јавних установа одлучујући је формални моменат јавне службе, односно или мора сама јавна установа да има значење јавноправног лица (самостална установа) или је она само инструмент неког јавног лица (несамостална установа).<sup>74</sup>

Полазећи од становишта да су установе облик организација, које за разлику од органа извршне власти немају руководну функцију, већ економску, социо-културну и другу функцију у циљу задовољавања материјалних, духовних и других потреба грађана, друштва и државе, и руска правна мисао занима се одређивањем института установа. По овом становишту установа је некомерцијална организација, која врши социјално-културну и административно-политичку функцију и ствара социјалне вредности, углавном од непроизводног карактера. Као такве оне не располажу правно-наредбодавним овлашћењима и не претстављају субјекте управљања.<sup>75</sup>

Треба да се истакне двосмисленост појма и статуса јавне установе полазећи од тенденције да се истакне значење примене приватног права чиме се ове установе све више приближавају режиму приватних правних лица. Наиме, говори се о стварању једног ширег правног оквира у коме под јавним установама се подразумевају институције које су повезане извесним карактеристикама, али које се дубоко у себи разликују у погледу организације, овлашћења, а понекад и природе. Тако, као јавне установе од комерцијалног и индустриског карактера се јављају и оне у којима запослени не потпадају под режим јавног права, које немају буџет и са својим добрима располажу слободно као и свака приватна фирма. У том смеру је мишљење за насталу "кризу појма јавних установа" и става познатог француског правника Ведена који говори о распадању појма јавних установа.<sup>76</sup>

У француској правној литератури уопште много се истиче криза теорије јавних установа. Значи, поред већ поменутих трговачких и индустријских јавних служби од којих су неке јавне установе које све више подлежу приватном праву, потенцирају се и други разлози кризе правног уређења јавних установа. Ако су некад јавне установе биле подложне јавном праву то више није тако увек, затим се истичу одређена национализирана предузећа, која много више подлежу приватном праву иако су јавне установе. Поред тога се врши дистинкција и карактер неких јавних установа као јавне установе од културног и научног карактера (као, на пример, универзитет), иако потпадају под административно право имају

<sup>73</sup> Ivo Borkovic., *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 17, 18 и 19

<sup>74</sup> Dr. Ivo Krбек, *Upravno pravo*, Zagreb, 1932, стр. 41, сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 17 и 18

<sup>75</sup> А.П. Алехин, А.А Кармолицкии, *Административное право России*, Москва, 2004, стр. 183-204

<sup>76</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, Скопје, 1997, стр. 215



правно уређење много различитије од традиционалних јавних установа (при томе се истиче статусна самосталност универзитета, структура “учешћа”).<sup>77</sup>

## 1.2.2. ОСТАЛИ ОБЛИЦИ ЈАВНИХ СЛУЖБИ

### 1.2.2.1. Приватне установе

Кад се говори о јавној установи, која се схвата као правно лице јавног права које располаже одређеном независношћу и које обавља одређену јавну службу, требало би направити упоређење са установама од јавне користи<sup>78</sup> (термин који се употрељавао у прошлости под утицајем француске теорије). Установе од јавне користи се издвајају као посебан облик правних лица чији је циљ остваривање опште корисних циљева, али су они ипак правна лица. Према Валину, за установу од јавне користи не важи оно што је карактеристично за јавно право, а то је немогућност извршавања, право наметања обавеза трећим лицима, административни уговори, статус запосленима према одредбама јавног права и др.<sup>79</sup>

У француској правној литератури, установе од опште користи сматрају се за јавна лица из приватног права (асоцијације, фондације) чији је циљ изузетно користан за заједницу, притом користећи привилегије (право да добију оставину), под условом да имају одређене обавезе. Као правна лица из приватног права, ове установе од јавне користи подлежу компетентности редовних судова.<sup>80</sup>

Према мишљењу неких македонских аутора, активности установа од општег интереса свде се на активности од општег интереса и према њима појам јавних служби је ужи од тих активности. То значи да није само реч о различитим правним режимима, јер и за саме јавне установе важе правни режими са много различитијим односом елемената из јавног и приватног права, тако да неке установе индустриског или комерцијалног карактера свде се на предузећа за која важи режим приватног права.<sup>81</sup>

Са обзиром на карактеристике које важе за ова правна лица, може се констатовати да је реч о приватним установама, које су карактеристичне за савремене услове када се уводи тржишна економија у свим сегментима друштва.

---

<sup>77</sup> Gustave Peiser, *Droit administratif general*, 22 edition, Paris, 2004, 133-136

<sup>78</sup> До 2001 године у македонској научној јавности користио се термин установе од јавне користи. Задњих година у сагласности са светским трендовима примењује се термин приватна установа, који је прихваћен и у Закону о установама. Види: Борче Давитковски, *Правниот статус на установите во Република Македонија, Деловно право*, бр. 34, Скопје, 2001, Тито Беличанец, *Приватизација на установите*, Деловно право, бр. 34, Скопје, 2001

<sup>79</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, Скопје, 1997, стр. 218

<sup>80</sup> Gustave Peiser, *Droit administratif general*, 22 edition, Paris, 2004, 133-136 и Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Aide memoire, Paris, 2005, стр. 85-91

<sup>81</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, Скопје, 1997, стр. 218

И у Републици Македонији поред јавних установа предвиђене су и приватне установе<sup>82</sup> које обављају делатности од јавног интереса, али су основане од домаћих и страних физичких и правних лица са средствима у приватној својини, ако је законом дозвољено обављање делатности, за шта треба да поседују и дозволу. Иако је Устав Републике Македоније од 1991 године предвиђао оснивање приватних установа, до доношењу Закона о установама 2005 године, њихово оснивање је остављено да се регулише посебним законима<sup>83</sup> (Закон о средњем образовању, Закон о високом образовању, Закон о култури, Закон о библиотекама, Закон о музејима, Закон за социјалну заштиту, Закон за здравствену заштиту итд.).

Како јавна, тако и приватна установа има одлику правног лица, са правама и обавезама утврђеним законом и она може да закључује уговоре и да обавља друге правне ствари само у оквиру делатности која је уписана у регистру.

У Републици Македонији постоји законска могућност за статусне промене и код приватних и код јавних установа, у случајима када оснивач одлучи да се установа припоји другој установи, да се две или више установе споје у једну установу или да се установа подели да две или више установе. Такође, део установе (организациона јединица) може да се припоји другој установи или да се организира као самостална установа.<sup>84</sup>

Сагласно Закону о установама, приватна установа престаје у истим случајевима кад се предвиђа и престанак јавне установе, али приватна установа такође престаје и сагласно Закону о стечају.<sup>85</sup>

Како јавна тако и приватна установа може ради обављања делатности, обављања одређених ствари или обављања делатности на одређеном подручју у Републици Македонији да оснива организационе јединице<sup>86</sup>, са правама и обавезама утврђеним актом о унутрашњој организацији, у сагласности са статутом установе. Исто тако се могу оснивати и организационе јединице као подружнице<sup>87</sup>, који немају одлике правног лица, али могу наступати у правном промету у име и на рачун установе, при чему за њихове обавезе неограничено одговара установа која ју је основала. Поред тога, за потребе своје делатности установа може самостално или са другим правним и физичким лицима да оснива трговачко друштво за обављање трговачке делатности, у обиму и само када је намењена за обављање делатности за коју је и оснивана у сагласности са оснивачем, на начин утврђен актом за оснивање, а може и без оснивања трговачког

---

<sup>82</sup> Устав на Република Македонија од 1991 год., чл. 45 и Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 4 и 5

<sup>83</sup> Закон за средно образование (Службен весник на РМ бр. 44/95, 24/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004 и 55/2005), чл. 2 и чл. 10, ст. 2, Закон за високо образование ("Службен весник на РМ" бр. 64/2000, 49/2003, 113/2005), чл. 4 и чл. 16, ст. 3 и 4, Закон за културата ("Службен весник на РМ" бр. 66/2003, 82/2005), чл. 12 и чл. 20, ст. 3, Закон за библиотеките ("Службен весник на РМ" бр. 66/2004), чл. 3, чл. 6, ст. 1 и 3 и Закон за музеите ("Службен весник на РМ" бр. 66/2004), чл. 3, чл. 6, ст. 1 и 3, Закон за социјална заштита ("Службен весник на РМ" бр. 21/2006), чл. 3, чл. 51 и чл. 53, Закон за здравствена заштита ("Службен весник на РМ" бр. 17/97, 10/2004, 111/2005), чл. 96 и др.

<sup>84</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 34, ст. 1 и 2

<sup>85</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 35, ст. 1 и 2

<sup>86</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 59

<sup>87</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 60

друштва да се обавља наведено на основу уговора са правним и физичким лицима.<sup>88</sup>

Приватна установа у Републици Македонији која се оснива средствима у приватном власништву, стиче средства наплатом непосредно од корисника јавне услуге, из фондова или продајом робе или услуга на тржишту, камата и дивиденда пласираних средстава, ауторских права, патената, поклона, донација, легата, завештања, прилога и других извора, на начин и под условима утврђеним законом и актом за оснивање. Са средствима стеченим од легата, поклона, завештања и прилога, приватна установа располаже према намени даваоца.<sup>89</sup>

Установе у Републици Македонији одговарају својим обавезама у оквиру средстава којим располажу, односно оснивач приватне и мешовите установе одговара сразмерно оснивачком улогу, на начин и под условима утврђеним уговором о заједничком оснивању установе. Као и код јавне тако и код приватне установе оснивач је одговоран за покривање губитака, а вишак средстава остварен од рада установе припада њему. Одговорност приватне установе за штету у обављању делатности од јавног интереса решена је на исти начин као и код јавних установа.<sup>90</sup>

Што се тиче имовине приватне установе, као и код јавне установе она је састављена од некретнине и других средстава установе, сем оних стечених од легата, наменских прилога, поклона и завештања, тиме што су некретнине и остала средства приватне установе у власништву оснивача и она се дају на коришћење и располагање приватној установи. Приватна установа самостално управља имовином и користи предмете, финансиска средства и остала материјална права због обављања делатности. Када приватна установа престане са радом, имовина, средства и приходи који преостану након испуњења обавеза припадају сразмерно улогу сваком од оснивача.<sup>91</sup>

Права и обавезе запослених у јавној установи остварују се сагласно Закону о радним односима и колективном уговору, сем ако је Законом о установама или другим законом уређено другачије. Исто се односи и на коришћење права на штрајк.<sup>92</sup> У правцу обезбеђивања континуитета у обављању делатности од јавног интереса је предвиђена обавеза да се уз одлуку о штрајку приложи и изјава о начину обезбеђивања услова за рад установе. Такође је забрањено сукцесивно распоређивање заустављања или смењивање различитих група запослених или делова установе, ако би то проузроковало немогућност обављања делатности установе.<sup>93</sup>

Кад је реч о приватним установама, логично се намеће питање дали су исти у стању да одговоре свом задатку, тј. да се грађанима пружи довољно квалитетне услуге од јавног интереса. У том смислу, од изузетног значења је и предвиђање одговарајућег надзора над њиховим функционисањем и његово доследно спровођење. Постоји више врсти надзора који се врше над приватним установама у Македонији. Као и код јавне установе, надзор

<sup>88</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 61

<sup>89</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 68

<sup>90</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 72, 73, 74

<sup>91</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 75, ст. 1, 76 и 78, ст. 2

<sup>92</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 82, 83

<sup>93</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 85, ст. 2

законитости рада и аката приватне установе обавља овлашћено министарство. Наиме, уколико општи акт установе није у сагласности са Уставом или законом, овлашћени министар има право да заустави његово извршење и дужан је да поведе поступак за оцењивање уставности и законитости заустављеног акта испред Уставним судом Републике Македоније. Пре него што се поведе поступак за оцењивање општог акта, надлежни министар ће донети решење о заустављању акта од извршавања, о чему ће обавестити установу и указати јој да отклони незаконитост у року од 30 дана од дана достављања решења за заустављање. Уколико установа не поступи према решењу за заустављање акта, овлашћени министар у року од 8 дана од дана истека 30 дана поводи поступак за оцењивање уставности и законитости заустављеног акта пред Уставним судом Републике Македоније.<sup>94</sup> Надзор над стручним радом установе обавља овлашћени орган опредељен законом.

### 1.2.2.2. Јавна предузећа

Поред предходних облика јавних служби које се односе на обављање непривредне делатности од јавног интереса, постоје и организациони облици јавних служби које обављају привредне делатности, а то су јавна предузећа. Они могу у потпуности да буду у власништву државе, т.ј. да држава буде једини акционер и могу да буду мешовита друштва у која се улаже и јавни и приватни капитал, у којима се поред пословних људи налазе и високи функционери и техничари који представљају државу.

Истиче се да у правном смислу јавна предузећа представљају трговачка друштва за која важе привредни закони који се односе не само на њихову унутрашњу организацију, већ и на њихове односе са трећим лицима, без обзира на то дали је држава њихов једини акционар или је оно са мешовитим капиталом. Наиме, сматра се да јавна предузећа, иако се јављају као носиоци јавних служби, на њих ипак не могу да буду примењена правила за јавне службе јер са једним комерцијалним предузећем се не може управљати на исти начин као са административном јавном службом. Тако, уколико се направи упоредба може да се примети да за разлику од класичних јавних усанова, јавна предузећа су комерцијална, при чему могу да управљају својим добрима без ограничења, могу да их отуђивају, размењују и купују нова, све у циљу да постану профитабилна. Чак се иде дотле да се истиче да запослени у јавним предузећима немају статус јавних службеника,<sup>95</sup> чиме не би могли да се сагласимо, узимајући у обзир да је јавни сектор широк појам у коме припадају поред министарства и остали органи државне управе и сви други државни органи укључујући јавне установе и јавна предузећа. Ипак извесни облици административне контроле остају и у јавним предузећима. То се види у именовану дела руководног персонала од стране државе, али и другим отступањима у њиховом правном режиму.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 89

<sup>95</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, Скопје, 1997, стр. 219

<sup>96</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, Скопје, 1997, стр. 219

Може да се закључи да су јавна предузећа као правни институт од мешовитог карактера приватно-правних и јавно-правних елемената. Тако, са једне стране су они слични трговачким друштвима у погледу управљачке, нормативне и персоналне инфраструктуре, као и по својој спољној форми. Поред тога, запослени раде према уговорима за запошлење, воде пословне операције и за своје поступке одговарају пред грађанским судовима. Такође, у погледу финансија и рачуноводства они се воде као и свако трговачко друштво. Али, када обављају јавне задатке у своје име, а у корист грађана, они представљају јавну власт и за то подлеже контроли са стране извршних и општинских власти у законитости обављања предмета рада у оквиру закона из сфере организирања делатности од јавног интереса и зато се они једним делом регулишу јавним правом.<sup>97</sup>

У руском праву поред установа, као организација које немају руководну функцију и имају за циљ задовољавање материјалних и других потреба грађана и државе, схватају се и предузећа, која се сматрају као самосталан привредни субјект, комерцијална организација која се занима производњом, вршење послова и услужних делатности.<sup>98</sup>

У Србији, правни режим јавних предузећа се уређује Законом о јавним службама и Законом о јавним предузећима за обављању делатности од општег интереса. Закон о јавним службама опредељује јавна предузећа као облик организоване јавне службе, које обављају делатности односно послове којима се остварују права грађана и задовољавају потребе грађана и организација. Оснивају се предузећа за обављање делатности односно послова утврђених законом из области јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и других области одређених законом (чл. 3, ст. 3 из Закона о јавним службама). При том је предвиђено да предузеће може основати држава, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица. Она обављају делатност т.ј. послове на начин који обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника.

Кад је реч о правном режиму јавних предузећа, требало би започети од њиховог регулисања у прошлости, као један од облика јавних служби који је постојао деценијама уназад.

Наиме, у претходном друштвено-политичком систему правила се разлика између привредних и непривредних делатности од друштвеног интереса, при чему су се делатности које су обављале јавна предузећа називале “привредне делатности од посебног друштвеног интереса” за разлику од институција које су обављале непривредне делатности т.ј. јавне услуге од јавног карактера (наука, образовање, култура, здравствена, социјална и дечја заштита и заштита лица са интелектуалним и телесним инвалидитетом).

Након доношења Устава Републике Македоније 1991 године, ове су се делатности почеле означавати као “привредне делатности од јавног интереса”.

Истицало се да карактер ових делатности произлази из начела континуитета, да услуге обављају на основу социјалних цена, да буду

<sup>97</sup> Тито Беличанец, Александар Климовски, *Договор за уредување на односите меѓу директорот и јавното претпријатие*, Деловно право бр. 16, Скопје, 2006, стр. 106

<sup>98</sup> А.П. Алехин., А.А. Кармолицкии, *Административное право России*, Москва, 2004, стр. 183-204

отворене према јавности. Једноставно, у почетку 90-тих година сматрало се да обављање привредних делатности од јавног интереса треба грађанима да обезбеди услуге, које један приватник на тржишту не би могао да обавља или барем не са одговарајућим квалитетом или по друштвено прихватљивим условима. Полазећи од једног таквог схватања, прихваћено је да јавно предузеће, које је било уведено Законом о предузећима од 1988 године, буде она форма у којој ће се организовати обављање привредних делатности од јавног интереса.<sup>99</sup>

У Републици Македонији, Устав од 1991 године предвиђао је да се у јавним установама и јавним службама учешће у управљању и одлучивању уређује посебним законима, али на основу принципа стручности и компетентности. При томе, за разлику од ранијег уређења, Закон о установама набраја јавне услуге од јавног интереса за које уређује њихово обављање, а остатак делатности од јавног интереса, без обзира на то дали имају привредни или непривредни карактер, произлази да ће се уређивати сагласно Закону о јавним предузећима и другим посебним законима. Евидентно је да је Законом о јавним предузећима<sup>100</sup> законодавац уређујући област функционисања јавних предузећа имао другачији приступ и није набројао све привредне делатности од јавног интереса.

Законом о јавним предузећима, односно са променама из 2006 године, у Републици Македонији се превиђа да се јавна предузећа оснивају ради обављања делатности од јавног интереса, чиме се напушта раније схватање да овај облик јавних служби обавља привредне делатности. При том, под делатностима од јавног интереса подразумевају се делатности или одређене ствари из делатности којима се остварује јавни интерес. Закон се темељи на неколико принципа<sup>101</sup>, који су предвиђени да треба да се поштују при извршавању делатности од јавног интереса, а то су: сигурност у давању услуга, континуитет, квалитет услуге, транспарентност, доступност, универзална услуга, заштита корисника и потрошача.

У Републици Македонији је предвиђено да делатности од јавног интереса обављају јавна предузећа или друштва којима је поверено обављање делатности од јавног интереса, при чему ради обављања делатности од јавног интереса на територији Републике Македоније, јавна предузећа могу да оснивају Република, општине и Град Скопље. У име Републике Македоније, јавна предузећа оснива Влада Републике Македоније, а у име општине и града Скопља јавно предузеће оснива Савет општине, односно Савет града Скопља. Влада Републике Македоније, савет општина и Савет града Скопља за оснивање јавног предузећа доносе акт за оснивање јавног предузећа. Јавно предузеће се уписује у трговачки регистар, а упис се објављује у "Службен весник на Република Македонија".<sup>102</sup>

У оквиру статусних обележја, јавно предузеће има статус правног лица, које стиче од дана уписа у трговачком регистру. Као такво може да стиче право на покретне и непокретне ствари, да стиче права и предузима обавезе, при чему за преузете обавезе одговара свом својом имовином.<sup>103</sup>

<sup>99</sup> Милан Недков, *Јавните претпријатија во Република Македонија и нивната иднина*, Деловно право, бр. 12, Скопје, 2004, стр. 82

<sup>100</sup> Закон за јавни претпријатија ("Службен весник на РМ" бр. 38/96, 6/2002, 40/2003, 49/2006)

<sup>101</sup> Закон за јавни претпријатија, чл. 2, ст. 4

<sup>102</sup> Закон за јавни претпријатија, чл. 1, чл. 2, ст. 2, чл. 9, чл. 12, ст. 1 и ст. 4

<sup>103</sup> Закон за јавни претпријатија, чл. 6

Органи јавног предузећа су управни одбор, надзорни одбор, одбор за контролу материјално-финансиског пословања и директор.

Носиоци јавних интереса који се остварују преко државних предузећа су различите интересне групе или “конституенти” предузећа и као такви, поред државе, као оснивача поставља се питање и о интересу запослених, повериоца, добављача, животне средине и корисника услуга ових предузећа. Специфично у Републици Македонији је то што је законодавац при утврђивању интересних група које ће посебно штитити, поред стручности и компетентности, приоритет даје етничком моменту, односно интересу (погодна и правична заступљеност припадника свих заједница), а не и запосленима као посебној интересној групи. Наиме, променама закона из 2006 године избрисана су посебна права запослених у јавним предузећима и они имају положај сагласно Законом о радним односима и колективном уговору.<sup>104</sup>

Можда је најважнија новина предвиђена у регулативи Републике Македоније у овој области увођење принципа транспарентности у финансиским односима. За потребе ових принципа дефинише се и сам појам јавног предузећа са аспекта ко и на основу чега обавља контролу и утиче на његов рад, који може биди капиталско (преко доминантног власништва); гласачко (преко остваривања већине гласачких права) или фактичко преко не(посредне) могућности да се наменује или изабере већина (више од пола) чланова органа управе. Транспарентност се односи на јасно откривање која и колика финансиска средства се стављају јавним предузећима на располагање; како се покривају губитци у јавним предузећима; како се дају финансиске повољности, помоћ или компензације; како се обезбеђује државни капитал и имовина итд.<sup>105</sup> У суштини, Закон предвиђа да јавно предузеће обавља делатност од јавног интереса трајно и без прекида и да је његов рад јаван и транспарентан. При томе, је предвиђено да своје материјално-финансиско пословање води према међународним финансиским стандардима за јавни сектор. Од значаја је напоменути увођење посебних раздвојених рачуна за финансиско пословање при обављању делатности или дела делатности од јавног интереса, за државну помоћ или ако су додељена ексклузивна (монополска) права у обављању делатности.<sup>106</sup>

И јавна предузећа подлежу економско-финансиској контроли, која је уређена посебним законом.<sup>107</sup>

Према међународној и законској легислативи<sup>108</sup> у Републици Македонији јавна предузећа обављају делатности у области енергије,

---

<sup>104</sup> Коевски Горан, *Упатства на OECD за корпоративно управување со државни (јавни) претпријатија*, Последипломски студии по деловно право, Правен Факултет “Јустинијан Први”, Скопје, 2006, стр. 66, во врска со чл. 17, ст. 2

<sup>105</sup> Коевски Горан, *Упатства на OECD за корпоративно управување со државни (јавни) претпријатија*, Последипломски студии по деловно право, Правен Факултет “Јустинијан Први”, Скопје, 2006, стр. 67

<sup>106</sup> Закон за јавни претпријатија, чл. 8 - в

<sup>107</sup> Закон за јавни претпријатија, чл. 42

<sup>108</sup> Закон за енергетика (“Службен весник на РМ” бр. 47/1997, 40/99, 98/2000, 94/2002, 38/2003, 40/2005), Закон за телекомуникации (“Службен весник на РМ” бр. 22/1998, 28/2000, 4/2002, 37/2004), Закон за железници (“Службен весник на РМ” бр. 64/2005), Закон за јавни патишта (“Службен весник на РМ” бр. 26/1996), Закон за радиодифузна дејност (“Службен весник на РМ” бр. 100/2005)

транспорта, телекомуникација, итд. Са њима се ближе уређују услови и начин обављања појединих делатности које су привредног карактера. И поред схватања ових предузећа као “природних монопола” или “златних кока”, као резултат глобализације светских тржишта, технолошког развоја и дерегулације у области ранијих монополистичких тржишта, у прошле неколико деценије и ова су се предузећа суочила са потребом за реструктурирањем и прилагођавањем своје позиције тржишту. За разлику од ранијег схватања да увек када се ради о правно-организационом уређењу јавног интереса употребљава јавно право, у случају јавних предузећа која имају посебну организациску и финансиску аутономију од државе и локалне самоуправе, досад су била независна од државног организма и којима је поверен државни капитал на коришћење и управљање, одавно се препоручује њихова комерцијализација и потпуно организациско и функционално подвођење режиму трговачког права. Тиме би се изгубио њихов монополски положај и ексклузивитет у обављању делатности, али то не значи да ће се сасвим избрисати јавни моменат у обављању делатности, који се изражава преко начела континуитета, сигурности и транспарентности.<sup>109</sup>

У овом правцу су и Упутства о корпоративном управљању јавним предузећима, која је OECD усвојио и официјално објавио 2005 године, а која се сматрају као допуњење OECD-ових начела о корпоративном управљању из 2004 године.<sup>110</sup> Ова упутства немају обавезујући карактер, него имају карактер препорука и сматрају се за “меко право” (soft law), које се примењује ради ауторитета институције која их израђује и препоручује.

Пре свега се ова Упутства односе на следеће врсте субјекта из државног сектора:

- предузећа која се организују у правној форми различитој од државне администрације (да није у форми државне управе) без разлике дали су организовани у корпоративној форми (у некој форми трговачког друштва према привредном закону одређене земље) или у некорпоративној форми (јавно предузеће или установа);
- предузећа која обављају трговачку делатност, т.ј. да највећи део својих прихода остварују продајом својих услуга, без обзира дали се оне обављају у јавном интересу или не;
- могу се примењивати и на правно-организационим формама које обављају непривредне делатности од јавног интереса, као установе;
- да се трговачка делатност обавља било у конкурентском или неконкурентском пословном окружењу;
- када је неопходно, Упутства праве разлику међу трговачким друштвима који су у потпуним државним власништвом и друштвима са већинским, значајним или мањинским државним учешћем, као и међу котираним и некотираним друштвима на тржишту капитала;

---

<sup>109</sup> Коевски Горан, *Упутства на OECD за корпоративно управљање со државни (јавни) претпријатија*, Последипломски студии по деловно право, Правен Факултет “Јустинијан Први”, Скопје, 2006, стр. 5 и 6

<sup>110</sup> OECD, *Principles of Corporate Governance*, 2004



- могу да се односе на све форме јавних (државних) предузећа, без обзира на то дали су на државном (националном) нивоу или на нивоу локалне самоуправе.<sup>111</sup>

Упутства се састоје од два основна дела. Први део садржи следеће области:

1. Обезбеђивање ефективног правног и регулаторног оквира за јавна предузећа  
Правни и регулаторни оквир за рад државних предузећа треба да обезбеди такво тржишно ниво где ће се државна предузећа и приватни сектор такмичити у циљу избегавања нарушавања на тржишту.
2. Држава у својству вршиоца права власника  
Држава треба да примењује стандарде корпоративног управљања у јавном и приватном сектору, поготову ОЕЦД-ових Начела о корпоративном управљању и треба да делује као информиран и активни власник, да утврди јасну и конзистентну власничку политику, обезбеђујући при томе да ће се управљање државним предузећима обављати транспарентно и одговорно, са неопходним степеном професионализма и ефикасности.
3. Равноправни третман акционара  
Држава и државна предузећа треба да препознају права свих акционара и да им у сагласности са Начелима корпоративног управљања обезбеде правичан третман и једнакав приступ информацијама компаније.
4. Односи са другим конституентима или интересним групама у предузећу  
Политика државног власништва треба у целости да препозна и призна одговорност и дужност државних предузећа према интересним групама и да од државних предузећа тражи да извештавају о односима са другим интересним групама.
5. Транспарентност, јавност и откривање информација т.ј. података  
Државна предузећа требају да запазе високе стандарде транспарентности и у сагласности са Начелима корпоративног управљања.
6. Одговорност чланова управних органа  
Чланови одбора у државним предузећима требају да поседују неопходни ауторитет, компетентност, објективност у обављању функције стратешког вођења и надзора менаџмента, а да су при том одговорни за властите делатности.

Други део Упутства су коментари Основних и подржавајућих упутства (подупутстава) дата у првом делу.

### **1.2.2.3. Концесија (концесионирана јавна служба)**

Пре почетка детаљнијег разматрања овог облика јавних служби, корисно је утврдити негово језично значење. Реч концесија потиче из

<sup>111</sup> Коевски Горан, *Упутства на ОЕЦД за корпоративно управљање со државни (јавни) претпријатија*, Последипломски студији по деловно право, Правен Факултет “Јустинијан Први”, Скопје, 2006, стр. 8

латинске речи *concessio* (*concede*) што значи дозвољавање, опште признање казне. Ова је реч остала као корен у многим другим језицима. На пример, на француском језику појам *concession* означава допуштање, дозволу, повластицу. На енглеском реч *concession* значи попуштање, дозвола, повластица, додељавање, на немачком *Konzession* означава одобравање, допуштање итд.<sup>112</sup>

Од наведених значења произлази да се концесија схвата као додељивање одређене дозволе, дозвољавање нечега или одобравање. Међутим, уколико се концесија разматра као правни институт, онда се могу запазити одређене разлике о појму концесије.

У ширем смислу, концесија се може дефинисати као дозвола коју власти дају грађанима одређене државе, евентуално и страним држављанима ради обављања неких индустриско-трговачких или привредних делатности.<sup>113</sup>

У најширем смислу се концесија схвата као акт (грант, одобравање, дозвола, разрешење) власти једне државе, којим се грађанима те државе или страним држављанима дозвољава да на њено подручје обављају оне делатности за које иначе постоји забрана.<sup>114</sup> У том смислу, неки аутори концесије деле на политичке и економске. Политичка концесија подразумева утврђивање уговора међу државама и означава дозволу коју једна држава додељује другој, да би на њеној територији обављала одређену делатност која ограничава њену сувереност. Економска концесија схвата се као уговор који се додељује између државе и концесионара.<sup>115</sup>

У француској теорији управног права користи се термин концесија, при чему је реч о концесији за обављање јавних служби, концесији за јавне послове, концесији о путевима и др. Управна концесија у француској теорији при томе схвата се као поступак који дозвољава управи давање одређених права појединца или другог правног лица, под условима врло често уређеним уговором, а којим се утврђивају модалитети подељености права.<sup>116</sup> Према Леону Дигију, концесија је акт којим једно јавно правно тело (држава, покрајина, општина) ставља његовом сагласношћу - једног појединца, у дужности да обезбеди функционисање једне јавне службе, под извесним околностима.<sup>117</sup>

У италијанској теорији се прави разлика између т.з. концесије добара, који приватнику дају права стварне или персоналне природе над одређеним добрима (нпр. концесија земљишта) и концесијама услуга, који концесионару дају ексклузивно право у обављању одређеним активностима (нпр. концесија за телекомуникације).<sup>118</sup> При томе, у италијанском се праву такође јавља

<sup>112</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 25

<sup>113</sup> Pravna enciklopedija, 1, Savremena administracija, Beograd, 1989

<sup>114</sup> Dr. Vilim Gorenc, *Ugovor o koncesiji*, Acta turistica, Zagreb, Ekonomski Fakultet, 2/89, стр. 179, сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 25

<sup>115</sup> Dr. Vilim Gorenc, оп. цит, стр. 179. Као политичке концесије сматрају се Кубанске концесије дате од стране САД-а (Гуантанамо залив 1903), Кинеске концесије додељене Немачкој (KiachoW, 1898), Русији (Порт Артур 1889), Великој Британији (Weihawei 1898) и др. Мешавину политичке и економске концесије претстављао је Суецки канал, Панамски канал и др. сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 26

<sup>116</sup> Andre de Laubadere, во: Dalloz, Encyclopedie juridique, Tome I, Paris, 1958, стр. 441, сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 26

<sup>117</sup> Леон Диги, *Преображају јавног права*, Београд, 1929, стр. 135

<sup>118</sup> Enciclopedia del diritto, VII, Varese, 1961, стр. 372, сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 26

појам управне концесије, који улази у категорију ствари из надлежности јавне управе, т.ј. схвата се као акт којим јавна управа својом дискреционом вољом приписује право другом субјекту.<sup>119</sup>

Значи, концесија се означава као дозвола, одређено овлашћење, одобравање, допуштање, које јавна власт по правилу додељује неким посебним актом. У садржајном смислу, концесија је посебни правни инструмент, којим јавна власт дозвољава одређеном субјекту (физичком или правном лицу), домаћем држављанину или странцу искоришћавање одређених добара, извођење одређених послова или обављање некакве делатности.<sup>120</sup>

Полазећи од схватања да представља правни инструмент, при опредељивању појма концесије јавних служби може се поћи од схватања да се иста јавља када јавни орган назван концедент поверава физичком или правном лицу – концесионару право да управља једном јавном службом, тако што ће покривати надокнаде узете од корисника.<sup>121</sup> У теорији постоји више дефиниција о томе шта претставља концесионирана јавна служба. Тако, према неким ауторима њу води неко приватно лице, физичко или правно, на свој трошак и ризик, а према посебном овлашћењу које додељује управна власт.<sup>122</sup>

Права и обавезе концесионара утврђују се уговором (концесионарским уговором), којим се обавезује да обезбеди стално функционисање службе, да корисницима обезбеди услуге уколико то потраже и да услуге не наплаћује више од тарифе предвиђене у уговору. Контролу тога обавља јавни орган који је одступио концесију. У уговору за концесију обавезно се уноси клаузула о финансиској равнотежи, која је предвиђена у оквиру т.з. “теорије непредвиђања”. Промена финансиске равнотеже догађа се када тарифа утврђена у уговору остаје непромењена, али концедент намеће нове, промењене услове експлоатације. Теорија непредвиђања долази до изражаја када наступају такве промене у околностима на тржишту, који су резултат потпуно непредвиђених економских, социјалних или политичких догађаја, ради чега може доћи до наглог поскупљења функционирања концесиониране јавне службе. У таквом случају у француском праву предвиђа се извесно обештећење од стране заједнице, и то у случају да штете од поскупљења прекораче крајни предвидљив случај штете обухваћен уговором. Са друге стране, концедент је дужан да на располагању стави све услове потребне за несметено одвијање активности јавне службе. При том, концесионар ужива право монопола на јавну службу, а концедент не сме чак ни индиректно да олакшава конкуренцију.

Концесија обично престаје датумом предвиђеним за њен истек, након чега може да буде обновљена. Уколико буду направљене крупне грешке у току њене експлоатације, концедент може да одузме право на концесију. Поред тога и без постојања кривице концесионара, концедент може да прекине концесију уколико сматра да јавни интерес то тражи, ради тога што жели да ликвидира службу или има намеру да управља њоме на други начин

<sup>119</sup> Novissimo rigesto italiano, Torino, III, 1967, стр. 920, сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 26

<sup>120</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 26

<sup>121</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, Скопје, 1997, стр. 215, 216 и 217

<sup>122</sup> Ivo Krbek, оп. цит. стр. 62, сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 31

и у том је случају реч о откупу концесије. Као последњи начин на који концесија може да заврши је прекид, у случају када привремено обештећење предвиђено теоријом предвиђања није довољно за покривање губитака службе, која је запала у стални дефицит, па у отсуству пријатељског уговора, било која страна може да затражи од суда прекид концесије.<sup>123</sup>

Кад је реч о концесионираној јавној служби, интересантно је мишљење да се она схвата као посебан начин остваривања службе и то у форми управног уговора (*contract administrative*). Тако, према Валину, концесионирана јавна служба је управни уговор којим јавна власт овлашћује појединца за обављање јавне службе.<sup>124</sup>

Запажају се различита схватања око питања о уговорној природи акта за концесију. У 19-том веку је доминантно било мишљење да акт за концесију има искључиво уговорну природу. Према другом мишљењу (Nauriou, Latourner, Rivero) акт за концесију има двоструку природу, и то уговорну и нормативну. И према трећем мишљењу, које је било заступљено у француској теорији деведесетих година (Duguit, Bonnard, Jeze, Rolland, Odent) акт за концесију је мешовите природе, т.ј. уговорне природе су одредбе које се односе на финансирање служби и односе међу субјектима, док су нормативне природе одредбе које утврђују функционирање служби.<sup>125</sup>

### **1.2.3. УПРАВНИ УГОВОР - ПРАВНО СРЕДСТВО ЗА ОБЕЗБЕЂЕЊЕ ОБАВЉАЊА ЈАВНИХ СЛУЖБИ**

У контексту концесионарског уговора, управни уговор представља правно средство за обезбеђивање јавних служби, карактеристично за постојење тржишних услова у једном друштву. У савременим европским и другим развијеним земљама, поред основних облика појединих правних акта управе тј. управних акта као акта власти и уговора као акт рада органа управе, јавља се и посебни облик ових аката који се називају управни уговори.<sup>126</sup> Ако се упореде управни акт, уговор и управни уговор, може да се констатирају следеће карактеристике. Према могу имати деловање на исти предмет, сматра се да је разлика између управног акта и уговора последица разлика у правним режимима којима су регулисани, као и у разликама правних ефеката које производе.<sup>127</sup> Тако је управни акт у основи једностран акт, док уговор као грађанско-правни акт може бити и једностран и двостран. Поред тога што управни уговор може бити једностран односно двостран, истичу се и друге разлике које постоје управним актом, као на пример

<sup>123</sup> Симеон Гелевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, Скопје, 1997, стр. 215, 216 и 217

<sup>124</sup> Waline, оп. цит. стр. 693. Према стајалишту француског Државног савета (Conseil d'Etat) из 1956 године изричито се наглашава да је концесионирана јавна служба увек нужно управни уговор. оп: Ivo Borkovic, *Управно право*, Zagreb, 1995, стр. 32

<sup>125</sup> Ivo Borkovic, *Управно право*, Zagreb, 1995, стр. 32

<sup>126</sup> Stevan Lilic, *Administrativni ugovori i javne sluzbe*, Pravni zivot, br. 11-12, 1993, стр. 2141. оп: Stevan Lilic, Predrag Dimitrievic, Milan Markovic, *Управно право*, Beograd, 2004, стр. 220

<sup>127</sup> Dragoljub Kavran, *Управни уговори, обележја, врсте, развој*, Pravni zivot, br. 11-12, 1993. оп: Stevan Lilic, Predrag Dimitrievic, Milan Markovic, *Управно право*, Beograd, 2004, стр. 220

сагласност воља које код управног акта нису потребне, док је код управног уговора сагласност неопходна за његово закључење.<sup>128</sup>

Значајно при опредељењу правног института, управног уговора је његово разграничавање са приватно-правним уговорима, које држава закључује у оквиру својих приватно правних овлашћења. Полазећи од тога да се и код оба уговора увек као једна страна јавља држава, ипак постоји низ разлика међу њима. Суштина њиховог разликовања састоји се у циљу. Држава закључује управни уговор са приватно правним лицима ради јединственог циља – обезбеђивања функционисања јавне службе, односно реализације неког општег добра, јавног интереса, постизања друштвено значајних резултата. У томе се састоји и главна разлика са приватноправним уговорима чији је циљ приватног карактера. Постоје и друге разлике који се састоје у форми уговора, у начинима настајања уговора, у закључивању уговора, несиметричном правном положају уговорних страна и свакако у судској надлежности при разрешавању спорова који могу произићи од оба типа уговора.<sup>129</sup>

Постоји много дефиниција које опредељују управни уговор. Према једној од њих управни уговор се схвата као уговор који закључује државна управа односно организације које обављају јавне службе, са циљем да се обезбеди функционисање јавне службе. Ови су уговори подређени другим правилима, а не онима која се примењују на уговоре за које важе прописи приватног права, иако се не разликују по својим елементима од осталих уговора који се закључавају међу појединцима.<sup>130</sup>

Управни уговор је двострани правни акт који закључује држава поводом јавне службе и ради заштите јавног интереса, који је под посебним правним режимом другачијим од општих правила приватног права и који делује од предговора, преко закључивања до испуњења, односно раскида уговора.<sup>131</sup>

Значи, полазећи од схватања да је управни уговор посебан правни институт који се појављује при уласку јавноправних органа у јавне односе са другим субјектима, он може да се дефинише као посебан тип уговора који држава, односно јавноправно тело закључује са трећим лицима ради остваривања одређеног циља ширег друштвеног или јавног интереса. Међутим, уколико кренемо од специфичног елемента управних уговора, који разликују грађанско–правне ствари међу приватним лицима, управни уговор може са се дефинира као уговор који се закључује између јавне управе и појединаца ради функционисања јавне службе. Према томе, за појам (административни) управни уговор одлучујући је појам јавна служба.<sup>132</sup>

Највећи допринос при разради овог института и његових битних елемента поново даје француска правна теорија, која представља једну од великих творевина административно-судске праксе француског Државног

<sup>128</sup> Д-р Борче Давитковски, м-р Ана Павловска - Данева, *Управни договори*, Годишник на Правниот Факултет во Скопје, Том 39, Скопје, 1999/2001, стр. 257

<sup>129</sup> Д-р Борче Давитковски, м-р Ана Павловска - Данева, *Управни договори*, Годишник на Правниот Факултет во Скопје, Том 39, Скопје, 1999/2001, стр. 258

<sup>130</sup> *Pravna enciklopedija*, 1, Savremena administracija, Beograd, 1989

<sup>131</sup> Dragoljub Kavran, *Upravni ugovori, obeležja, vrste i razvoj*, Pravni zivot, br. 11-12, 1993, стр. 2015, сп: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 113

<sup>132</sup> Ivo Krbek. *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1957, стр. 382. сп: Stevan Lilic, Predrag Dimitrievic, Milan Markovic, *Upravno pravo*, Beograd, 2004, стр. 223

савета.<sup>133</sup> Почетком 19-тог века управни уговори су се сматрали приватно-правном материјом, али су подведени под јурисдикцију управног судства на основу изричитих законских норми. Такви су били уговори о јавним набавкама, који су на основу Декрета од 11 јуна 1836 године били стављени под управну јурисдикцију. Парадокс оваквог решења је настао кад су се у пракси уговори са идентичним садржајем, али закључени са општином уместо са државом, сматрали за приватно-правне уговоре. Овакво схватање је постојало све док није надвладала снага аргументације о постојању управних уговора, која полази од потребе о несметаном обављању и функционисању јавних служби. Излаз из ове ситуације је нашао Државни савет са својом одлуком Терриер из 1903 године, према којој управни уговори спадају под управну јурисдикцију не опредељењем по закону, већ према својој природи, јер је предмет таквих уговора обављање јавне службе.<sup>134</sup>

Теорију о управним уговорима у француском праву је најисцрпније развио Гасто Жез<sup>135</sup>, према коме постоје два типа управних уговора, односно они којим се држава снабдева покретним стварима тзв. *marche de fourniture* (нпр. војна администрација закључује уговоре са приватницима ради снабдевања храном, одећом и оружјем) и уговори којима се инвестира у јавне објекте тзв. *marche de travaux public* (нпр. уговори за изградњу путева, болница, школа).<sup>136</sup>

Управни уговор није мање присутан и у другим правним системима, као на пример Белгије, Италије, Луксембурга итд. У немачком праву је управни уговор дуго био сматран за немогућ, од чега је произлазило да "управни уговор није уговор, већ управни акт посебног типа: управни акти који траже сарадњу адресата".<sup>137</sup> За разлику од њих, у државама англосаксонског правног система, управни уговор се не издваја као посебни правни институт, бар не у оном облику какав се развија у земљама Западне Европе.<sup>138</sup> У енглеском праву уговори јавних власти у принципу подлеже истим законима који се примењују на уговоре закључене између приватних лица. Такође, не постоје посебни правни прописи који се примењују на управне уговоре, као што је случај са Француском.<sup>139</sup>

Може да се констатује да није спорно да управни уговор није сваки правни однос који настаје између државе и других субјеката, који се карактеризира у сагласности воља међу субјектима у том односу. Тако,

---

<sup>133</sup> Славолјуб Поповић, *О управним уговорима*, Управно право (студије и чланци), Београд, 1973. сп: Стеван Лилић, Предраг Димитриевић, Милан Марковић, *Управно право*, Београд, 2004, стр. 221

<sup>134</sup> Д-р Борче Давитковски, м-р Ана Павловска - Данева, *Управни договори*, Годишник на Правниот Факултет во Скопје, Том 39, Скопје, 1999/2001, стр. 255

<sup>135</sup> Gaston Jeze, *Cours de droit public. Theorie general des contracts de l'administration – Formation et execution*, Paris, 1931; Gaston Jeze, *Les contracts administratif de l'etat, des departments, des communes et des etablissements publics – Fonntation, execution des contracts administratifs*, Paris, 1932, и др. Stevan Lilic, Predrag Dimitrievic, Milan Markovic, *Upravno pravo*, Beograd, 2004, стр. 22

<sup>136</sup> Ivo Krbeč, (*Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1957, стр. 383) сматра да су ови примери грађанско-правни уговори

<sup>137</sup> Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 116

<sup>138</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 32

<sup>139</sup> E.C.S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 10. izd, London-New York, 1985, стр. 687. сп: Stevan Lilic, Predrag Dimitrievic, Milan Markovic, *Upravno pravo*, Beograd, 2004, стр. 223

одређено јавно правно тело може да закључи низ уговора, у којима ће доћи до изражаја сагласност уговорних страна, а да при том они не представљају управне уговоре (нпр: уговори о купопродаји, уговори о закупу итд). Овакви су уговори подложни нормама грађанског права и спорови који би произашли од њих решавају се искључиво пред редовним судовима. Али, у појединим случајевима је тешко разликовати неке од ових уговора са управним уговорима, јер они могу имати веома сличне или исте карактеристике. Тако, према Риверу не постоје формални критеријуми по којима може на први поглед да се препозна управни уговор, а Лобадер сматра да се уговори који закључују јавни субјекти деле на две велике категорије: управни уговори (*contract administratifs*) и уговори грађанског права (*contracts de droit commun, ou de droit prive*).<sup>140</sup> Диги негира разлике између ових уговора и према њему да се говори о уговорима у приватном праву и уговорима у јавном праву значи да се говори о стварима који не постоје и ради тога се овакви уговори не могу супротстављати једни другима, и то због истих разлога због којих се не може говорити о актима управљања и актима власти и да се супротстављају једни другима. Постоје уговори које закључује држава и акти које доноси држава, али који немају карактер уговора.<sup>141</sup>

Полазећи од становишта француске правне теорије<sup>142</sup> у новије време, полазећи од тога да није спорно постојање управних уговора, може се закључити да ће о управном уговору бити реч само уколико су испуњене одређене претпоставке које сачињавају правну природу управног уговора у материјалном и формалном смислу. Наиме, одвајајући као шири појам уговор управе који подразумева сваки уговор који управа закључује у име државе, долази се до појма управног уговора, који као ужи појам означава само оне уговоре који имају одређене карактеристике. У том смислу се истичу више битних карактеристика управног уговора.

Прва карактеристика управних уговора односи се на субјекте који учествују у његовом закључавању. Наиме, једна од страна при закључавању управног уговора је увек јавни субјекат, држава, односно друго јавноправно тело које има јавну власт.

Следећа карактеристика управног уговора односи се на циљ који настоји да се постигне закључавањем таквог уговора, односно да је то обезбеђивање функционисања одређене јавне службе. И према Риверу, управни се уговори закључивају ради остваривања функционисања јавних служби. У том правцу, ради обезбеђивања континуираног функционисања јавне службе прихваћена је т.з. теорија непредвидљивости, према којој је приватноправно лице, као уговорна страна, дужно да изврши обавезе које произлазе од управног уговора, без обзира на могуће наступање на било какве непредвиђене околности и ситуације. У случају примене ове теорије, уговорна страна има право на новчану компензацију од стране управе.

Даље се истиче посебан поступак и посебни услови које постоје за закључивање управних уговора и за реализацију права и обавеза које

---

<sup>140</sup> Jean Rivero: *Droit Administratif*, Paris, 1971, стр. 107 и Andre de Laubadere Franck Moderne, Pierre Devolve, *Traite des Contracts Administratifs*, Paris, 1983, стр. 126. сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 33

<sup>141</sup> Leon Duguit, *Traite de Droit Constitutionnel*, Paris, 1923, стр. 45. сп: Ivo Borkovic. *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 33

<sup>142</sup> Више о француском моделу управних уговора види: Ана Павловска - Данева, *Управни договори* (докторска дисертација) Правни факултет "Јустинијан Први" - Скопје, 2003

произлазе из тих уговора. Тако, код њиховог закључивања у принципу важи поступак о отварању јавног конкурса или истицању позива о достављању понуда.

Када се говори о управним уговорима треба нагласити да су они карактеристични и у погледу њиховог извршавања, што је повезано са циљем њиховог закључивања. Управа као заштитник јавног интереса располаже одређеним овлашћењима која се могу подједнако користити и при нормалном извршавању уговорених обавеза или кад се уговор уопште не извршава. Према француском праву, управа може управљати и контролисати извршавање уговора, а може и под одређеним условима да једнострано промени услове у уговору (тзв. теорија једностране промене уговора или теорија самовоље).<sup>143</sup> И у овом случају управа је обавезана да обештети другу страну за претрпљену штету.

Спорови у вези аката управе решавају се у управним споровима пред надлежним управним судовима (нпр. у тзв. спору пуне јурисдикције, као што је случај у француском или немачком праву)<sup>144</sup> док се спорови у вези са правним стварима (уговорима) решавају у парници пред надлежним грађанским судовима.

Истичу се и друге карактеристике класичног модела управног уговора, као што је постојање ванредних клаузула, одобравање управног уговора од стране министра и постојање посебних услова (анекса).<sup>145</sup>

Значи, управни уговор као правни институт који скључује држава и приватно-правна лица у вези једне јавне службе разликује се од управних аката, али и од грађанских уговора, иако често има форму типских (адхезионих) уговора. Истиче се компликованост његове правне природе, због тога што управни уговор представља уговор (по свим својим унутрашњим структуралним елементима), али посебног типа јавноправног (управног) уговора, а по својој функционалној страни он је јавно правни инструмент.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 36

<sup>144</sup> Predrag Dimitrievic, *Izvsenje upravnih ugovora*, Pravni zivot, br. 11-12, 1993, 2245. сп: Stevan Lilic, Predrag Dimitrievic, Milan Markovic, *Upravno pravo*, Beograd, 2004, стр. 221

<sup>145</sup> Д-р Борче Давитковски, м-р Ана Павловска – Данева, *Управни договори*, Годишник на Правниот Факултет во Скопје, Том 39, Скопје, 1999/2001, стр. 260

<sup>146</sup> Predrag Dimitrievic, *Izvsenje upravnih ugovora*, Pravni zivot, br. 11-12, 1993, 2252, сп: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 113



### 1.3. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА О ЈАВНИМ УСТАНОВАМА КАО ОРГАНИЗАЦИОНОМ ОБЛИКУ ЈАВНИХ СЛУЖБИ

У прошлости истицали су се већи број критеријума за поделу права на јавно и приватно, при чему се полазило од општих државних интереса који се штите јавним правом, затим од субјекта, односно државе као субјекта или од тога да јавно право уређује односе између државе и појединаца у којима се држава јавља као власт. Полазило се од теоретске концепције о улози државе, према којој управа претставља власт. Током времена поступно се мењало ово схватање о држави и посебно о управи, тако да у *савременим условима говоримо о концепту управе као систему социјалне регулације друштвених процеса*, према којем активности управе не могу се свести једино на обављање државне власти, него оне морају да обухвате и оне активности са којима се остварују неопходне потребе грађана у друштву. За овај концепт управе је од посебног значаја *теорија јавних служби*, због чега се одавно, а посебно у савременим условима, научна и стручна јавност са великим интересовањем фокусира на њихово проучивање ради обезбеђивања услова за континуирано и успешно одвијање јавних служби у друштву, које су од великог значаја за све грађане.

Сам појам *јавних служби* нема једну општо прихваћену дефиницију и дуго времена није био довољно јасан. Због тога овај појам је био у центру интересовања многих научника, који су дали допринос приликом његовог објашњавања. Ипак за теорију јавних служби у највећој мери дала је допринос француска правна наука и посебно познати француски теоретичар Леон Диги. Диги је истицао да се државна јавна власт трансформише у јавну службу са задатком да обезбеди услове који су неопходни за развој и напредак друштва у областима образовања, социјалне политике, здравствене заштите, научног истраживања, заштите природе итд. Према њему основни задатак државе у тада новим условима, односно на почетку 20-тог века је промењен (трансформиран) и уместо обављање јавне власти држава има задатак да обавља јавне службе. *За Дигија јавна служба је свака делатност чије извршење би требало да буде регулисано, обезбеђено и контролисано од оних који управљају зато што обављање ових делатности је неопходно за остваривање и развој друштвене међузависности . . . .*<sup>147</sup> Теоријом јавних служби Диги је извршио утицај другим теоретичарима као *Бонарду, Орију, Жезу, Валину, Лобадеру* и другима, који су такође дали допринос приликом проучавања јавних служби.

Ово схватање о јавним службама касније је било прихваћено и у другим земљама, на пример у Белгији, Немачкој, а касније и у енглеском праву. Следећи савремене токове у то време и ранија југословенска правна мисао се интересовала за одређивање појма јавних служби. Тако, познати југословенски теоретичар управног права, Иво Крбек разликује материјални и формални појам јавне службе. Према њему, материјални појам се односи на материјални садржај и циљ службе, а то је обављање друштвено корисне делатности које друштво сматра основном за своју егзистенцију, односно за

<sup>147</sup> Леон Диги, *Преображаји јавног права*, Београд, 1928, стр. 51

социјални, економски и културни развитак. Због тога јој се даје значај јавне службе, која има један специјалан правни режим различит од оног који има приватна служба и при томе је свеједно које лице обавља ту службу. Приликом одређивања формалног појма јавне службе Крбек ставља акценат на носиоца јавне службе, односно на оног ко обавља ову службу.<sup>148</sup>

Полазећи од схватања правне теорије о јавним службама може да се одреди *теоретски појам јавних служби, према којем оне су делатности које обавља држава ради задовољавања одређених потреба грађана (образовање, науке, културе, социјалне заштите, здравствене заштите и др.), које се не карактеришу наређивањем, а у случају њиховог прекида би дошло до озбиљних проблема приликом нормалног функционисања друштва.*

Истичу се следећи принципи јавних служби: *принцип континуитета* (непрекидно функционисање јавних служби), *принцип једнакости* (приликом употребе услуга од стране грађана) *и принцип адаптације* (према новим условима, односно јавне службе стално се мењају).

У савременим условима увођењем тржишних механизма у друштву ради нормалног и непрекидног обављања јавних служби од посебног значаја је правни институт - управни уговор. Имајући у виду разлике које постоје између управног уговора, са једне стране и грађанског уговора и управног акта, са друге, може да се констатује да *управни уговор претставља двострани правни акт који закључује јавно правно тело у име државе са правним или физичким лицима ради обављања јавних служби.*

Јавне службе као делатности од јавног интереса које врши држава ради задовољавања одређених потреба грађана имају свој материјални и формални израз. При томе, материјални израз јавних служби односи се на делатности који се врше, а *формални израз се односи на носиоца јавних служби*, односно на онога који их обавља.

Имајући у виду претходно издвајају се следећи *организациони облици јавних служби: јавне установе, приватне установе, јавна предузећа и концесије.*

Док јавне установе и приватне установе претстављају носиоци одређених овлашћења управне власти ради обављања неекономских делатности од јавног интереса, јавна предузећа претстављају правна лица која обављају економску делатност од јавног интереса.

Неспорно је да јавна предузећа карактеризирају елементи мешовитог карактера приватног и јавног права, при чему јавни моменат у обављању делатности се изражава преко принципа континуитета, сигурности, транспарентности и социјалности.

Концесија (концесионирана јавна служба) претставља посебан начин остваривања јавне службе, односно правни инструмент којим јавни орган поверава физичком или правном лицу право управљања са једном јавном службом, а контролу обавља јавни орган.

Приватне установе, као правни субјекти које обављају неекономске делатности од јавног интереса су карактеристичне за савремене услове увођења тржишних механизма у свим сегментима друштва. Наиме, они се оснивају ради обављања јавних служби, односно делатности од јавног

<sup>148</sup> Иво Крбек, *Концесионирана јавна служба*, Мјесечник, Загреб, 1930, бр. 2-3, стр. 51-53; *Управно право*, књига друга, *Организација јавне управе*, Загреб, 1932, сп: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 46

интереса (образовање, наука, култура и др.) са средствима у приватној својини и предмет су контроле од стране државе.

Што се односи на *јавне установе*, као посебан организациони облик *јавних служби*, треба истаћи да не постоји општо прихваћена дефиниција, због чега је значајно утврђивање главних карактеристика: повезаност са јавном правом, специјалност, аутономија и флексибилност.

Полазећи од теоретских схватања о јавним установама и од француске правне теорије о појму јавне установе у класичном смислу, може да се констатира да су јавне установе формални, организациски облик јавних служби, које обављају одређене јавне услуге од општег или јавног интереса са циљем задовољавања одређених потреба грађана и које због тога имају посебан правни режим.

## ДРУГИ ДЕО

### УПОРЕДНО ПРАВНИ АСПЕКТИ ЈАВНИХ УСТАНОВА

Ради проучавања и ресветљавања одређеног правног института поред одређивања самог појама, његових принципа и карактеристика значајно је да се разуме његово правно регулирање и функционирање у разним правним системима. Наиме, карактеристике и особине које су основа сваког правног система утичу на уређивање одређених правних института. Са друге стране постојање и функционисање неког правног института у различитим условима у свакој земљи доприноси одређеним спецификама у његовом уређењу.

У последњим деценијама реформа државе има приступ усмерен ка смањењу броја органа управе и запослених у јавној управи, елиминацији улоге државе као произвођача ствари и даваоца услуга, промоцији приватизације, дерегулацији и децентрализацији и суштинској промени природе пословања владе.<sup>149</sup> У оквирима реформе управе која се догађа у последњим деценијама у већем броју земаља примећује се да јавни сектор посвећује све већу пажњу јавним службама и организацијама које врше исте, у смеру побољшања квалитета њихових услуга. Из тог разлога се намеће као потреба проучавање упоредних правних искуства у више земаља.

#### 2.1. КОНТИНЕНТАЛНИ СИСТЕМ

##### 2.1.1. ФРАНЦУСКА

Са обзиром на то што се у Француској као земљи континенталног правног система развија теорија о јавним службама, а јавне установе као њихов организациони облик имају посебни правни режим, посебна пажња биће посвећена овој земљи, где је квалитет јавних услуга доживео нови развој са административним реформама из 1989 године.

Да би могло да се уопште говори о реформи државне управе у Француској у новије време прво треба да се направи кратак преглед државне реформе у постфеудалном монархиском апсолутизму. Можемо разликовати више периода развоја француске државне управе. Можда највећи разлог централистичке тендеције у француској држави лежи у чињеници што кроз векове државна управа се искристализовала око краљевске личне власти. Још од времена Луја IX (Светог) (1226-1270) суд у Паризу (Парламент) је

<sup>149</sup> Влада Републике Србије, Агенција за унапређење државне управе, *Нови јавни менаџмент*, Београд, Септембар, 2002

постао навиши суд у Француској, затим је био створен кодекс обичајног права и закона, била је уведена управа са професионалним чиновницима и редовно оданочавање. У време свога владања Филип IV (Лепи) (1285-1314) је позвао правнике из грађанског сталежа у Краљевски савет, увео полицију и функцију министра финансија. И поред тих врло дубоких корена ипак се сматра да је француски управни систем настао у време владавине Луј XIII (1610-1643), када су под водством кардинала Ришељеа, регионални управници, интенданци у 30 генералитета стриктно повезаних у центар ујединили полициске, судске и финансиске функције, као и надзор над градовима и сеоским општинама. Краљевски савет је постао Државни савет и састоји се од три краљева министра. На почетку владавине Луја VI (1774-1792) француска централна управа је била подељена на шест ресора: канцелар, општи надзорник финансија и четири државна секретара, који су уједно били на челу министарства рата, спољних послова, морнарице и краљевог дома, касније преименованог у министарство унутрашњих послова.<sup>150</sup>

Полазећи од начела да право гарантира људске слободе и права у оквирима поредка који је и сам дефинисан правом, затим да је власт додељена са правом и са правом ограничена, као и да је закон једнак за све, у француској револуцији из 1789 године се десила и прва деконцентрација државне власти у Француској. Међутим, са тиме се није извршио неки значајнији утицај на француску управу. Наиме, врло брзо су били напуштени радикализми од стране револуционарног покрета и главни процес диференцијације се наставио у оквирима пет управних ресора које су служиле за одбрану државне сигурности: војска, дипломатија, полиција, правосуђе и финансије. Иницијативом Наполеона додатно су била створена министарства, као на пример поред министарства рата створено је министарство за управљање ратом, поред министарства унутрашњих послова је створено министарство опште полиције, поред министарства финансија се ствара министарство јавног трезора. После пада Наполеона ова министарства су била укинута, али су се појавила нова ван класичних и то: министарство за јавну наставу, министарство за црквене послове, министарство јавних послова и министарство трговине. Са тиме број централних министарства до 1890 године је износио 10. Године револуције се карактеризирају са једном променом у државној управи тиме што је уставотворна скупштина створила депарتمان – округ као основну јединицу територијалне поделе, и при томе Француска је подељена на 83 департамана. У време владавине Наполеона, у депарману се уводи функција перфекта као функција водећег управног службеника. У постреволуционарном периоду настају већи број промена у управном систему Француске. Ствара се Влада као политичко-управно тело створено од министара који су на челу централних управних ресора, затим Државни савет, Рачунски суд и Финансиска инспекција. Стварају се и имају утицај наставне установе, велике школе за образовање водећих професионалних управних службеника.

---

<sup>150</sup> Е. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sistemi*, Zagreb, 1997, стр. 236 Опширније: Yves Thomas, *Histoire de l'administration*, Editions La Decouverte, Paris, 1995, стр. 5-25, Стварање административног апарата као дефиниција је резултат дуге историје, која налази своје корене у средњем веку, када монархија адаптира начине управљања познате у краљевом делокругу краљеве администрације

Десила се вертикална интеграција управног система која је била осигурана са јаким надзором (туторством) центра над њеним подружницама у департаментама, која је ишла дотле да је центар имао право да распусти општинске савете, или да по службеној дужности прогласи “оставку” неког саветника, затим да поништи незаконска акта општина и право да одлучи уместо општине ако она то није учинила.<sup>151</sup>

У току 20 века почиње друга концентрација државне власти, када управа расте са диференцираним саставом јавних служби и интервентним механизмима. Држави поред јавних служби и регулаторних интервенција додаје се и социјална држава која преузима одговорност за темељну материјалну сигурност свих држављана. Све то је тражило велики чиновнички апарат тако да је број централних министарства био увећан на 10 (1890 година), на 15 (1920 година), на 20 (1936 година) и на 34 у почетку 80-тих година.<sup>152</sup> У времетрајања друге велике концентрације у оквирима управног система поред традиционалних институција био је уведен и Средишњи одбор, који је испитивао цене и резултате јавних служби и институција Медијатор (Омбудсман) по примеру Шведског Омбудсмана. У трећој трећини двадесетог века настаје период друге деконцентрације државне власти у Француској, на коју поред других узрока велику улогу је одиграо један политички догађај, а то је приступање Европској заједници. И у овом периоду као и у три претходна, долази до спајања министарстава. Влада ће постати прегломазна, али послови по правилу остају да се врше као посебне области унутар министарстава.<sup>153</sup>

Са обзиром на то што тенденција повећавања или смањења броја запослених у државној управи се често узима као један од индикатора за извршене управне реформе у одређеној земљи, тако би било добро и овде да се прикажу конкретне бројке. У 1965 године број државних службеника је износио 2.150.000, до 1990 године овај број у централној управи се повећао на 2.606.641, 836.000 у општинама, 185.400 у регионима и департаментама, а 39.600 у разним локалним управним организацијама. Тиме укупни број запослених у јавном сектору, који обухвата запослене у државној управи, јавним предузећима, јавним установама и недржавним организацијама са јавним овлашћењима, је износио око шест милиона људи.<sup>154</sup>

Управни систем у Француској се карактерише тенденцијама усмереним ка деконцентрацији власти, за коју може да се каже да је састављена од три процеса и то: вертикалне и хоризонталне децентрализације, дехиерархизације тј. смањења улоге хиерархије и деетатизације, односно смањења правног карактера управног система и кретање државне управе према јавном сектору. Први процес децентрализације у вертикалној линији се догодио реформама из 1982 године када слаби надзор централних органа над локалном управом, проширују се локалне самоуправне заједнице и

---

<sup>151</sup> E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sistemi*, Zagreb, 1997, стр. 237 и 238

<sup>152</sup> Chauvin, 1988, 46, сн: E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sistemi*, Zagreb, 1997, стр. 239

<sup>153</sup> E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sistemi*, Zagreb, 1997, стр. 241

<sup>154</sup> Quid, 1993, 1812, сн: E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sistemi*, Zagreb, 1997, стр. 241

паралелно са пренесеним пословима су пренесена и одговарајућа средства од централне на локалну управу. Главни носилац хоризонталне децентрализације су биле јавне установе (*les établissements publics*), које представљају правна лица јавног права које нису формално део државног управног система, али су под надзором управе, финансиски су самостални, сарађују са интересентима у својим областима деловања и еластичнији су у своме раду за разлику од државних органа. Јавне установе имају одвојене одлучујуће и извршне органе. У новије време се шире јавне установе у области науке, културе и слично, а важну улогу имају и у области привреде. Поред њих постоје и јавне задруге (*les associations administratives*) које се оснивају договором између приватника и органа управе на бази општих прописа удруживања и стичу правну способност са изјавом пред управном власти. Ту донекле припадају и задужбине, које могу да добију јавно значење уколико им управа призна карактер јавно корисних усанова (*les établissements d'utilité publique*), али оне остају правна лица приватног права, а надзор врши државна управа. Други процес је дехиерархизација француске управе који се види у све већем броју колегијалних консултативних тела која се формирају поред појединих управних органа, са циљем да се прикључе управи интересенти тангирани управном делатношћу посебно у области државе, или да се појачају демократски састојци политичко-управног састава са одређеном мером самоуправљања или у крањем случају да се осигура сарадња специјализираних стручњака са управом. И трећи процес обухвата деетатизацију, која се огледа на два начина: са преласком јавних предузећа у приватна, мешано приватно-јавна и преношењем јавних овлашћења на приватнике, односно недржавне организације. Као главни разлог за прелажење јавних предузећа у приватна је био факт да се показало током времена да државно управљање није најпогодније за успешно пословање на тржишту. Исто тако приватним задругама су додељивана јавна овлашћења за обављање послова од јавног интереса, професионалним корпорацијама (*les orders professionnels*) за обављање аутономног надзора унутар професије или приватним задругама додељивање делатности која је од јавног интереса, нпр. ловачка друштва или концесионери, којима држава изворно додељује делатност од јавног интереса под одређеним условима.<sup>155</sup>

Анализирајући процесе деконцентрације власти у управном систему Француске може да се констатира да са преносом јавних овлашћења недржавним носиоцима уместо о државној управи све више може да се говори о управљању јавног сектора.<sup>156</sup> Над традиционалним јавним установама и задужбинама органи државне управе врше надзор (туторство) тиме што реформе из 1982 година које су ослободиле територијалну самоуправу од туторства нису се односиле и на јавне установе и задужбине. За разлику од њих, нове јавне установе из области науке и високог образовања уживају већи степен аутономије како при вршењу своје делатности, тако и у финансирању. И на крају, над јавним установама из

---

<sup>155</sup> E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sistemi*, Zagreb, 1997, стр. 244

<sup>156</sup> Chauvin, 1988, 136-144, сп: E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sistemi*, Zagreb, 1997, стр. 245

области привреде држава врши финансиски надзор и техничко таторство преко меродавних стручних органа централне управе.<sup>157</sup>

Постоји констатација да Француска заостаје иза много других земаља у прилагођавању променама које се догађају на основу техничког напредка и промене метода управљања. Спомиње се на пример отсуство деконцентрације одговорности, функционирање у оквирима мреже, отвореност управе ка јавности, унутрашња конкуренција, примат иновативности, брзине у размени информација, отвореност према спољашњем свету. У односу на постављене циљеве постоји отпор према реформама па и ароганција.<sup>158</sup> Руководиоци у управи не знају за целокупну цену функционирања њихових јединица, нити располажу са мерилима оцењивања резултата рада. Управа држи до своје старе организације са оделима, пододелима и одсецима, која је далеко од организације привреде. Децентрализација у Француској споро напредује и иако је започета у 1982 години стала је на пола пута. Систем локалне управе је оптерећен и анахронизмима као што је број од 36.000 општина, што је више од свих других земаља чланица Европске заједнице заједно.<sup>159</sup>

Из претходно изнесеног произилази да реформе јавне управе у Француској треба да обухвате три сегмента и то: држава мора да постане ефикаснија, мора да се модернизује управа, да се смање јавни издатци, да се примени логика пораста производње и у јавним службама, да се напусти хиерархијска и централизирана организација, поново да се оцени инструмент уговора и преговора у поређењу са законом и уредбом.<sup>160</sup> Поред тога је потребно да се уграде достигнућа из информатичке револуције и да се спроведе децентрализација. Посебна пажња треба да се посвети регулацији где задатак државе треба да буде помирење тржишта са јавним интересом.<sup>161</sup>

У сваком случају провођењем нормативних реформи у јавној администрацији у Француској између 1978 и 1979 године се виде напори за модернизацијом власти и као први корак у иницијативама о квалитету услуга су се појавили групе за оцену квалитета. Квалитет у јавним услугама је доживео нови раст са административним реформама из 1989, а ова владина иницијатива која је имала за циљ да развије одговорност и оријентацију ка

---

<sup>157</sup> E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sistemi*, Zagreb, 1997, стр. 244, 245

<sup>158</sup> Fauroux 2000, 20-21, сп: Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih evropskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 11. [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pf)

<sup>159</sup> Joxe 2000, 43, сп: Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih evropskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 12. [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pf)

<sup>160</sup> Spitz 2000, 623; Chevalaier 1991, 19, сп: Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih evropskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 13.

[http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pf)

<sup>161</sup> Tuot 2000, 698, сп: Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih evropskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 13.

[http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pf)



квалитету услуга је поставила главне принципе и циљеве који су затим били систематизирани у Декларацији о јавним услугама из 1992 године.<sup>162</sup>

У Француској се прави разлика између јавних административних служби и јавног сектора у индустрији и трговини. При томе ће под јурисдикцију административног права ући односи једне јавне административне службе са њеним корисницима, док се односи једне јавне службе у индустрији и трговини са њиховим корисницима управљају приватним правом и у компетенцији су судова опште надлежности. Као правни критеријум који се користи за дистинкцију тога да ли ће једна служба бити препозната као индустриска и трговачка је истовремено постојење три следећих карактеристика: објект службе, извор ресурса и начин управљања. Уколико се служба разликује у једној од ових тачака тада се сматра као административна служба. При томе карактеристика која се односи на објект службе у ствари значи да када се природа активности управља од стране приватног власника тада јавна служба је у индустрији и трговини. Неке јавне службе врше увек активности ове врсте, али су оцењиване од правне науке како административне службе. Друга карактеристика се односи на финансирање службе, да ли је то од субвенција или фискалних прихода, што доприноси да се одреди административни карактер, а у супротном да добије индустријски или трговачки карактер.<sup>163</sup>

Када је реч о правном режиму јавних служби традиционално се рачуна да једна јавна служба може да буде створена једино ако то одреди законодавац. Али, Уставом Француске из 1958 године не резервира се законом таква креација, ипак законом се предвиђају "Правила која се односе на стварање категорија јавних установа."<sup>164</sup>

Јавне службе у Републици Француској могу да буду управљане од јавних и приватних лица. Уколико је реч о управљању од стране јавних лица тада се овај начин управљање јавља у форми државног монопола и јавног успостављања. При томе једна јавна служба је управљана од државног монопола када територијални колективитет сам осигурава његово функционирање. Овде јавна служба није дата правном лицу, а права и обавезе произилазе из колективних интереса. Нормално управљање се ефектуира преко директног државног монопола (министарство одбране) или са индиректним државним монополом (официјалне новине). Јавна служба се управља у форми јавне институције и када се даје под концесију приватном лицу (концесионеру). Са тиме јавно лице (уступач) концесионеру отступа на управљање једну јавну службу, упросечујући право надокнаде корисницима службе.<sup>165</sup>

Као што је претходно поменуто чланом 34 Устава Републике Француске из 1958 године, оснивање категорија јавних установа (*les établissements publics*) се уноси као једино у надлежности законодавца. У ствари овде се појављују две хипотезе. Прва је када је оснивање јавне установе у надлежности регулативне власти. Тада се ради о националним јавним установама и када је оснивање јавне установе у надлежности органа

<sup>162</sup> Организација за економска соработка и развој (ОЕСД) *Одговорна власт, Иницијативи за квалитет на услугите*, (превод), Скопје, 2003, стр. 56

<sup>163</sup> Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Paris, 2005, стр. 97

<sup>164</sup> Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Paris, 2005, стр. 100

<sup>165</sup> Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Paris, 2005, стр. Ibid, стр. 84

локалне власти тада се ради о локалним јавним установама. На тај начин поштујући правила која је поставио законодавац за категорију на коју се односи ова установа, надлежне управне власти оснивају установу и утврђују елементе њеног статуса. Законом од 12 новембра 1968 године, законодавац је основао нову категорију јавних установа, односно ону на универзитетима, који представљају установе са “научним и културним карактером”, а у овој категорији закон предвиђа да Премијер оснива сваки универзитет декретом.<sup>166</sup>

Истиче се постојање толике разноликости назива која се користе за јавне установе, што не дозвољава увек њихово јавно препознавање као: фондови, канцеларије, установе, бироа, организације итд.<sup>167</sup>

У француској правној литератури се истичу потешкоће које се јављају при покушајима да се сазна да ли нека јавна установа припада некој постојећој категорији. Уставни савет у вези са случајем Националне агенције за запошљавање (ANPE) је дао мишљење да “у исту категорију улазе ..... јавне установе чија активност се извршава територијално под истим административним надзором и који имају сличну специјалност” и “подлежу заједничким правилима организирања и функционирања”, а управни или индустријски и трговачки карактер, према њему су неефикасни. Тако, агенција ANPE, која је била формирана у 1967 години улази у постојећу категорију пошто претходно поменуте карактеристике дели са Националном канцеларијом за иселјеништво, која је била формирана Уредбом од 2 новембра 1945 године.<sup>168</sup>

Са друге стране уколико се јавна установа не повезује са неком постојећом категоријом, њено оснивање претпоставља интервенцију законодавца, а исто важи и за оснивање нове категорије Групације од јавног интереса. Требало би да се подвуче став Уставног суда да центри за управљање са јавном територијалном функцијом, формирану Законом од 26 јануара 1984 године, претстављају нову категорију јавних установа са сопственим надлежностима и ограничењима, чиме њихово оснивање даје управи локалних колективитета. Такав је пример аеродромских заједница.<sup>169</sup>

Овде би могло да се закључи да само једна јавна установа, без еквивалента на националном плану, може да претставља категорију јавне установе саму за себе, из чега произилази да је њено оснивање једино у надлежности законодавца. У ствари, када се налаже законодавна надлежност, она се не ограничава само на оснивање нове категорије или јавне установе без еквивалента на националном плану. Закон је тај који треба да утврди конститутивна правила једне категорије установа и у овим правила спадају пре свега: признавање својства правног лица, састављање управног савета,<sup>170</sup> општа правила надзора, одређивање општег оквира мисије установе и др.

<sup>166</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

<sup>167</sup> Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske*, (prevod), Beograd, Podgorica, 2002, стр.95

<sup>168</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

<sup>169</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

<sup>170</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

По излагању поступака о оснивању јавних установа, као следеће питање које се намеће сасвим логично су последице које настају оснивањем. У ствари *када национална или локална власт оснива јавну установу, она сматра да је основала правно лице*. Ту би требало да се издвоје два момента и то: *постојање правног субјективитета јавних установа и јавни карактер установа*. Као прво, са добијањем правног субјективитета јавна установа се разликује од државних хиерархских управа или територијалних колективитета који немају правни субјективитет. Пример за последње су министарства која немају правни субјективитет, пошто једино држава располаже са таквим субјективитетом. Сличан је случај и са општином, округом и регионом који имају правни субјективитет и финансиску аутономију, али не и њихове јавне управе задужене директно да управљају са одређеним јавни службама. Полазећи од аспекта правног субјективитета јавне установе се разликују и од многобројних независних управних власти као што су Медијатор Француске Републике, Национална комисија за информатику и слободе (CNIL), Комисија за приступ до управних докумената (CADA), Комисија за берзанске операција (COB), Савет за конкуренцију, Регулаторно тело за телекомуникације (APT) и Регулаторна комисија за електричну енергију (CRE). Сви ови органи, чија независност је означена у погледу поличких власти и управе, располажу са стварним овлашћењима за одлучивање у циљу да одбране слободе грађана, да се боре против самовоље управе или да обезбеде поштовање слободне конкуренције, али они у принципу не располажу са правним субјективитетом и због овог факта они се сматрају да су “саставни део државе”. Ипак треба да се укаже на један изузетак, који исто тако има правни субјективитет, а то је случај Тела за финансиска тржишта (AMF). Ово тело основано Законом од 1 августа 2003 године и уређено Декретом од 21 новембра 2003 године наслеђује Комисију за берзанске операције (COB), Савет за финансиско тржиште (CMF) и Дисциплински савет за финансиско управљање.<sup>171</sup>

Што се односи до *јавног карактера установе он придноси да се установа разликује од приватних тела задужених за управљање са јавном службом, а који имају одређени број сличних карактеристика, као што су на пример комуналне установе*. Међутим, у пракси се јавља проблем када документи, који се односе на одређено тело које управља са неком јавном службом, не прецизирају његов карактер, па судија мора да испита намеру оснивачке власти у односу јавног или приватног карактера овог тела. При извлачењу карактера јавне установе судија полази од великог броја правила јавног права у организовању и функционирању тела или ће се осврнути на његову тесну повезаност са управом, која се открива преко интензивних контрола које она врши над њим или преко фискалног порекла ресурса одговарајућег тела. Наводе се случајеви када судија одбија да призна својство јавне установе телу које показује све карактеристике јавног правног тела, али имајући у обзир правила са којима је регулирано и образлагањем законских разлога са којим се оснива, чини се да је законодавац желео да од њега направи приватно правно лице. Истиче се и недавна одлука Државног савета у односу на Банку Француске, која је квалификује за јавно правно лице *suī generis*, иако институција има приватно порекло, у почетку у форми

---

<sup>171</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

друштва, задржава капитал и већи део њене активности је у домену приватног права.<sup>172</sup>

У погледу *организације јавне установе* требало би истаћи да је она директно зависна од правног субјективитета и финансиске самосталности која јој је призната. У ствари она има управну самосталност, односно правни субјективитет је обавезује да има своје управне органе, са надлежношћу да управљају установом и обезбеђују вршење јавне службе за коју је задужена јавна установа. Као битно питање које се истиче је *самостојно располагање установе средствима* која су потребна за управљање службом или услуге за које је задужена и са тиме се омогућује да не буде постојано повезана са придружним територијалним колективитетом на финансиском плану. Тако уколико се ради о управним јавним установама (ЕРА), независно од тога дали су националне или локалне, оне користе сопствени буџет, који припрема задужени за припрему платног налога (најчешће директор), а гласа га заседајући орган. Буџет локалних јавних установа подлежи контроли, која укључује и интервенцију префекта и регионалног одељења за привредне спорове. Уколико није другачије регулирано, буџети националних управних установа “подлежу одобравању од стране надлежног министра и евентуално министра задуженог за буџет или његовог представника”. У случају националних индустријских и трговачких јавних установа, уколико имају јавног рачуновођу оне немају буџет, у стриктном значењу, већ стање предвиђања. У оваквом случају јавни рачуновођа, који је предложен од директора, изгласан од управног савета, а одобрен од надлежног министра и министра финансија, даје ограничења у односу на процену инвестицијских трошкова и унутрашњег управљања, али не и у односу на оперативне трошкове. Националне јавне установе са индустријским или трговачким карактером, које немају јавног рачуновођу, на финансиском плану се управљају према прописима који важе за индустријска и трговачка друштва. И локалне јавне установе са индустријским и трговачким карактером располажу са властитим буџетом, који се остварује према прописима јавног рачуновођства, ублаженим у неким деловима.<sup>173</sup>

Међутим и поред истицања финансиске самосталности јавних установа ипак мора да се потенцира да *највећи део националних и локалних управних јавних установа подлежу финансијском плану, субвенцији од придружног територијалног колектива, која за неке од њих је основа њихових ресурса*. Само неке националне и локалне јавне установе са индустријским и трговачким карактером могу са сопственим ресурсима да покрију све или скоро све трошкове, али ипак не уживају целосну самосталност, јер не могу да избегну препреке које им налаже придружни територијални колективитет, у име јавне службе са којом управља установа.<sup>174</sup>

Истичу се три принципа функционирања јавне установе и то: *самосталност*, *специјалност* и *повезаност*. Први принцип функционирања

<sup>172</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

<sup>173</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

<sup>174</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

јавне установе је самосталност. У ствари један од разлога, који је много значајан, за оснивање јавне установе је воља територијалног колективитета да да управљачку самосталност, управну и финансиску, једној или већем броју јавних услуга. Пошто има правни субјективитет, јавна установа ће располагати и са сопственим управљачким органима, материјалним добрима, правним, материјалним, финансиским средствима. Међутим ова самосталност често пута наилази на препреке. Прва је најчешће финансиске природе, имајући у виду да неке јавне установе целосно или у великој мери зависе, у односу на финансиска средства, од придружног територијалног колективитета. Тако на пример, субвенција коју држава уплаћује универзитетима претставља суштину њихових финансиских ресурса. То би значило да они треба да прилагоде своју политику функцији субвенције чији износ једнострано утврђује држава. При томе придружни територијални колективитет често налаже установи правила управљања, тарифну политику и др. Тако држава је та која одређује основна правила која универзитети требају да поштују при преношењу знања и њиховој контроли, бар што се тиче националних диплома. Држава одлучује за проширење железничке мреже, за возове са великом брзином, за маршруту која ће се користити и др. Зато када је реч о јавним установама у Француској (како EDF, GDF, SNCF, RFF и др.), очито је да се држава неће двоумити, чак и када би била у питању њихова самосталност, да им наложи принудне мере када оцени да су оне неопходне за остваривање њене глобалне политике. Због тога изгледа да је самосталност реалнија у свакодневном управљању јавном услугом од дефинирања генералне политике установе, која често остаје резервисан делокруг придружног територијалног колективитета.<sup>175</sup>

Други принцип функционирања јавних установа је принцип специјалности. Док територијални колективитети имају општу надлежност, значи начелну надлежност у погледу послова који се налазе на њиховој територији, јавна установа има само стварну надлежност, односно строго одређену њеним статутом. При томе њена надлежност може да буде ограничена на једну јавну услугу, али може да се прошири и на управљање више јавних услуга, после њиховог набрајања у конститутивне статуте установе. Пожељно је да се помене да је ово набрајање неограничено, што значи да једна установа може да врши неограничен број јавних услуга, које једино требају да буду набројане у статутима. Међутим, овај принцип специјалности се показује као мало компатибилан са комерцијалном политиком која налаже јавним предузећима примајући правну форму јавних установа, а да би се развили или опстали треба да промене своје активности, чак и да их преуреде, да формирају филијале или да узму учешће у трговачким друштвима. Свакако да питање за уношење промена у активностима EDF-а (Електропривреда Француске) је било претходно постављено и дало је могућност Државном савету да да своје мишљење, које је јасно и дато је у моменту када је EDF још увек располаже монополом.

“Принцип специјалности се примењује на јавну установу као што су EDF и GDF (Гасовод Француске) значи да правно лице, чије оснивање је било оправдано мисијом која му је додељена, нема општу надлежност ван ове мисије. Установа је та која треба да предузме овакве активности ван ове делатности или да се упусти у такве активности. Да би се одредила врста

<sup>175</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

активности које су додељене установи, овај принцип специјалности тражи позивање на њене конститутивне прописе, онако како су били дефинирани у овом посебном случају законом, он није у супротности са оним што претставља јавна установа, пре свега ако има индустриски и трговачки карактер, препушта се другим економским активностима. При томе треба да буду испуњена два услова: са једне стране ове придружне активности да буду технички и комерцијално нормална допуна њене основне статутарне делатности (у случају производња, транспорт, дистрибуција и увоз, извоз електричне енергије и гаса или бар сродне овим активностима и са друге стране, ове активности да буду у исто време и од општег интереса и директно корисни за јавну установу, посебно за њено прилагођавање техничком развоју, императивима доброг управљања са интересима који су јој дати, знању њеног персонала, сва средства да јој буду стављена на располагање и др.“<sup>176</sup> Када нека јавна установа делује ван своје специјалности она подлежи правилима конкуренције. То је био и један од разлога зашто је било предвиђено да се изврши трансформација EDF у акционарско друштво чиме би му се омогућило да се супротстави конкуренцији у добрим условима. Истиче се одлука Суда правде европских заједница (СЈСЕ) од 23 октобра 1997 година, Комисија против Француске, када је СЈСЕ дозволио држави да може да да ексклузивна права предузећу задуженом за услуге од општег економског интереса, под условом да ова права буду неопходна за извршавање његове мисије, што није био случај са интервенцијом EDF-а у области животне средине.

Трећи принцип функционирања јавних установа је принцип повезаности јавне установе са територијалним колективитетом. За националне установе свакако да је држава та која оснива придружни територијални колективитет. Статутом се дефинира да ће министар или министри вршити надлежну контролу над установом и биће задужени за одобравање буџета и одлука заседавајућих и надлежних органа, бар за најзначајније, често посредством претставника владе постављеним у установи. За локалне јавне установе надзор придружног колективитета није уопште тежак и врши се углавном у моменту назначавања и одпозивања управника установе и када заседајуће тело придружног колективитета утврђује суштинске одредбе статута. Насупрот овој, постоји контрола законитости аката органа локалне јавне установе и буџетска контрола коју врше исте власти (префект, управни суд, регионално одељење за привредне спорове). Локалне територијалне јавне установе подлежу само овој контроли законитости и посебним буџетским контролама. И на крају да се помену јавне установе, као занатска и трговачка комора, које нису могле да буду повезане са неким територијалним колективитетом, због чега су неки оцењивали да се ради о “јавним установама лишеним од свакакве повезаности”, али ипак Државни савет је потврдио да се ради о јавним установама државе.<sup>177</sup>

Као што је било претходно поменуто, а тиче се *правног режима функционирања јавних установа*, оне су *јавна лица са правним субјективитетом које могу преко својих органа да прописују једностране акте, да скључују уговоре, да регрутирају службенике, да набављају*

<sup>176</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

<sup>177</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

материјална добра која су им потребна за управљање јавном услугом или јавним услугама којима су задужене и др. Исто тако оне могу да буду узете на одговорност када њихова активност је разлог неке штете.<sup>178</sup> Претходно је било поменуто да како би се одредио правни карактер односа о којима је реч, судија придаје веће значење врсти јавне услуге којом се управља, него ли квалификацији – управној или индустријској и трговачкој, која је дата установи од регулаторне власти. Он прихвата само квалификацију ЕРА или ЕРИС која му је наложена од стране законодавца. Следећа ствар која је занчајна да се истакне је факт да као јавно правно лице ЕРА или ЕРИС могу да располажу са сопственим материјалним добрима, шта недавна судска пракса се не двоуми да негира, према уобичајеним условима судске праксе, у много специфичном режиму јавног домена. На крају квалификација за јавну индустријску и трговачку установу може да има значај када је наложена од законодавца. Тада се у ствари среће режим СПИС коју управља јавно правно лице. Са друге стране појава јавних установа научног, културног и професионалног карактера или јавних установа са научним и технолошким карактером не повлачи веће правне последице јер чак и за њих судија се позива на основну дистинкцију утврђену између управне јавне услуге и индустријске и трговачке јавне услуге.<sup>179</sup>

На основу свега изложеног произлази да се у француском правном систему истичу разлике између јавних установа и других правних лица, као шта су установе од јавне користи и групације од јавног интереса. При томе установе од јавне користи се рачунају за јавна лица приватног права (асоцијације, фондације чији циљ је посебно користан за заједницу) користећи привлегије (право да добије оставину) под условом да одређени број обавеза подлежу компетентности редовних судова.<sup>180</sup> Истиче се да установе од јавне користи су приватне организације (асоцијације, фондације) којима је додељено “признање за јавну установу” (на пример: нотарска комора, индустријско технички центри), али да остају правна лица приватног права.<sup>181</sup> Групације од јавног интереса имају “правни субјективитет и финансиску независност” и оне могу да буду основане од једног или више правних лица јавног права (на пример држава, универзитет, средња школа) или од приватног права (асоцијација, предузеће) за вршење делатности истраживања и технолошког развоја на одређено време. Ове структуре се разликују од јавне установе јер су основане конвенцијом, а не преко једностраног правног акта. Исто тако истичу се и установе које улазе под општи назив “професионална јавна установа”, чији циљ је корпоративна организација једне професије или групе професија. Ту су прво професионална удружења, која претстављају правна лица приватног права задужена да врше јавну службу и професионалне коморе, које су блиске претходнима и поред тога што постојеће право их квалификује као јавне установе.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

<sup>179</sup> Jean-Francois Lachaume, Claudie Boiteau, Helene Pauliat, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004, стр. 214-231

<sup>180</sup> Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Paris, 2005, стр. 85-91

<sup>181</sup> Gustave Peiser, *Droit administratif, general*, 22 edition, Paris, 2004, 133-136

<sup>182</sup> Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Paris, 2005, стр. 85-91

Значи, јавна установа у француском правном систему се схвата као правно лице јавног права (различно од државе или територијалне заједнице) са административном и финансиском самоуправом, која управља јавном службом.<sup>183</sup> Јавна установа располаже са одређеном независношћу, она припада јавном праву и подлежи компетенцији административних судова. Са обзиром на то да не постоји ни једна законска дефиниција за одређивање шта представља јавна установа битно приликом утврђивања њеног правног уређења је да се истакну опште карактеристике јавне установе. Оне су: повезаност правног лица са јавним правом, специјалност, аутономија и флексибилност. Прва карактеристика јавне установе се изражава преко њене повезаности као правног лица са јавним правом, тако да се разликују националне јавне установе спојене са државом и локалне јавне установе спојене са територијалним заједницама. Специјалност као критеријум дозвољава да се развије јавна установа која добија ограничени број овлашћења у њеном географском домену. Даље, јавна установа у оквирима своје аутономије располаже са властитим органима који имају моћ одлучивања, затим имају своју имовину и посебан буџет одвојен од оног заједнице, од које је настала. И на крају јавна установа се карактеризира флексибилношћу, која се огледа у могућности да истовремено врши чисто административну делатност или трговачку и индустријску делатност.<sup>184</sup>

Као што је претходно било наведено, у француском систему се прави разлика између административне јавне установе и трговачке и индустријске јавне установе. При томе дали ће једној јавној установи бити одређен административни или индустријски и трговачки карактер увек је деликатно.<sup>185</sup> Прва представља јавну организацију управљану од административног права чије функционирање је обезбеђено од јавних службеника и од власти са административном моћи. Примери за административне јавне установе у Француској у зависности од делатности коју врше су: Депозитната банка, Државната банка за енергију за вршење финансиске делатности, Државна агенција за запошљавање, Фонд за здравствено осигурање, Државна канцеларија за старе борце за вршење социјалне и санитарне делатности, Државна библиотека, Државни центар за научна истраживања, Државна школа за администрацију, основне и средње школе, факултети за вршење делатности из области образовања, културе, васпитања.<sup>186</sup> За разлику од административне, трговачка или индустријска јавна установа припада мешовитом систему комбинација закона приватног и јавног права. Наиме, ова установа потпада под приватно право када се говори о њеним односима са запосленима, корисницима и трећим лицима. Али, истовремено правилник ове установе подлеже правилима јавног права када се односи на њену структуру, односно управљање је поверено јавном службенику, директору, помогнутом од административног савета, предмет је државне контроле, као и у погледу привилегија јавне моћи са којом располаже. Примери за трговачке или индустријске јавне установе у Француској су: Државна канцеларија за

<sup>183</sup> Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Paris, 2005, стр. 85-91

<sup>184</sup> Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Paris, 2005, стр. 85-91

<sup>185</sup> Gustave Peiser, *Droit administratif, general*, 22 edition, Paris, 2004, 133-136, (CE 20 oct. 2000, Mme T., ADJA, 2001, р. 394; Француска установа за крв формирана Законом од 1 јула 1998 је од административног карактера)

<sup>186</sup> Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Paris, 2005, стр. 85-91



шуме која обавља делатности из области пољопривреде, Агенције за околину и контролу енергије, копање каменог угља у Француској из области енергетике, Градска музика, Државно позориште, Опере Француске за обављање делатности из области културе, самосталних пристаништа, железничке мреже Француске и Државно предузеће железница за обављање делатности из области транспорта.<sup>187</sup>

## 2.1.2. НЕМАЧКА

Када ја реч о класичним управним системима у континенталној Европи, поред Француске скреће пажњу и Немачка. Полазећи од чињенице да су управни системи извесних држава настале из њихове државне, односно јавне управе, велики број немачких аутора потенцирају особине историског развитка Немачке како оквир за развој немачке управе. Карактеристике су федерално уређење земље, која је била створена из држава и државица, затим особита вредност која се придаје локалној самоуправи и особито значење и вредност коју има појам правне државе.<sup>188</sup>

У Немачкој је још жива традиција коју је успоставио Маркс Вебер, односно његов идеални модел бирократско - монократске управе где владају подела рада, хијерархија у пословању, наређивање и послушност, формализација, детаљна регулација, доживотно упошљавање као што су професионални чиновници, дисциплина и етика звања.<sup>189</sup> Може се речи да су постојали разлози који су покренули реформу немачке управе, између којих су били констатовани недостатци у погледу стратегије у одлучивању, зато што је управни систем потпуно обухваћен свакодневним управљањем (перманентним управљањем свакодневно). Исто тако, постојали су недостатци као: бирократизација управног процеса, недостатак мотивације код службеника, па чак и смањена привлачност за рад у управи код способних кандидата. На крају било је констатовано незадовољство корисника управних служби. Ипак, као главни аргуменат сматра се финансиско оптерећење привреде трошковима социјалне државе и трошковима у вези уједињења.<sup>190</sup>

Било би корисно размотрити развој јавног сектора и то у раздобљима 1980-тих година, период до 90-тих да на крају се образложе реформе у 90-тих годинама, које се према неким немачким ауторима оцењују да су

---

<sup>187</sup> Andre Maurin, *Droit administratif*, 5 edition, Paris, 2005, стр. 85-91

<sup>188</sup> Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih evropskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 8. [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.prf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.prf)

<sup>189</sup> Reichard 1996./97, 643, сп: Akademik Eugen Pusic., *Modernizacija velikih evropskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 9. [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.prf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.prf)

<sup>190</sup> Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih evropskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 9. [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.prf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.prf)

започеле са десетогодишњим закашњењем.<sup>191</sup> У периоду од 1945 године до 1960-тих година за тадашњу Савезну Републику Немачку ја карактеристична чудна мешавина умерене социјалистичке државе и тржишне економије. Крајем 1950-тих година биле су предузимане мере да се смањи државни сектор са приватизацијом предузећа у својини државе, као нпр. Volkswagen из нацистичког периода. Савезна Република Немачка била је успостављена 1949 године и базирала се на уставној формули која је предвиђала јасну политичку и управну децентрализацију особито у двама областима. Прво, савезна влада да се бави углавном креирањем политике и законодавства, док спровођење савезне политике и законодавства спада искључиво у надлежности покрајина (Lander), а унутар покрајина првенствено на нивоу локалне управе. Уосталом, у строгој уставној норми којом се забрањује Влади на савезном нивоу да спроводи политику преко свог сопственог кадра и уместо тога преноси функцију спровођења политике на поднационални ниво. Значи, као да се појављују карактеристике Новог јавног менаџмента. Друго, унутар покрајина више кључних и “канцелариских” административних функција и одговорности решавала је локална управа на бази њиховог традиционалног “вишенаменског” модела.<sup>192</sup> Уствари, општине и жупаније су традиционално извршавале два вида задатака: са једне стране оне су се занимале широким опсегом послова локалне самоуправе, а са друге стране извршавале су велики број административних послова које су на њих пренеле покрајине и савезно ниво.<sup>193</sup> Велике територијале реформе локалне самоуправе које су проводиле покрајине у току касних 1960-тих година и раних 1970-тих година (чиме је био смањен број општина од 24.000 на отприлике 8.500) имале су за циљ да повећају способност планирања и административно кадровско јачање локалне управе а у исто време да појачају територијалну базу за даље ширење децентрализованог модела локалне власти.<sup>194</sup>

Требало би поменути да је за Немачку карактеристично вршење социјалних услуга. Упоредјење са Уједињеним краљевством и скандинавским земљама у којима већи број јавних, социјалних и здравствених услуга, до пре неког времена, углавном ако не и искључиво су пружане од стране “правих” јавних службеника. У Немачкој полазећи од традиционалног начела супсидијарности већи број социјалних услуга, као што су дечја обданишта,

---

<sup>191</sup> Wollmann 1999, 347, сн: Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih evropskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 10.

[http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf)

<sup>192</sup> Hellmut Wollmann, *Aktuelne upravne reforme u Nemackoj*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година.

[http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)

<sup>193</sup> Wollmann, 2000ц: 918, 2000д: 117, сн: Hellmut Wollmann, *Aktuelne upravne reforme u Nemackoj*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година.

[http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)

<sup>194</sup> Furst, 1996: 119 ff), сн: Hellmut Wollmann, *Aktuelne upravne reforme u Nemackoj*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година. [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)

домове за старе људе и др. на локалном нивоу врше невладине непрофитне установе за социјалну заштиту (Wohlfahrtsverbände).<sup>195</sup>

Што се тиче немачког система упошљавања јавних службеника, може се рећи да претставља пример "класичне" традиције државних служби континенталне Европе са следећим вредностима: потпуна примена закона, административни професионализам, непристрасност, али и са недостатцима као што су: недовољна флексибилност ради конкуренције, неповољни систем одабирања за напредовање као и систем плата. Није спорно да се немачка јавна управа базира на организационом моделу који је кључан елемент континенталне европске правне традиције, који је обележен специфичним Rechtsstaat (правна држава) као и примарну сложену (екстерну) законодавну регулацију административних делатности и унутрашњу (Макс Веберовску) хиерархију уско дефинираних одговорности и контрола. Али и од стране својих критичара поборника новог јавног менаџмента немачка јавна управа је била оцењена по међународним стандардима као искључиво добра, барем у делу који се односи на сигурност, законитост и поштење. Ово се посебно односи на локалној управи.<sup>196</sup>

Када је реч о реформама јавног сектора у Немачкој значајно је то што су начин и модел били обликовани базирајући се на немачком систему на више нивоа и то: савезном, покрајинском (Länder) и локалном нивоу, тиме што је сваки имао високи степен аутономије у одлучивању. Све до средине 80-тих година, реформе у јавном сектору у Немачкој дистанциране су од расправе о Новом јавном менаџменту, који је под водством англо-саксонских земаља од почетка 80-тих година почео да доминира. У Великој Британији и Новом Зеланду реформе су се бавиле широким делокругом социјалне државе, прејаком централизацијом средишње власти и квази-монопол јавног сектора у осигуравању јавних, социјалних и здравствених услуга. Насупрот томе, у Немачкој нису били примећени сличне реформске потребе. Разлози за то били су у почетним условима који су у Немачкој били на вишем нивоу, односно постојала је умерена величина јавног сектора, високи ступањ децентрализације, а социјалне услуге пружао је нејавни сектор. Концепт Новог јавног менаџмента који се базира на идеји за увођења приватног менаџмента у јавном сектору путем приватизације и меркантилности у Немачкој је била схваћена као нешто непознато немачкој држави и традицији Rechtsstaat. При томе, се као одлучујући корак за отварање ка Новом јавном менаџменту сматра и пораст кризе у пореској политици која је погодила све нивое власти после уједињења обе Немачке. Политички учесници су се определили за Нови јавни менаџмент као универзални лек и као средство за смањивање трошкова. Као прекретница у расправама о реформама се сматра појављивање КГСт, непрофитне саветодавне организације, која је била основана од општина и која је углавном задовољавала општинске потребе. Сматра се да је на то имао утицај и међународни наградни натечај, који је био организован од Фондације Бертелсманн у 1993 години са намером

---

<sup>195</sup> Hellmut Wollmann, *Aktuelle upravne reforme u Nemackoj*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година.  
[http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)

<sup>196</sup> Hellmut Wollmann, *Aktuelle upravne reforme u Nemackoj*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година.  
[http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)

препознавања иновативних општина у свету. Са избором Phoenix-а (САД) и Christchurch (Нови Зеланд), а са друге стране и заузимањем задњег места од немачког кандидата у великој мери је утицало да се разбије и делегитимише немачки традиционални административни модел.<sup>197</sup> Модернизација управе започела је примењивањем метода привредног менаџмента укључујући total quality management, планирање управног деловања и водећи рачуна о циљевима који су политички постављени и у управи разрађени, затим диференцирање политичког одлучивања од управног извршавања, примењивање критеријума тржишта и тржишног натечаја, појачани методи надзора, упоређивање резултата организација који се могу упоредити са квантитативним мерилима и са компјутеризацијом управе. Планирало се спровођење приватизације неких управних делатности, али у мањој радикалној форми упоредо од оне у Великој Британији. Пре свега били су предложени већи број прелазних облика између јавног и приватног сектора, као на пример концесија, лизинг, наплаћивање надокнаде од корисника, стварање мешовитих предузећа итд.<sup>198</sup>

У почетку 90-тих година настало је институционално претварање Демократске Републике Немачке и преко прихватања институционалних и законодавних модела "старе" Савезне Републике Немачке долази до "преноса институција" (Lehmbruch, 1993). На бази Повеље уједињења од 1990 године било је спроведено "приступање" Демократске Републике Немачке Савезној Републици Немачкој. Тај процес означио је престанак постојања социјалистичке државе, а државна привреда је "приватизирана". При томе "стара" Савезна Република доста је проширила државне функције и расходе и велико укључивање владе, чиме је проузрокована велика јавна потрошња.<sup>199</sup>

Може се констатовати да реформа јавне управе у овој земљи у деведесетим годинама прошлога века своди се на два процеса, и то на процес приватизације и процес рационализације управе. Приватизацијом се сматрало свако преношење управних задатака од области јавног на област приватног сектора. При томе се прави разлика између материјалне приватизације, када се задатци потпуно преносе на приватника, затим формалне приватизације када држава и даље врши своје задатке али у приватноправном облику и појединачан пренос послова на приватнике. Процес приватизације је захватио традиционалне савезне ресоре и то пошту, железницу, сигурност летења, парцијално свемирска истраживања, грађевинарство, изградњу путева и пловних путева, посредовање при запошљавању, снабдевање енергијом, кредитне установе и установе за осигурање, па и традиционални монопол за вињак. Финансиско учешће државе било је смањено од 1000 на 400 програма. Посебно је важно истаћи

---

<sup>197</sup> Hellmut Wollmann, *Aktuelle upravne reforme u Njemackoj*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година.  
[http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)

<sup>198</sup> Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih europskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 10.  
[http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf)

<sup>199</sup> Hellmut Wollmann, *Aktuelle upravne reforme u Njemackoj*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година.  
[http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)

акцију приватизације државних предузећа у бившој социјалистичкој држави после 1989 године.<sup>200</sup>

У оквиру рационализације управе на свим нивоима су биле предузимане мере која подсећају на оне у Великој Британији, а познате су под именом “Нови јавни менаџмент”. И у Немачкој је извршена промена у организациском смислу, тако министарства су центри за припрему политичких одлука и начелних одлука финансирања, док се извршавање вршило у канцеларијама које су биле аутономне од министарстава, по примеру британских извршних агенција. Ојачано је делегирање овлашћења за одлучивање и одговорност за одлуке, појачан је квалитет извршених услуга, као и оријентација ка тржишту и конкуренцији. Преко менаџмента персоналних служби тежило се да се постигне мотивација запослених за успешност у рад као и у њиховом усавршавању.<sup>201</sup>

Институционална структура Савезне Републике Немачке која од 1990 тих година традиционално показује високи степен политичке и административне децентрализације, перманентно се креће у истом правцу. Такозваним функционалним реформама преносили су се јавни послови на жупаније и општине, које су до тада биле у надлежности покрајинских (Lander) агенција. Правац модернизације управе према моделу Новог јавног менаџмента проузроковао је да ниво локалне управе доживи драматични процес реформи својих политичких институција. Тако 1990-тих у више законодавних аката скоро све покрајине увеле су обавезне локалне референдуме, непосредни избор градоначалника општине и могућност опозива путем локалног референдума.<sup>202</sup>

У Немачкој се индиректна администрација државе односи на све области администрације које је држава пренела у надлежност других независних правних лица. Најзначајније су општине (Gemeinden), које су уствари територијални правни ентитети и одговорни за регулирање и администрирање типичних општинских или локалних послова. Друга независна правна лица основана у оквиру јавног права често врше специфичне функције, као на пример правничке коморе или друга правна лица, као на пример универзитети, банке за јавну штедњу, или разна тела која су овлашћена за национално осигурање укључујући и државне здравствене мреже.<sup>203</sup>

Већ је споменуто да недржавне, непрофитне установе пружају услуге у области социјалне заштите. Међутим, у локалној пракси ове и сличне установе често су се упуштале у деобе територијалних домена и области. Савезно законодавство повезано социјалним осигурањем, без да се позове на Нови јавни менаџмент, од 1994 године, увело је маркетингизацију у пружању социјалних услуга, чиме је био укинут привилегован статус нејавних непрофитних усанова за социјалну заштиту. Тиме је био дозвољен приступ тржишту свим даваоцама услуга, па и онима који су радили на комерцијалној

---

<sup>200</sup> Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999, стр. 443

<sup>201</sup> Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999, стр. 444

<sup>202</sup> Hellmut Wollmann, *Aktuelle upravne reforme u Njemackoj*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 9 и 12, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogodanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogodanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)

<sup>203</sup> Nigel Foster, Satish Sule, *German Legal System and Laws*, Oxford University press, 2002, стр. 253

основи.<sup>204</sup> Дакле, послове повезане са полицијом, цивилном заштитом и образовањем (у сарадњи са полујавним телима и црквом), у највећем случају врши Lander, док неке дели са федералним властима. Општине које су одговорне за делатности из области социјалне заштите врше финансијске услуге, односно исплате за социјалну помоћ и смештај, исто тако и материјалне услуге као вођење дневних центара и јавно финансиран смештај. Ове услуге извршавају установе у својини општина или преко грантова који се исплаћују независним непрофитним организацијама. Што се тиче образовања, општине обезбеђују и одржавају образовне установе за децу и одрасле. Установе из области културе, као на пример библиотеке, музеји, позоришта, оркестри, музичке школе, обезбеђују се у зависности од броја популације. Тако, на пример комунални појам јавних установа, сагласно чланом 18 Општинског закона покрајине Северне Рајне Вестфалије<sup>205</sup>, *обухвата и оне које не траже своје организације већ су их определили да имају јавна овлашћења (спортска игралишта, паркови итд)*. Установе за спорт могу бити доступне спортским клубовима и често се стављају на располагање школске спортске справе. Шта се тиче снабдевања са електричном енергијом, гасом и водом, уколико исто са contracting out није додељено приватним компанијама може да се обавља од стране општине. Исто тако, општине или окрузи су одговорни за скупљање отпадака. За обављање ових задатка, општине могу да изаберу више врсте организација које обављају ове делатности. Тако, услуге може да обавља сама администрација, преко предузећа у својини локалне самоуправе, преко предузећа која су у својини општине, али су организовани у оквиру приватног права и могу да оформе заједничке органе да би били испуњени поменути задаци.<sup>206</sup>

Ото Мајер дефинише јавну установу као скуп средстава, ствари и лица који су се определили да трајно врше један јавни циљ. (опредељени јавни интерес) у рукама носиоца јавних овлашћења. Постоје самосталне и несамосталне установе, исто тако постоји велики број правно самосталних организационих јединица, особито организацијских тела и установа из јавног права. Овде посебно треба истаћи носиоце социјалног осигурања, привредне коморе и радиодифузна друштва. Установе се разликују од тела и по томе што немају кориснике. Оне су организације које трајно следе један опредељени управни циљ – боље рећи задатак. Историјски то би требало да извршава једно веће удружење, које је оснивало установу, а који је носилац установе. Значи, установе су постојано подређене једном спољашњем носиоцу и то стално једном територијалном лицу.<sup>207</sup>

Већ смо образложили карактеристике традиционалног система државних служби “старе” Савезне Републике који се мало променио почетком 1990-тих година. Био је задржан систем напредовања који је обухватао: “вишу службу”, “средњу-високу службу”, “средњу службу”, “ниску службу”, разликовали су се “државни службеници” и “запослени у јавном

<sup>204</sup> Bonker/Wollmann 2000; 340 ff, ср: Hellmut Wollmann, *Aktuelle upravne reforme u Njemackoj*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 10, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)

<sup>205</sup> Hans Peter Bull, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Gottmeyer, Leonberg, 2000

<sup>206</sup> OECD, *Managing across levels of Government – Germany*, 1997

<sup>207</sup> Hans Peter Bull, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Gottmeyer, Leonberg, 2000

сектору". У процесу уједињења у Источној Немачкој биле су пренесене целе државне службе и систем јавног запошљавања из "старе" Савезне Републике. Потешкоћа у избору источно немачког кадра, управног раководства и обичног чиновничког кадра био је факт што су више њих били "административне новајлије", административно нови кадрови, који су били запослени пре 1990-те године, а нису радили у државној администрацији. Више расположивог кадра били су инжењери и стручњаци из природних наука. Савладати ове потешкоће и прилагођавање источно немачког кадра новом институционалном и правничком систему крајем 1990 година, тражио је покретање велике образовне кампање, која ја била финансирана од савезне владе, а са циљем да се направе брзи курсеви који су похађали десет хиљада источно немачких службеника у локалној управи.<sup>208</sup>

Као при свакој управној реформи и овде је карактеристично то што се смањује број службеника, ради се за око 1 милион службеника. Планирано смањивање запослених у савезној управи требало би да буде од 1% до 1,5% годишње полазећи од 1993 године.<sup>209</sup> Уједињење Немачке у 1989 години значио је повећање броја савезних службеника од 300.000 на 381.000, док на крају 1995 година смањено се број на 325.000. Стање из 1995 године у "непосредној јавној служби" (федерацији, земљи, општини, савезним општинама, функционалним задругама, имовини савезне железнице, и пошти) имало је 4.917.947 запослених, укључујући 22.134 судија и стално или привремено запослених у оружаним снагама. У "посредној јавној служби" ( у социјалном осигурању, савезном заводу за рад, савезној банци, носиоци допунског осигурања, правно самосталне установе, корпорације и задужбине јавног права) била су запослена 119.838 лица. Било је и 772.640 наставника у основним, средњим и стручним школама, 332 наставника у високим школама, 142.990 научног и уметничког кадра у одговарајућим установама, 121.641 лекара и 936.904 нелекарског кадра у о болницама, 337.340 (1994) запослених у железници.<sup>210</sup>

Реформе у Немачкој се процењује у више праваца. Тако, једни сматрају да је јавни сектор у Немачкој "мешавина одржавања и модернизације". Разлози за овакво одређење су релативно мали број промена узевши за пример међународни спектар модернизације јавног сектора по угледу на Нови Јавни Менаџмент.<sup>211</sup> Уствари, принципи Rechtsstaat'а и Веберове бирократије као и државна служба били су узимани као основни правци којима се кретала реформа јавног сектора у Немачкој. Тако су настале значајне институционалне, инструменталне и културне промене, и то у уравнотеженом облику.

Реформе у Немачкој су биле подложене многобројним критикама. Полазећи од тога да предузетника има једино на тржишту и да управа може да организира такмичење или да изађе на тржиште, када је то могуће, и то

<sup>208</sup> Wollmann 1996; 130 f, цп: Hellmut Wollmann, *Aktuelle upravne reforme u Njemackoj*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 11, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)

<sup>209</sup> Koenig/Beck, 1997, 101 и 105, цп: Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999, стр. 443

<sup>210</sup> Statistisches Jahrbuch, 1996, 38, 310, 378, 380, 386, 391, 438, цп: Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999, стр. 444

<sup>211</sup> Pollit/Bockaert 2000; 178, цп: Hellmut Wollmann, *Aktuelle upravne reforme u Njemackoj*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 13, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)

међу истородним управним организацијама, многи критичари са скепсом се изражавају о квази-тржишту или виртуелниом тржишту. Исто тако као нереално тржиште се оцењују и уговори међу политичким вођама и управним организацијама.

### 2.1.3. ИТАЛИЈА

Док се данас регулација сматра генералним трендом, односно појавом која карактеризира више или мање све делове јавне интервенције у економској и социјалној сфери у земљама ОБСЕ, за Италију се може рећи да је садашњи регулаторни оквир резултат само једне декаде реформи. Случај са Италијом показује, како специфична правна и политичка средина реагира на промене главно проузроковане спољашним фактором. Скорашње промене у Италији десиле су се под јаким утицајем ЕУ.<sup>212</sup>

Иако регулација јавних служби у Италији је феномен новијег датума, може се рећи да је исти био предмет легислативе из 1890 године. Правна средства су се главно састојала од вођења (руковођења) и својине јавних служби. То је значило да су ове јавне службе морале да буду вођене од јавних органа. Ипак је постојала могућност да они буду извршавани од приватних субјеката, али под јавном контролом са применом програма економске политике и са индивидуалним административним актима, како што су дозволе (concessioni) и наредбе. Снабдевање са овим активностима је било на бази дозвола. Органи за снабдевање су били јавни органи опште надлежности или ad hoc тела уместо приватне компаније. Тако на пример све до 1905 година железницата је била вођена од агенције (azienda autonoma) Министарства за транспорт. Била су коришћена административна правна средства, као и правни поступци и контрола, уместо оних из приватног права, као на пример уговори. Критериуми на бази којих су пословале приватне фирме били су игнорисани, као што су критеријуми ефикасности и ефективности, иако ови не би требало да се занемарују од органа који врше јавне службе.

Устав Италије је био донесен у времену када су преовладале политичке силе демохришћана, социјалиста и комуниста који си изражавали снажно неповерење ка тржишту и преферирали су екстензивну и директну јавну делатност у економији.<sup>213</sup> Ово произлази из члана 41, иако се то гарантује правом приватним странкама да преузимају економску иницијативу, што је било предмет јавних програма и контрола који су имали за циљ промовирање јавног интереса заснованог на легислативи. Према томе било који јавни интерес може легитимно да лимитира индивидуална

---

<sup>212</sup> Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, стр. 73

<sup>213</sup> G. Amato, "Il mercato nella Costituzione", in Quaderni costituzionali, 1992, p. 7; "Costituzione e disciplina dell'economia", in G. della Cananea and G. Napolitano (eds) *Per una nuova costituzione economica*, p. 15 (Bologna: Il Mulino, 1998), ср: Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, стр. 74



права у привредној сфери. При томе се није водило рачуна за односе међу приватним фирмама, једино биле су узимане у обзир “вертикалне” релације између индивидуалних лица и државе.<sup>214</sup> Сагласно чланом 43 Устава поставља се снажни лимит у односу економске слободе. Тиме се за “циљеве од опште користи” предвиђају активности који улазе у њихов домен, а то су - “катеорије које су повезане са основним јавним службама или са изворима енергије . . . и које имају природу примарног општег интереса” - они могу од почетка да буду трансформирани или резервирани од државе, државних органа па и из “удружења радника или корисника”. Због тога Устав не забрањује монополе *per se*, већ једино приватне монополе, који једноставно морају да буду замењени државним монополима. Укратко може да се каже да Устав не штити слободну конкуренцију, посебно уколику јавне службе су предмет разматрања. Замишља се улога јавних овлашћења у правцу управљања и својине уместо регулације. Уствари, правна и културна позадина јавних служби се карактерише јаким анти-тржишним утицајем који се састојао од негирања права приватне економске акције што је у супротности са англо-саксонском традицијом. У исто време, није се базирала на регулацији већ на директној јавној достави услуга.<sup>215</sup>

Ова ситуација се променила у последњих десетак година. И то као резултат технолошког процеса и европске интеграције. Технологија редуцира улогу “природних” препрека слободне конкуренције. Пре извесног времена расположива технологија омогућила је да се проста мрежа (у области железнице, телекомуникација и дистрибуције, електричне енергије) користи од више достављача, који могу да буду конкуренти међу собом. Исто тако, европска интеграција омогућила је споро али сигурно разилажење са правилима протекционизма и са праксом државне помоћи. Све је ова проузроковало да приватизација и либерализација заједно са поштовањем потрошачких права одређују услове за увођење регулације јавних служби и то 10 до 12 година после увођења у област приватних финансија (банкарства, осигурања, размена акција). Иначе, либерализација је елиминирала главне препреке за регулацију и произашла је из спољашњих извора. Она је више резултат политике Европске заједнице имплементиране крајем 1980-тих година, неголи неопходни производ принципа утврђених Уговором о оснивању Европске заједнице, који иако је основао принципе слободне конкуренције није модификовао статус јавних служби. Политика Европске заједнице садржи три елемента. Први је усвајање концепта универзалне службе која се разликује од традиционалног концепта јавне службе (који дозвољава монопол јавне администрације). Други елеменат је заснивање слободне конкуренције међу достављачима. Следеће је било да се предузму мере за замену традиционалних правила оријентисаних према политичким циљевима са условљеним правилима. Тако и право Европске заједнице оставља простор за националне специфичности.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> N. Irti, *Iniziativa economica e concorrenza*, in della Cananea and Napolitano, op. cit. note 6, p. 23, *ср*: Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, *стр*. 74

<sup>215</sup> Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, *стр*. 75

<sup>216</sup> Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, *стр*. 76

Резултат либерализације коју употребљавају јавне власти су административна средства, тако да се раније лиценце замењују са новим битним овлашћењима. При томе јавне власти не смеју да одлучују када приватни субјект може да обавља јавну службу, али једноставно морају да верификују да су испуњени све неопходне услове. Исто тако и право Европске заједнице утврђује принципе на бази којих се извршавају ова овлашћења као што су пропорцијалност, недискриминација и транспарентност. У 1990-тих годинама имплементирањем директива и правила Европске заједнице која се базирају на принципима слободне тржишне економије и слободне конкуренције ломи се грана у шуми националних јавних монопола.<sup>217</sup>

Декрет бр. 29 из 1993 године дефинира јавну управу као целокупну државну управу укључујући институте, школе свих нивоа и образовне установе, државне канцеларије и управе са аутономним уређењем, регије, провинције, општине, њихови конзорцијуми и задруге, универзитетске установе, аутономне установе народних домова, трговачке, индустријске и пољопривредне коморе, све националне, регионалне и локалне јавне непривредне организације, канцеларије и организације националне здравствене службе.<sup>218</sup>

Регулација у јавним службама у великој мери зависи и од приватизације. У 1992 године предузет је поступак на два нивоа. Први ниво је формална приватизација која садржи трансформацију јавних органа у приватних компанијама, чије акције су потпуно под јавном контролом. Следећи ниво је суштинска приватизација, када се акције продају приватним купцима са директним уговором или јавном понудом. Тако на пример, ENI (енергија), ENEL (струја) и Телеком (телефонија) били су парцијално приватизирани у суштинском смислу, док приватизација Италијанских пошти била је континуирано одлагана.<sup>219</sup>

Сагласно Закону бр. 474 из 1994 године и Закону бр. 481 из 1995 године приватизација јавних служби не може да буде спроведена уколико нису оснивана регулаторна средства и тела. Интересантан пример су аутопутеви, чије управљање претставља јавну службу, сагласно мишљењу Савета државе из 1996 године. Ово обавезује оног који има лиценцу, да пази на принципе универзалности и континуитета, као и да води рачун о правилима Европске заједнице о јавним набавкама. Исто тако када је Кабинет одлучио да прода први блок акција Autostrade s.p.a. постојала је могућност повреде Закона бр. 481/1995, обзиром на то да није постојао посебан регулатор.<sup>220</sup>

Други разлог за регулацију састоји се у спознаји права која корисници имају у односу квалитета и ефикасности при обављању службе. Најпре, директиве о либерализацији Европске заједнице биле су подржане од Антимонополских власти основаних у 1990 години, са првим статутом који је

---

<sup>217</sup> Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, стр. 77

<sup>218</sup> Е. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i uporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, стр. 272

<sup>219</sup> Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, стр. 78

<sup>220</sup> Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, стр. 78

потврдио принцип слободне конкуренције. Са друге стране, Закон из 1990 године имплементирао је уставно правило (члан 40), који ограничава право јавних служби да штрајкују и оснивао је специфичне полуаутономне власти. У 1994 години са Директивом усвојеном од стране Претседника Савета Министара обавезали су се сви даваоци јавних служби да усвоје Повељу у одређивању јавних служби. Ове обавезе биле су кодификоване легислативом из 1995 и 1999 године. Уопште узевши Повеља о јавним службама утврђују обавезе органа који обављају јавне службе и права њихових приматеља. Исто тако садрже правна средства, укључујући одговорност даваоца за квалитет извршене услуге. При томе појединци и асоцијације корисника могу да учествују у утврђивању стандарда и у њиховом посматрању под супервизијом регулаторних власти.<sup>221</sup>

Из досадашњег искуства у Италији може се констатовати да постоје ситуације када либерализација и приватизација нису постигли регулацију. Између више примера је индикативан пример телекомуникација. Као што је навела *Autorita garante della concorrenza e del mercato* имплементација директиве Европске Уније врши се полако и то намеће потребу да анти монополске власти и судови утврде директне ефекте ових директива. Једино директан притисак Европске комисије довео је до успеха у убеђењу извршне власти да донесе декрет, којим ће се утврдити отворена конкуренција за другог достављача, при чему је победио Omnitel. Стари монопол *Telekom Italia*, који је био у рукама Државне благајне преузео је неколико правних радњи против новог конкурента, у циљу одлагања либерализације у овој сфери. Супротности између приватизације и либерализације постале су евидентније и решење се тражило преласком из монопола у хегемонију. Тако, у 1993 години извршна власт донела је Декрет чиме су били утврђени услови отворене конкуренције и увођење трећег оператора. Може да се констатира да и поред тога што либерализација и приватизација често подржавају регулацију то не мора да значи да оне имају конвергентне путеве. Понекад регулација се уводи када права конкуренција међу даваоцима је немогућа.<sup>222</sup>

Може да се закључи да у Италији постоји тренд ка реформама у погледу правног оквира који се односи на јавне службе. Док се 20-ти век карактеризирао утицајем владе и јавном својином, почетак 21-ог века у великој мери базира се на регулацији. При томе регулација не укључује све облике средстава и активности која дозвољавају јавна овлашћења да утичу на приватни бизнис под утицајем јавног интереса. Једино укључује она средства и делатности које нису стране тржишту, већ су његов део.<sup>223</sup>

Уосталом у овом случају се ради о посебном облику приватног бизниса, који је под утицајем јавног интереса и који тражи да ова служба буде извршена, односно без обзира дали је економски оправдана у том моменту постоји уставна обавеза да се осигура њено обављање. Основни циљ регулације је да се контролирају монополи, на пример преко контроле цена.

---

<sup>221</sup> Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, стр. 79

<sup>222</sup> Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, стр. 80

<sup>223</sup> Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, стр. 81

Значи, у Италији је настала промена у правном оквиру јавних служби, пре свега утврђењем регулаторне технике. Члан 43 Устава односи се на “основне јавне службе”, остављајући на страну једино електричну енергију. Веза између либерализације и регулације поделила је “области” које су покривене директивама Европске заједнице, а које се односе на јавне услуге (струја и гас, ваздушни, водени и железнички транспорт, телекомуникације, вода, радио и телевизија, поште, управљање пристаништима и аеродромима), где су била уведена лимитирана либерализација и регулаторна средства и оне службе који се још налазе у рукама државе (или других политичких власти, као што су региони), или службе који су предмет стриктно државне контроле као здравство, образовање и социјална заштита.<sup>224</sup>

Међутим и поред предузетих мера за јачање регулације ипак се истичу неколико основних слабости. Прво, при преузимању радњи регулаторних власти јављају се велике сметње у ранијој анти тржишној легислативи. Друго, нова легислатива понекад врши повреду правила конкуренције и ограничава делатност регулатора. И треће, понекад они не успевају достићи жељену ефективност службе која се пружа јавности. Четврто, регулација не постоји стално у локалној служби.

И поред службеног образложења да предузета реформа италијанске управе треба да достигне ниво других европских управних система, стручна критика у Италији са резервом прихвата ову констатацију сматрајући да се прецењује принцип тржишта, а да реформе у изједначавању радног односа свих запослених сматрају се приватизацијом јавних служби.<sup>225</sup> Јасно произлази да и поред свих промена и реформи кои су предузети у Италији ипак право Европске уније остаје главно средство против антитржишне легислативе.<sup>226</sup>

#### 2.1.4. ШВАЈЦАРСКА

И поред тога што Швајцарска, није била међу најактивнијим ОЕЦД земљама у реформисању јавног сектора, ипак могу да се примете озбиљни напори у реформама појединих сектора. Наиме, и поред тога што Швајцарска није чланица међународних организација попут Уједињених нација и Европске уније, ипак је јасно да се међународни утицај повећава у погледу швајцарског развоја. Делимично то је резултат чланства других организација попут Светске банке или Светске трговачке организације. Констатација је да се највећи број реформи јавних институција у Швајцарској догодио као резултат међународних промена.<sup>227</sup>

<sup>224</sup> Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy, International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, стр. 83

<sup>225</sup> Russo, 1994, 96, сп: E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredsnja drzavna uprava i uporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, стр. 272

<sup>226</sup> Giacinto della Cananea, *The regulation of public services in Italy, International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002, стр. 87

<sup>227</sup> Public Management Service, OECD, 1998, *Reforming Public Enterprises Cese studies: Switzerland*, by Kuno Schedler and Felix Keller, University of St. Gallen

Административна служба у Швајцарској се уобичајено оснива менаџерском независношћу од политичких власти преко дефинирања уговора за службу. Сагласно овом уговору, који се закључује за одређени период, менаџер административне службе предузима мере за обављање службе, јасно дефинишући квантитет и квалитет административног производа, као и задовољство корисника, преко одређених индикатора. Заузврат политичке власти додељују административној служби одређене буџетске алокације.<sup>228</sup>

Карактеристика швајцарског система је то што регулисање јавних предузећа није јасно дефинисано као у другим земљама, тако да форме разних квази независних делатности у јавном сектору разликују се различитим критеријумима. Први критеријум је статус правног лица, што значи да институције са овим статусом могу преговарати за разне ствари, као на пример о свом називу, затим имају имовину са којом располажу. Друга карактеристика је организациона аутономија, што значи да оне нису део централне администрације тако да су слободне да оформе своју организацију. Наредна карактеристика је аутономија запослених, која није у сагласности са Законом о државним службеницима, већ има своја правила. Следећа карактеристика је финансиска аутономија, што значи да ове институције имају своје рачуне, тако да нису део федералног буџета. И на крају аутономија деловања, што значи да институције саме одлучују које резултате желе постићи ради постизања одређених социјалних циљева.<sup>229</sup>

У Швајцарском праву не постоји повезаност између аутономије институције и статуса правног лица, због чега свака институција мора да се проучи у сагласности са индивидуалним критеријумима.

Јавна установа у Швајцарској је државни орган који врши своју активност на релативно аутономни начин, под надзором Владе. Сагласно традиционалној немачкој доктрини, она се понекад користи у стварима да би омекшала своје циљеве јавног интереса. Полазећи од тога да јавна установа има циљ да врши један задатак од општег интереса, значајно је да се потенцира да установа може да има карактер правног лица, а постоји могућност и да нема такав карактер.<sup>230</sup>

Корисници услуга јавних установа називају се и клијентима или претплатницима. Значајно је да се потенцира да односи између јавне установе и њених корисника могу да се сматрају приватним правом или јавним правом, о чему федерални или кантонални законодавац има пуну слободу одлучивања. Осим тога обавеза коришћења услуга установе не имплицира обавезавајуће прихватање њених услова коришћења, па ни поштовање јавног права. Закон, правилник, чак и уговор утврђују услове сагласно којима грађани могу да користе услуге установе.

Истичу се неколико принципа<sup>231</sup> пословања установе. Први принцип је принцип законитости, који подразумева да установа има право да наплати

---

<sup>228</sup> Frederic Varone and David Giauque, Policy management and performance-related pay: comparative analysis of service contracts in Switzerland, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, N. 3, September 2001, стр. 544

<sup>229</sup> Public Management Service, OECD, 1998, *Reforming Public Enterprises Case studies: Switzerland*, by Kuno Schedler and Felix Keller, University of St. Gallen

<sup>230</sup> Andre Grisel, judge ua Tribunal federal, *Droit Administratif Suisse, Jurisprudence generale Dalloy*, Paris, Editions ides et calend, Neuchatel

<sup>231</sup> Andre Grisel, judge ua Tribunal federal, *Droit Administratif Suisse, Jurisprudence generale Dalloy*, Paris, Editions ides et calend, Neuchatel

надокнаду или таксу једино у сагласности са законом, под условом да се не ради о много великим износима који се добијају за канцелариске или остале послове. Карактеристика надокнаде је што за њу се добија услуга за разлику од пореза. Наиме, надокнада која се тражи од корисника неке установе, претставља надокнаду коришћења, за разлику од управне надокнаде, која је резултат извршавања државног акта и накнаде монопола државе, који се наплаћује због концесије права монопола коју има држава.

Следећи принцип је принцип једнакости што значи да јавна установа, као државно тело, треба да буде отворена према свима независно да ли има монопол. Исто тако услови коришћења требају да буду једнаки за све кориснике.

Истиче се и принцип пропорционалности у погледу на то да треба да постоји разуман однос између активности установе и њених услова коришћења. Тако, на пример упис на универзитету не сме да зависи од породичног стања кандидата приликом уписа. Поред тога у оквиру закона и правилника, дозвољено је органима установе да регулишу њено коришћење. Свакако да могу позвати кориснике да се понашају пристojно и да поштују распоред. При томе не би смели да их принуде формалностима које нису у надлежност циља установе. Њихова надлежност према трећим лицима је изузетно мала, тако да се извршава једино према онима који је нарушавају или постоји директна опасност да ће спречити функционисање установе.

Принцип коришћења, у сагласности са принципом једнакости, значи да свако ко задовољава услове за коришћење може да претендира да користи услуге установе. Међутим, нико није обавезан немогућем, што значи да установа може да одбије грађане уколико није способна да обезбеди услуге и поред тога што они испуњавају услове. Примера ради једна болница нија дужна да прими већи број болесника него што има расположивих кревета или због недовољног броја просторија универзитет ће смањити број студента. У оваквим случајевима једни ће добити право коришћења, док други ће се отказати. Установе ће поштовати принцип једнакости једино ако се њихов избор заснива на објективним разлозима. Установа може да да приоритет лицима, која плаћају свој порез на територији колективитета од кога зависе. Насупрот овоме Предузеће за пошту, телеграф и телефон не би смело да фаворизира своје раније кориснике у односу на нове.

Установа, чији правни режим даје ексклузивно право обављања делатности, располаже законским монополем. Овај монопол може да буде директан, уколико монополизирана активност је забрањена трећим лицима и индиректан уколико држава принуђује грађане да користе услуге установе, спречавајући на тај начин приватне компаније да обезбеђују исте услуге, због недостатка корисника. Установа може да има и фактички монопол, у случају када је заштићена од било које конкуренције извансудског, изванправног карактера или када нема директну повезаност са њеном делатношћу. Такав је случај када су њене цене пуно ниже од оне у приватним компанијама или када уређује своје инсталације на део јавног домена, који не могу да користе приватна лица.

У недостатку посебних одредби, одговорност савезних јавних установа према њиховим корисницима и трећим лицима, регулише се Законом од 14 марта 1958 године, који се односи на одговорност Конфедерације,

одговорност коју имају чланови њених власти и њених функционера. При томе установа која има статус правног лица одговара углавном за штету која произлази из њеног коришћења. Конфедерација интервенише једино субсидијарно да би покрила штету коју установа није способна да надокнади. Осим тога, Конфедерација плаћа дугове које установе без статуса правног лица не могу да исплате фондovima којима располажу.<sup>232</sup>

## 2.2. АНГЛОСАКСОНСКИ СИСТЕМ

### 2.2.1. ВЕЛИКА БРИТАНИЈА

Када је реч о реформи јавне управе и у њеном оквиру приватизацији јавних служби као позитивни пример наводи се Велика Британија у периоду Маргарет Тачер у току 80-тих година, и касније Џона Мејџора у току деведесетих година 20-ог века. Уствари, то је период када енглеско друштво пролази кроз више великих тешкоћа, односно то је био период релативне неуспешности и привредног застоја државе.<sup>233</sup> Иако је Велика Британија била победник у Другом светском рату, ипак њене главне карактеристике у том периоду биле су исцрпљеност од дугог рата, људске жртве, сиромаштво због трошкове рата, разарања од бомбардовања, иза чега је настао процес деколонизације и све већа превласт САД-а, криза и губљење успешности привреде, затим, велики број незапослених и девалвација фунте.<sup>234</sup> Независно који су били разлози за спровођење реформи јавне управе у Великој Британији ипак њихова суштина и енергичност су модел реформи јавне управе који је узор у свету.

Општа реформа у Великој Британији почела је у привреди.. Влада Маргарет Тачер за основу је користила економске доктрине неолиберализма и полазећи из монетаристичког учења Милтона Фридмана и чикашке школе одлучила се за радикалну приватизацију и потпуну доминацију тржишта као начела економске организације.<sup>235</sup> Реформа управе у Великој Британији огледа се у три области: у организацији управних служби, у управљању управним службама и у овлашћењима корисника јавних служби. При томе настаје одвајање оних који пружају услуге од управних органа који формулирају јавну политику, врши се делегација

---

<sup>232</sup> Andre Grisel, judge ua Tribunal federal, Droit Administratif Suisse, Jurisprudence generale Dalloy, Paris, Editions ides et calends, Neuchatel

<sup>233</sup> Jessep, 1994, 354 сп. Akademik Eugen Pusi}, "Modernizacija javne uprave", Hrvatska javna uprava, год. I (1999) бр. 1, стр. 15

<sup>234</sup> Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih Europskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizaciji hrvatske javne uprave", Zagreb 25 и 26 април, 2002 година, стр. 3, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf)

<sup>235</sup> Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih Europskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizaciji hrvatske javne uprave", Zagreb 25 и 26 април, 2002 година, стр. 3, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf)

контроле менаџмента од стране ових органа (агенција) и повећавање коришћења приватног сектора у пружању јавних услуга.<sup>236</sup>

Гледано у целини, реформа јавне управе у Великој Британији састојала се у предузимању два облика мера. Једним мерама су се преносили управни задатци од државе на недржавне носиоце, а другима је био побољшан начин рада управе увођењем метода који су развијани, примењивани и проверавани у привредним организацијама. Полазећи од ових општих циљева британске управне реформе Худ дели први на два тз. "мегатренда": успоравање или скретање у обратном смеру, раст државне управе и приватизација или квазиприватизација. Други циљ се реализује путем мера које се заједно зову Нови јавни менаџмент.<sup>237</sup>

У односу управног система приступ Маргарет Тачер претставља прелазак од владавину на управљање (from government to governance), од елитизма британске државне управе у оквиру политичких и уставних начела који су у Великој Британији названа Вестминстерски модел на Нови јавни менаџмент (New Public Management). Основне идеје и доктрине појма Новог јавног менаџмента подразумевају: прелазак јавне управе на методе менаџмента који су развијени и усавршени у приватно својинској привреди, претходно утврђени стандарди и мере успешности управе, тежња ка постигнутим резултатима, деконцентрација и децентрализација са већом самосталном одговорношћу појединих јединица управног система, увођење метода тржишне иницијативе у јавној управи и увођење веће дисциплине и штедње приликом употребе јавних средстава. Предност тржишне оријентације насупрот државној управи види се у томе што управа "није имала капацитет за обраду информација које има тржиште, да је неспособна да реши проблем координације и да није у стању да успешно примени потстицај који постоји на тржишту".<sup>238</sup> Сматрало се да су јавни органи склони превеликој потрошњи јер одузимају средства за привредни развој, а јавним службама, које су у државним рукама, управљају професионални монополи који самовољно одређују количину и квалитет услуга које се пружају грађанима. Грађани су изгубили поверење у способност јавног сектора да обавља јавне службе са очекиваним квалитетом, да управља економијом, да решава социјалне проблеме и разумно да поступа са јавним финансијама.<sup>239</sup>

У 1980 години Влада Маргарет Тачер започела је општа истраживања о управљању и о информациској мрежи централних министарстава.<sup>240</sup> У току 20 века број централних ресора се увећао на 30 (у 1951 години)<sup>241</sup>, онда се

---

<sup>236</sup> R. Butler, *Reinventing British Government*, во *Public Administration*, vol. 72, No.2, 1994, стр. 265-270, Б. и *Reinventing Government but Will it Work* од G. Jordan во истиот број, сп: Наум Гризо, Борче Давитковски, *Проблеми на управувањето*, Скопје, 2001, стр. 148

<sup>237</sup> Hood, 1991, 3, сп: Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999, стр. 429

<sup>238</sup> Hood, 1991, 4 и 5; Chapman, 1994, 600, сп: Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih Evropskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април 2002 година, стр. 13, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf)

<sup>239</sup> Jackson, 2001, 6, 8, 9, сп: Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih Evropskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizaciji hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 4, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf)

<sup>240</sup> Ridley 1995, 569 сп. Eugen Pusic, "Modernizacija javne uprave", *Hrvatska javna uprava*, год. I (1999) бр. 1, стр. 15

<sup>241</sup> Greenwood и Wilson 1984, 25, сп.: E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, стр. 92



смањено на 20 у (1964 години)<sup>242</sup>, затим на 18 (у 1982 и 1988 години)<sup>243</sup>. Исто повећао се број министара у централној влади, а број запослених у јавном сектору се повећао на седам милиона. Уствари централну државну управу, поред централних ресора, сачињавале су и управне организације под надзором тих ресора и са запосленим државним службеницима, затим управне организације под надзором министара, али са запосленима који нису били са статусом државних службеника и управне организације са државним службеницима али не под директним надзором министара.<sup>244</sup> Можда највећи део јавних послова нису извршавале управне организације централне државне управе већ организације обухваћене широким појмом јавног сектора. Пре свега велика и разнолика је била категорија т.з. квазидржавних организација. Полазећи од различитих критеријума различити аутори долазе до сасвим различитих података о укупном броју квазидржавних организација, при чему се тај број кретао од 252 до 3.068.<sup>245</sup>

Квазидржавне организације могу се поделити на управна тела у ужем смислу речи, саветодавна тела и специјализирана квазисудска тела. Квазидржавне организације у најширем смислу су оне које се карактеризирају управљањем имовине у јавној својини. Овде спадају и т.з. јавне трговачке организације (trading bodies), које су део централне управе (фабрике војне опреме, или државна бродоградилница) или локалне управе (на пример, локална банка и др.), затим државно учешће у приватним предузећима, нарочито када је већи део у државним рукама, затим јавна предузећа т.з. организације које су организоване као државна предузећа, стим што им је статут прописан законом, налазе се у јавној својини, и под ограниченим државним надзором али су самостални у пословању и управљању. Запослени нису државни службеници, а и средства са којима раде нису државна средства.<sup>246</sup> Посебну категорију сачињавале су регионалне управне заједнице, које су настале као подружнице централних управних ресора, а неке регионалне управне организације су се осамосталиле и функционирале су као аутономне мреже установа.<sup>247</sup>

У време Маргарет Тачер била су објављена два програма. У 1982 години била је објављена "Иницијатива реформирања финансиског управљања", а шест години касније у 1988 години "Следећи кораци" (Next steps). Са њом Јединица Владе за рад (Efficiency Unit) предложила је пребацивање 29 централних управних организација из државне управе у ужем смислу у јавни сектор. Истовремено било је предложено да до 2000-те године скоро 3/4 од свих државних службеника, око 450.000 пређу из централне управе у управне организације. Данлеви сматра да би то могла да буде предигра за даље премештање обухваћених организација ван

---

<sup>242</sup> F.M.G. Wilson, 1966, 76-77, сн.; E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnj drzavna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, стр.92

<sup>243</sup> Greenwood и Wilson, 1984, 15; Dunleavy, 1989, 273, сн.; E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak M, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, стр. 92

<sup>244</sup> Dunleavy, 1989, 259, сн.; E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, стр. 93

<sup>245</sup> Greenwood и Wilson, 1984, 165, сн.; E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava u usporednu upravnu sustavu*, Zagreb, 1997, стр. 93

<sup>246</sup> E. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, стр. 94

<sup>247</sup> Ibid

државне управе, па и њихова приватизација.<sup>248</sup> Тиме се реформа усмерава ка претварању државног управљања у бизнис менаџмент. Приватизацијом, низ делатности које су до тада вршиле државне управне организације, биле су пренесене на недржавне носиоце. Јавна управа се све више приближавала ка тржишној утрци без обзира да ли су одређене услуге биле наручене на тржишту у оквиру утрке, на којој су могли да учествују управни и неуправни понудиоци, у циљу да се створи квази утакмица унутар управног система између управних организација. При томе, били су издвојени “наручиоци” неке јавне службе, примера ради Министарство и “извршиоци” делатности од које се састоје јавне службе.<sup>249</sup>

У овом периоду је опадао број задатака и број запослених у централним ресорима и исти су били усмеравани ка доношењу финансиских одлука, изради прописа и друго. Карактеристично за овај период је оснивање Извршних канцеларија (Executive Agencies), које су биле нови управни органи, које су имале широку аутономију као министарства и које су вршиле цело оперативно пословање. Исто тако доношењем Закона о локалној самоуправи (1988 и 1992) отвориле су се могућности за приступ приватног сектора у пружању јавних услуга тиме што је за јединице локалне самоуправе била предвиђена обавеза да за све локалне јавне службе расписују отворене конкурсе на којима би имали могућност равноправно да учествују и приватни понудиоци.<sup>250</sup>

У Великој Британији паралелно са управном реформом започела је и приватизација, која је била део политичког програма сваке конзервативне владе. Влада Маргарет Тачер још током 1979 године започела је да користи савете приватних менаџера. Ову реформу је продужио њен наследник Џон Мејџор и она је трајала све до 1997 године. Цела реформа базирала се на руковођењу државне управе на економским принципима, односно да су принципи тржишта и такмичења у државној управи најбољи начин за постизање квалитета услуга и добара које пружа држава. Јохнсон је истакао да у будућности државна управа треба да буде “тржиште колико може, а држава колико мора”.<sup>251</sup> Тржишна оријентација државне управе значи да услуге које јавне службе пружају грађанима могу да се организују на више начина: државне организације да их врше директно, али у равноправном такмичењу са недржавним произвођачима истих услуга; држава да плаћа услуге, а директно да их врше недржавне организације; држава да купује на тржишту одређене услуге које су јој потребне (примера ради, одржавање зграда, информациске услуге); услуге да врше приватне или јавне организације које регулише држава и услуге да врше приватна предузећа у тржишним условима. Надметање као најзначајнији део тржишта, осигурава да корисници имају могућност избора између два понуђивача, примера ради студенти на факултетима или када се разни понуђивачи такмиче међусобно ради добијања концесија, када се ради о монополистичким или

---

<sup>248</sup> Dunleavy, 1989, 266, сп: Е. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, стр. 96

<sup>249</sup> Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih Europskih upravnih sustava*, Megunarodna konferencija "Modernizaciji hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април 2002 година, стр. 4, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf)

<sup>250</sup> Johnson, 1994, 197, сп. Eugen Pusic, *"Modernizacija javne uprave"*, *Hrvatska javna uprava*, год. I (1999) бр. 1, стр. 15

<sup>251</sup> Eugen. Pusic, *"Modernizacija javne uprave"*, *Hrvatska javna uprava*, год. I (1999) бр. 1, стр. 18

полумонополистичким услугама, примера ради телевизиски канали, или када државне установе се такмиче са недржавним нудећи исту врсту услуга, примера ради државне са недржавним школама. Начелно дозвољава се “само-приватизација” државних усанава тиме што одређена државна организација нуди држави обављање одређених делатности по тржишним ценама и за то држава закључује уговор.<sup>252</sup>

Полазећи од тога да у јавном сектору треба да се уведу погодни облици натечаја и да се рад што више прилагоди стилу и методама приватног сектора, реформе у Великој Британији велику пажњу посвећују приватизацији и примени contracting out - уговарање са спољним понуђивачима за вршење управних послова у ужем смислу.<sup>253</sup>

Доласком Маргарет Тачер на власти национализиране индустрије у Великој Британији сачињавале су 10,5% британског бруто националног производа и једну седмину целокупног инвестирања у економији.<sup>254</sup>

Крајњи циљ Маргарет Тачер, при приватизацији, није био ништа друго већ да се промени однос британског народа према економији слободног тржишта и да буде што даље од језивог социјализма. Њен краткорочни циљ је био да се повећа део британске популације који је имао удео у економији. Ово је било више овезбеђено јавном продајом акција него приватном продајом са компетитивним натечајем међу преквалификованим компанијама; као и развијањем широког и скупог рекламног програма у циљу охрабрења обичних грађана да инвестирају у акције; продаја акција запосленима у предузећа; ограничавањем броја акција продатих било ком купцу појединцу и утврђивање цене акција испод њихове тржишне цене. Она је спектакуларно успела да постигне своје циљеве чиме је за само 13 година био повећан број оних пунолетних грађана који су директно имали акције од 9% до 25%.<sup>255</sup> Њени средњерочни циљеви су били да учини да приватизација буде непромењена и тиме промовира невршење послова Лабуристичке партије када у будућности добије власт. Исто тако она је ослабила уније рада, које је сматрала за разлоге британског пада. Оба задатка је испунила. Више од 98% запослених су купили акције са попустом у њиховим компанијама, пркосећи њиховим унијама и Лабуристичкој партији иако су се ови борили да се продаје бојкотирају.<sup>256</sup>

Реформе Маргарет Тачер продужио је премијер Џон Мејџор. Он је исто тако предузео два програма којима се продужује у континуитету започета реформа јавне управе у Великој Британији. Програмом “Повеља грађана” (Citizen’s Charter) из 1991 године настојало се да се продужи са тржишним карактером делатности у јавној управи, а да грађанин више не буде само корисник јавних служби већ да се подигне на ниво корисника - потрошача - купца услуге јавне управе. Други програм се звао “Државна служба: континуитет и промена” (The Civil Service, Continuity and Change), она је била објављена 1994 године и започела је процес изједначавања традиционално

---

<sup>252</sup> Ridley 1995, 573-574, сп: Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999, стр. 433

<sup>253</sup> Ибид, стр. 16

<sup>254</sup> Наум Гризо, Борче Давитковски, *Приватизација во светот*, Куманово, 1994, стр. 9

<sup>255</sup> Matthew Bishop, John Kay, Colin Mayer, *Privatization & Economic Performance* (Oxford, England:Oxford University Press, 1994), 299, сп: E.S Savas., *Privatization and public private partnerships*, New York, 2000, стр. 121

<sup>256</sup> E.S. Savas, *Privatization and public private partnerships*, New York, 2000, стр. 121

повлашћених статусом британских државних службеника са другим запосленима.

Један од циљева управне реформе је био смањење државне управе, односно броја запослених у јавној управи. Циљ је био да се постигне идеал “танког менаџмента” (Lean Management), који постоји у приватним предузећима, а који се састоји у парцијалној замени хијерархија еластичнијим методама обраде информација, оријентација ка потрошачима, односно купцима, децентрализација у односу одлучивања и средствима, потстицај иницијативности сарадника, стварање организације која је у стању да учи из искустава, а тиме да смањи број чланова.<sup>257</sup> Свакако да једна од најделикатнијих мера које су морале да се предузму при вршењу управних реформи у државној управи је смањење броја запослених у управи. Колико је реформа јавне управе у Великој Британији успела да смањи број запослених државних службеника може се утврдити из следећих статистичких података приказаних у стручној литератури. Број службеника у категорији “државне службе” у 1975 износи 745.000, а број до 1983 година тај број се смањио на 642.800. Од њих у 18 централних министарстава, одељења и других самосталних органа у 1982 година имало је 455.017 службеника. У 1983 години 2 милиона службеника радило је у локалној управи, 217.000 у квазидржавним јавним организацијама (Quangos), 1,700,000 у национализованим индустријама (1978 години), 62.211 у аутономним организацијама за снабдевање водом (1980/81 године) и 1,000.000 у националној здравственој служби (1982/83 години). То заједно са 642.800 државним службеницима чини 5.722,011 за цео јавни сектор, при чему државна управа обухвата 201.665 запослених у ресору одбране.<sup>258</sup>

У време Тачера и Мејџора биле су приватизирани раније национализовани гране за снабдевање енергијом (плином и електричном енергијом), производња челика, телекомуникације, поште, железнице, снабдевање водом, радиотелевизија, пристаништа и неки аеродроми. Исто тако је била ослабљена државна контрола над употребом атомске енергије у цивилне циљеве. Према податцима које наводе Коенинг и Бек у 1997 години, од 1979 до 1995 године влада је парцијално или целосно продала приватницима 51-но веће државно предузеће за 55 милијарди фунти, што је претстављало између 2% и 4% од годишњих државних расхода у то време.<sup>259</sup> Приватизација је започела са распродајом државне индустрије тако што у периоду 1979 до 1983 година била су приватизована 25 предузећа.<sup>260</sup> На почетку приватизовани су једноставнији случајеви, односно предузећа која су била профитабилна и која су одмах могла да се успешно појаве на тржишту. Следећа су била предузећа која нису могла тако лако да се приватизирају због лоше финансијске ситуације неких од водећих кандидата за приватизацију. Ради тога Влада је напустила планове да прода акције Националне компаније теретних возила, одложила је флотацију британске авиокомпаније итд. У овом периоду није био остварен план продаје од 50% британских телекомуникација. Међутим независно од свега Влада је у свом

<sup>257</sup> Koenig/Beck, 1997, 40-41; Ridley, 1995, 573, сн. Eugen Pusic, *"Modernizacija javne uprave"*, *Hrvatska javna uprava*, год. I (1999) бр. 1, стр. 17

<sup>258</sup> Eugen Pusic, *"Modernizacija javne uprave"*, *Hrvatska javna uprava*, год. I (1999) бр. 1, стр. 17

<sup>259</sup> Eugen Pusic, *"Modernizacija javne uprave"*, *Hrvatska javna uprava*, год. I (1999) бр. 1, стр. 16

<sup>260</sup> Наум Гризо, Борче Давитковски, *Приватизација во светот*, Куманово, 1994, стр. 9

првом мандату остварила приход од 1.440 милиона фунти преко продаје имовине јавних предузећа.<sup>261</sup> У следећем периоду од 1983 до 1993 године, у почетку врши се продаја акција Британских телекомуникација, која је донела такав приход држави што је створило повољну ситуацију за даље продаје. Тако у 1986 године 100% акција Британског гаса биле су продане за 5,4 милијарди фунти, за акције Бритиш Ервајз у 1987 година добијени су 0,9 милијарди фунти, за Ролс Ројс исте године 1,4 милијарди фунти, јула 1987 Бритиш Еарпорт донео је 1,2 милијарди фунти, новембра 1988 године Бритиш Стил био је продан за 2,4 милијарди, а децембра 1989 година флотација десет регионалних водопривредних заједница донела је 2,2 милијарди.<sup>262</sup> Међутим, у другој фази приватизације настале су тешкоће што су у великој мери успориле интензивно започету приватизацију државних предузећа. Парцијални разлог за то је био факт што следећи за приватизацију су била предузећа која нису била довољно профитабилна (била је одложена приватизација Бритиш Ервајз најављена 1980 године, а реализована у 1987 години). Поред тога истиче се непостојање такмичарског духа за продају неких предузећа, пре свега природних монопола, који су схваћени као ситуације где се сматра да ће један произвођач добара или услуга имати рационалније и ефикасније привређивање уколико се производња не одвија у конкурентским условима. Други разлози који су доводили до тешкоћа у приватизацији су били неопходност убеђивања управе предузећа да је продаја пожељна, као и фактори који су били изван контроле владе (случај Бритиш Ервајза показује неопходност да се преиспита уговор са САД), као и технички фактори (као у случају приватизације водопривреде, када се план одлаже ради потребе дренаже земљишта).

Може да се констатује да се у управном систему Велике Британије одвијао процес преношења управних радњи и премештај управних организација и запослених са државне управе у шире потсистеме т.з. јавни сектор. Тиме се смањио утицај центра државне власти на организације које су се по својим методама пословања приближиле организацијама које су постојале у приватном сектору. Тако, се потенцирала разлика између класичних ресора државне власти и концентричних кругова јавних служби у управним организацијама централне управе, који нису имали статус министарства, у квазидржавним управним организацијама, у јавним предузећима и другим организацијама које управљају имовином у јавној својини.<sup>263</sup>

Постоје разна мишљења о реформама које су предузеле у Великој Британији. Једни аутори, полазећи од тога да је мерење резултата у управним делатностима немогуће<sup>264</sup>, сматрали су да се претерује када се истичу предности и постигнути резултати ових реформи. Тако, британски државни службеници када су били упитани за практичну вредност “Повеље грађана” одговорили су: “она је само на папиру”. Неки аутори сматрају да је

---

<sup>261</sup> Наум Гризо, Борче Давитковски, *Приватизација во светом*, Куманово, 1994, стр. 41

<sup>262</sup> Ибид, стр. 44

<sup>263</sup> Е. Pusic, S. Ivanisevic, Z. Pavic, M. Ramljak, *Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, стр. 96

<sup>264</sup> Johnson, 1994, 199, сп: Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999, стр. 434

реформа “јача на речима него у реалним резултатима.”<sup>265</sup> Међутим, касније исти аутори истичу да у поређењу са британском управом из последњих сто година већ до сада остварене су уистину драматичне промене.<sup>266</sup> Ипак не могу да се занемаре и они податци који говоре да по предузетим структурним реформама у Великој Британији трошкови су смањени за 20%, па и више.<sup>267</sup>

Независно од позитивних и негативних мишљења у вези спроведене реформе у Великој Британији, није спорно да су управне реформе у државној управи дали нови импулс у развоју јавних установа.

## 2.2.2. СЈЕДИЊЕНЕ АМЕРИЧКЕ ДРЖАВЕ

У оквиру англосаксонског правног система свакако важно место заузимају Сједињене Америчке Државе (САД), где препоруке о реформама јавне администрације имају дугу историју.<sup>268</sup> Ту се процес одвијао у три периода. Први период се карактеризирао покретом “Нови јавни менаџмент” (New Public Management), чији носиоци су били пре свега теоретичари јавне управе. Други период је био за време председника Роналда Регана, који је у свом политичком програму предвиђао реформе управе. Трећи период је изражен паролом “Поновни изум државне управе” (Reinventing Government), која је била популаризирана од стране тима председника Била Клинтона.<sup>269</sup>

Идеја о покрету “Нови јавни менаџмент” вуче своје корене од краја шездесетих година, када су многобројни сукоби који су постојали, рат у Вијетнаму, стање сиромаштва у квартовима америчких градова и друго утицали да се држава посматра критички. При томе класичним доктринама јавне управе се приговарало да су неактуелне, да немају шта да кажу о наведеним проблемима, да су неосетљиве на аспект људског управљања, на ситуације и потешкоће кроз које пролазе грађани. Имајући у обзир претходно речено “Нови јавни менаџмент . . . . је требао да буде покушај устројства, описивања, конструирања и осигуравања оперативности организација којима промичу” вредности о одазивности управе за интересе грађана, учешћа у управним делатностима и одлучивању грађана у одлучивању, социјалне правде, слободе грађана у избору услуга, одговорност носиоца програма за његову успешност.<sup>270</sup> Међутим, то није једино тежиште овог покрета. Наиме, идеја је била да се повећа делотворност управних организација и од

---

<sup>265</sup> Koenig/Beck, 1997, 108, 110, сп: Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999, стр. 435

<sup>266</sup> Ridley 1995, 576, сп: Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999, стр. 435

<sup>267</sup> Akademik Eugen Pusic, *Modernizacija velikih Evropskih upravnih sustava*, Meunarodna konferencija "Modernizaciji hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година, стр. 6, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.pdf)

<sup>268</sup> London R., *Tools for Governing: Privatization, Public-Private Partnerships and Entrepreneurial management*, *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 1, Jan/Fev., 2002, Според Ingraham (1992), помеђу 1905 и 1989 имало 11 предлози за крупни административни реформи на федералната влада

<sup>269</sup> Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave*, *Hrvatska javna uprava*, Год. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 22

<sup>270</sup> Frederickson, 1980, 31, 35, сп: Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave*, *Hrvatska javna uprava*, Год. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 22

хијерархиски постављених ауторитарних односа да се пређе на тимска и демократска. При томе, посебна пажња је посвећена односима управе са њеном друштвеном средином и у том погледу се форсира децентрализација, односно мале аутономне јединице. Једновремено покрет “Ново јавно управљање” тражи социјалну правду (equity) као вредност и демократску организацију управе као средство за њено остваривање.<sup>271</sup>

Након првог периода реформе државне управе у САД који је предложио програм о управи, у осамдесетим годинама и доласком Роналда Регана за претседника 1980 године реформа државне управе је добила сасвим другачији смисао и правац. Програм Регана се ослањао на следећем: “склоните владу са наших леђа и даље од наших џепова”<sup>272</sup>. Циљ његовог програма био је са једне стране смањење обима, делокруга и утицаја савезне управе на амерички живот, а са друге стране јачање одбране, смањење инфлације, али и давање потстрека економском развоју и уравнотеже савезног буџета. Неки циљеви требали су да се остваре централизацијом власти, као на пример буџет, смањивањем планирања и кадра који управља ресурсима искључиво у домаћем делокругу, премештањем што више одговорности у управљању и програмирању другим организацијама изван државне управе, увођењем договарања са недржавним организацијама који преузимају неке задатке јавне управе и добијају јавна овлашћења, проширењем примена методе пословног управљања у савезној управи<sup>273</sup>, затим приватизацијом, отстрањивањем злоупотребе и модернизацијом надзора управљања и контроле трошкова.<sup>274</sup> Овај период је карактеристичан по увођењу општих инспектора (Inspectors General). Једна противречност Регановог програма због које није дошло до смањења обима управе савезне владе, било је повећање издатака за оружане снаге. Наиме, стручњаци су утврдили да савезна управа треба да смањи број радних места за 500.000, али реално смањено је било 30.000 и то са уговорним преносом послова на организације које нису у државној управи (contracting out).<sup>275</sup>

Трећи период реформе државне управе у САД започео је доласком претседника Била Клинтона и потпретседника Ала Гора, чија Демократска странка је наследила проблем америчке државне управе који је оставио претседник Роналд Реган. Наиме, реформа деведесетих година била је покренута Законом о перформансима (ефект) и резултатима, који је ступио на снагу 1993 године. Закон је тражио да се јасно утврде циљеви јавних програма и процене ефекти агенција у њиховом остваривању. Значајно је то што Закон потенцира резултате, квалитет услуга и задовољство корисника које третира као клијенте.<sup>276</sup>

Програм потпретседника Ала Гора започео је 1993 године када је био поднет извештај претседнику Клинтону насловљен као: “Национални преглед

---

<sup>271</sup> Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava*, Год. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 23

<sup>272</sup> E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 10

<sup>273</sup> Carroll, 1987, 107, сп: Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava*, Год. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 24

<sup>274</sup> Levine, 1986, 198, сп: Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava*, Год. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 24

<sup>275</sup> Carroll, 1987, 107-108, сп: Eugen Pusic, *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999, стр. 438

<sup>276</sup> Наум Гризо, Борче Давитковски, *Проблеми на управувањето*, Скопје, 2001, стр. 137

урађеног. Од бирократије до резултата; стварање управе која боље ради, а мање кошта.” (National Performance Review. From Red Tape to Results; Creating a Government that Works Better and Costs Less).<sup>277</sup> Уствари овај програм се базира на четири основна принципа. Први принцип је стварање подузетничке управе која одбацује бирократску умешаност и прелазак на систем у којем су људи одговорни да раде по правилима, у којем одговарају за постизање резултата. Овако постављена управа инсистира на задовољавању корисника, због чега слуша мишљење корисника преко анкета, разних скупова и сл. Ова управа трансформише атмосферу путем децентрализације власти чиме преноси овлашћења онима који раде у првим редовима у контакту са странкама, где они више сами одлучују о решавању својих проблема. Успешна подузетничка управа увек проналази начине да боље послује, а мање троши – вршећи реконструкцију начина на који ради и поново анализирајући програме и процесе.<sup>278</sup> Наводили су се следећи начини за остваривање ових принципа: увођење такмичења у управи, оцењивање рада након постигнутих резултата, смањивање броја прописа, повезивање јавних и приватних носиоца, стварање мешовитих тела у сарадњи са корисницима и замењивање једногодишњег са двогодишњим буџетом. Истовремено се истицало да би управа требала да остварује нова средства путем наплаћивање својих услуга, да спречи настајање проблема, да уведе децентрализацију, да замени хијерархију менаџментом сарадње и да створи нова тржишта и тржишне инструменте.<sup>279</sup> Посебан значај има то што уместо за инпуте или буџетске алокације који су карактеристични за класичну управу, управа ориентирана према резултатима је заинтересована за резултате преузетих акција. Јавни подузетници су свесни да уколико су институције засноване на инпутима имају мало разлога да се боре за боље резултате. Међутим, уколико се финансирају према остварењима, оне постају опседнуте резултатима.<sup>280</sup>

Овај период се карактеризира доношењем неколико извршних наредба, као на пример Наредба бр. 12834, која има за циљ регулирање извесних инкомпатибилности, као и регулирање етичког понашања одређених службеника у управи. Извршна наредба бр. 12839 настоји да се укину 100.000 радна места у федералној управи. Посебно се истиче Извршна Наредба бр. 12862 која говори о т.з. “култури клијента”. У том смислу свака агенција би требала да да такав квалитет услуга који би достигао или надмашио квалитет услуга у приватном сектору. Овај акт предвиђа да свака агенција треба да утврди којим клијентима треба да пружи услуге, да испита њихово мишљење о томе какве услуге су им потребне, у којој мери су задовољни постојећим услугама, као и да утврди ниво услуга и упореди их са њиховим резултатима.<sup>281</sup> У том правцу је приступ који се користи у америчкој управи назван “менаџмент тоталног квалитета”, који полази од тога да су

<sup>277</sup> Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava*, Год. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 25

<sup>278</sup> Цит. R. Мое, 1994, 113, сп: Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava*, Год. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 26

<sup>279</sup> Koenig/Beck, 1997, 41-42, сп: Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava*, Год. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 26

<sup>280</sup> Osborne, Gaebler, оп. цит., стр. 113-114, сп: Наум Гризо, Борче Давитковски, *Проблеми на управувањето*, Скопје, 2001, стр. 143

<sup>281</sup> Наум Гризо, Борче Давитковски, *Проблеми на управувањето*, Скопје, 2001, стр. 138, 139, 141



клијенти најважни људи за једну организацију, они који директно услужују клијенте су на другом месту, а менаџмент је у функцији оних који услужују клијенте.<sup>282</sup>

САД се карактеризира тиме што јавне установе не обављају јавне службе, што је случај у земљама континенталног правног система, на пример у Француској, него јавне службе су предмет пословања приватних предузећа. Са тим амерички систем није карактеристичан по службама у режији или по јавним установама којима је поверено обављање одређених јавни служби, него се карактеризира са приватним предузећима општог значаја.<sup>283</sup> Полазећи од тога да приватни сектор ефикасније и ефективније обавља т.з. јавне службе јавног сектора, највећи део јавних фондова намењен социјалним услугама троше се на уговоре са приватним организацијама, који се закључују ради обезбеђивање дечје заштите, старачких домова, услуге намењене хендикепираним лицима и сл. Наиме приватизација се успешно обавља у области јавне сигурности, националне одбране, здравствене заштите, социјалних услуга, образовања и рекреације.<sup>284</sup> Истиче се да се иде још даље и на услуге које су биле стриктно јавне, као затвори,<sup>285</sup> чиме ако је некад и постојала јасна подвојеност између јавног и приватног сектора то више није тако.

У овом периоду новина у организациском смислу је стварање т.з. предузећа која су подржана од стране државе (Government Sponsored Enterprises), приватна предузећа за чије дугове гарантује држава.<sup>286</sup> Савас сматра да предузећа у својини владе (Government owned enterprises - GOEs), названа још и предузећа спонзорирани од стране владе, владине корпорације државних органа, корпорације јавног бенефита, предузећа у државној својини (State owned Enterprises - SOEs), су тенденција тржишних услова.<sup>287</sup>

Полазећи од тога да је приватизација у САД била иницирана економским мотивима, морало би да се истакне да приватизациони процес у овој земљи није достигао оне размере као у Великој Британији. Посебно се истиче једна констатација "Економиста": "Сједињене Америчке Државе су дозволили да их приватизација заобиђе".<sup>288</sup> И поред амбициозних предлога за приватизацију од стране Реганове администрације у 1985 години догодило се релативно мало приватизације на федералном нивоу, због тога што су САД имале релативно мали број предузећа у државној својини. Conrail, железница у државној својини, била је продата, али покушај претседника Регана да се прода Корпорација United States Enrichment, која припрема осиромашени ураниум за нуклеарне реакторе био је блокиран од стране демократског Конгреса.<sup>289</sup> Град Њујорк је продао две радио и једну

<sup>282</sup> Osborne, Gaebler, Ибид., стр. 172, сп: Наум Гризо, Борче Давитковски, *Проблеми на управуањето*, Скопје, 2001, стр. 145

<sup>283</sup> Bernard Svarc, *Americko administrativno pravo*, (prevod), Београд, 1956, стр. 21, 22, сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 14

<sup>284</sup> E.S. Savas, *Privatization – The Key to Better Government*, New York, стр. 223

<sup>285</sup> Raadschelders J.C.N., *Government, A Public Administration Perspective*, New York, 2003, стр. 202

<sup>286</sup> R. Moe, 1994, 113-117, сп: Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava*, God. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 27

<sup>287</sup> E.S. Savas, *Privatization and public private partnerships*, New York, 2000, стр.6

<sup>288</sup> Наум Гризо, Борче Давитковски, *Приватизација во светот*, Куманово, 1994, стр. 56

<sup>289</sup> E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 15

телевизијску станицу. Највећа приватизација која се догодила на федералном нивоу у САД била је продаја налазишта богатих уранијумом, хелиумска фабрика, агенције за маркетинг, других фабрика у владиној својини.<sup>290</sup>

Највеће промене приликом приватизације у САД су у сфери јавних служби. Битно је истаћи да договарање одређених услуга (на пример архивирање, служба за храну, одржавање зграда и чувари) је било изнесено изван федералних државних органа и приватизација contracting-ом је продужила да се шири на локалном нивоу како у правцу услуга за подршку тако и у правцу директних услуга намењених јавности (скупљање смећа, чишћење улица и одржавање паркова).<sup>291</sup>

Савас сматра да приликом обезбеђивање услуга корисно је разликовати три вида учесника: корисник, даваоц услуге и онај који договара услугу. Корисник услуге може да буде индивидуа, државни орган, приватна организација, група индивидуа са заједничким интересима (на пример студенти, фармери, аутопревозници) или државни орган који обезбеђује услугу одржавање. Даваоц услуга, који директно извршава посао или обезбеђује услугу кориснику, може да буде владина јединица, специјална област, волонтерска организација грађана, приватна фирма, непрофитна организација и у неким случајима сам корисник. На пример, Министарство одбране производи националну услугу - одбрану као и Војнг. Локалне власти могу да се јаве као даваоци јавне здравствене услуге. И трећи учесник, онај који уговара услугу је назначен од стране даваоца. Често, али не увек то је владина јединица, а може да буде и општина у којој је лоциран корисник, федерална власт, волонтерска асоцијација. Полазећи од тога да постоји разлика између обезбеђивања и пружање услуга, Савас идентификује посебне врсте институционалних уређења које пружају услуге. Разлог за то је што влада, као и приватни сектор, може да се јави као даваоц услуга или онај који уговара услугу. То доводи до четири облика уговарања, који могу бити подељени у десет посебних уређивања, сагласно специфичним начинима којима делују измеђусобно онај који уговара, даваоц и корисник услуге.<sup>292</sup>

Савас сматра да би посебну пажњу требало посветити на седам облика уговарања у којима је приватни сектор даваоц услуга. При томе, приватизација генерално инволвира употребу једног или више облика уговарања: државне службе, државна продаја, међувладино уговарање, уговоре, франшизе, грантове, ваучере, слободно тржиште, волонтерске услуге и самосталне услуге. Термин државне службе схвата се као пружање услуга од стране државног органа преко својих запослених; владине делатности као онај ко уговара и даваоц услуга. Јединица може да буде државно министарство или биро или владина корпорација као Tennessee Valley Authority или AMTRAK. И национализирана предузећа или предузећа у државној својини се сматрају као "државне услуге" чак и ако не делују као владини органи. Други облик уговарања настаје кад неко набавља добара и услуге од стране државних органа, на пример може да купи права за воду, руде, а неко може да набави државне зграде и земљу. Тако, полиција у Њујорк Ситију "рента" своје службенике за приватна збивања која се догађају

<sup>290</sup> Clyde Haberman, "Sell WNYC? Not So Fast, Critics Say, as Sale of TV Station Still Awaits FCC Approval", New York Times, 22 March 1996, B3, цп: E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 130

<sup>291</sup> E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 16

<sup>292</sup> Ибид, стр. 64, 65

на стадионима и у позоришта, за 27\$ на сат.<sup>293</sup> Други пример је могућност да спонзор парада на јавним улицама или за рок концерат може да плати јавној агенцији да почисти иза наступа. У овим случајима се влада такмичи са приватним фирмама, тако да је влада даваоц услуга, а приватно лице или организација је онај који уговара. Кад се ради о државном уговарању корисник је онај који уговара. *Следећи облик је међувладино уговарање, које настаје кад једна власт изнајми или плати другој да би обезбедила једну услугу.* На пример, кад у одређеној области не постоји средња школа, па се уговара да се ученици шаљу у средњу школу у суседној области за шта се и плаћа. *У Америци се области често договарају са градовима и плаћају им да би одржавали обласне путеве у оквиру градских лимита.* Државе се договарају са градовима и областима да обављају социјалне службе. *На једном нивоу власт је даваоц, а на другом нивоу је онај који уговара услугу.* Овај вид уговарања је веома чест у САД, што потврђује и једно истраживање из 1992 године у којем су биле обухваћене 1.504 општине и области у САД. Показало се да су међувладина договарања широко распрострањена приликом обављања 64 заједничких служби локалних власти. При томе може се закључити да је овај облик договарања најчешћи приликом пружања социјалних услуга.<sup>294</sup> Уколико се ради о владиним уговорима, као облик договарања, не само са другим властима већ и са приватним фирмама и непрофитним организацијама које пружају добра и услуге, приватна организација је даваоц, а влада је она која уговара за шта и плаћа даваоцу. У САД се често користи овај облик уговарања чак и за осетљиву војну опрему, тако да и поред тога што се нека муниција производи у федералним арсеналима, она се у већој количини добија од стране приватних произвођача. На локалном нивоу путеви, школе, и владине канцеларије су углавном изграђени за владу од стране приватних фирми путем уговора о градњи, а оловке, столови, униформе, храна, аутомобили, оружје, камиони за смеће и компјутери се набављају путем приватног уговарања.<sup>295</sup> Што се односи на уступање локалним службама по уговору у САД сусреће се једно можда најсистематскије истраживање о релативној ефикасности државних и приватних организација које дају локалне услуге на нивоу општине. Наиме, реч је о истраживању Барбаре Стивенс, која је истражила сваку заједницу у пет округа од којих се састоји метрополитенска служба у Лос Анџелесу. Циљ је био да се упореде јавне услуге, које обављају приватни контрактори и оне које обављају јавне организације. Од 121-ог града локалне власти су плаћале или саме остваривале тридесет и осам различитих услуга, од којих су биле одабране осам за проучавање у истраживању и то: чишћење улица, служитељске услуге, сакупљање отпадака домаћинства, спремање платних спискова, одржавање саобраћајних сигнала, постављање асфалта, одржавање зелених површина и одржавање дрвореда. Примерак се састојао од 160 снимања за сваку од ових услуга (служби) у двадесет градова.<sup>296</sup>

<sup>293</sup> "Rent-a-Cop Program: The Best Protection Money Can Buy", New York Times, June 29, 1998, B1, сп: E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 68

<sup>294</sup> Rowan Miranda and Karlyn Anderse, "Alternative Service Delivery in Local Self Governmentm 1982-1992", *Municipal Year Book* (Washington, DC:International City Management Association, 1994), 26-35, table 3/6, сп: E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 69

<sup>295</sup> E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 70

<sup>296</sup> Donahue, *The Privatization Decision*, стр. 138, сп: Наум Гризо, Борче Давитковски, *Приватизација во светом*, Куманово, 1994, стр. 135

Резултати су показали да приватни контрактори имају боље резултате због бољег квалитета менаџмента и супериорније технологије, али и због различитог статуса радне снаге. Наиме, показало се да приватни контрактори ангажују млађе раднике који нису удружени у синдикат и могу добити отказ у свако време, за разлику од запослених у јавном сектору који имају стечена права. Поред тога одмори у приватном сектору су краћи, а примања нижа и административна структура је упрошћена па се тиме губи мање време на састанке. Исто тако начин награђивања је стимулативнији приликом приватно подузетих активности, а и разлика између најниже и највише зарадње је већа у приватним организацијама. Показало се да приватни контрактори су плаћали раднике 1.141 долара у просеку, а општина за делатност коју сама организира у истом периоду од једног месеца је исплаћивала 1.737 долара заједно са предвиђеним додатцима. Полазећи од тога већа зарада и додатци могу да се сматрају као главни разлог повећаним расходима од 1/5 до 3/4, које локалне власти имају кад саме организирају делатност.<sup>297</sup> Исто тако влада закључује уговоре у вези обављања великог броја “улазних” услуга или служби подршке, као што су на пример: секретарски и административни послови, прање рубља, компјутерске услуге, аутомобилски сервиси, микрофилмове, фотографирање, штампање и транспорт. Јављају се и неки необични примери. Тако, на пример Влада САД је унајмила приватну фирму ради обављања мониторинга и посматрања прекида ратне линије у Синају, између египатских и израелских снага, задатак који би обављала војна јединица. Савас сматра да је значајна варијанта контрактинг услуга кад влада задржава власништво на имовину, али уговара са приватним фирмама управљање са њим. Као примери наводе се системи за наводњавање, отпадне воде, паркинзи, аеродроми, болнице, арене и центри за конвенције. Једно истраживање из 1987 године које се односило на све градове са популацијом од преко 5.000 грађана и области са преко 25.000 становништва показало је да 99% градова закључују уговоре у вези обављања разних служби.<sup>298</sup> Најмање 200 услуга биле су извршене од стране уговарача влада у САД. Имајући за циљ да се истражи степен приватизације било је урађено истраживање у 596 градова у току 1982 године и поново 1992 године, у вези 59 општинских услуга. Приликом упоредбе истих услуга у истим градовима након десет година било је утврђено да просечно ниво приватизације се повећао од 12.6% до 27.8%, што значи да се више него дупло повећао број приватизираних услуга у овим градовима, односно проценат се повећао за 121%.<sup>299</sup>

Други облик институционалног уговарања који се користи ради обезбеђивање услуга су франшизе. Разликује се ексклузивна франшиза за додељивање монополских привилегија приватним фирмама, ради обављања посебних услуга у специфичним областима, обично са ценовном регулацијом од стране државног органа. Концесија је други термин за овај облик уговарања. Неексклузивне или вишекратне франшизе исто тако могу да буду додељене као и у случају са порезима. Лизинг владине имовине, зграде или

<sup>297</sup> Наум Гризо, Борче Давитковски, *Приватизација во светом*, Куманово, 1994, стр. 136

<sup>298</sup> *Privatization in America* (Washington, DC: Touche Ross & Co., 1987), p. 3, сп: E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 72

<sup>299</sup> Jeffrey D. Greene, "How much Privatization? A Research Note Examining the Use of Privatization by Cities in 1982 and 1992", *Policy Studies Journal*, 24, no. 4 (1996):632-40, сп: E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 75

земљиште приватних фирми ради обављања бизниса може да се сматра за форму франшизе. Са франшизама исто као и са уговорима, влада је она која уговара, а приватна организација је даваоц; како и да су обе одвојене у погледу плаћања даваоцу услуге. Влада (која уговара) плаћа даваоцу договорене услуге, али корисник плаћа даваоцу франшизну услугу. Франшизе су посебно погодне приликом обезбеђивања добара са наплатом, на пример електричном енергијом, гасом, снабдевањем водом, третман отпадних вода, телекомуникацијске услуге, пристаништа, аеродроме, путеви, мостови и аутобуски превоз. Грант претставља новчану помоћ коју влада даје даваоцу услуге. Може да буде у облику новца, ослобађања пореза или друге пореске бенефиције, зајам са нижом кредитном стопом или гаранције за зајам. У случају аранжмана са грантом даваоц је приватна фирма (профитна или непрофитна) и влада и потрошачи су инволвирани као коаранжери (влада одабере одређеног произвођача који ће примити грант и корисник одабере специфичног произвођача) и уобичајено и влада и корисник плаћају произвођачу. Има пуно примера о грантовима. На пример, здравствене установе добијају велике грантове за одређени период да би направили медицинску негу доступнију већем броју људи. Ваучери су дизајнирани тако да замене корисника и да му дозволе да бира слободно између специфичних добара на тржишту. У случају ваучера, како и код грантова, даваоц услуге је приватна фирма, али са грантовима и влада и корисник бирају даваоца, док са ваучерима корисник сам бира. Ваучери могу да буду директни и индиректни и могу да имају недефинирану и дефинирану вредност долара, као што су бонови за храну или становање. Са њима је потрошач јако мотивиран да купује мудро због тога што новац може да иде даље и може да купује више.<sup>300</sup>

Приликом коначног оцењивања реформи у САД углавном се користе резултати програма који су садржани у годишњим или тз. статусним извештајима, за које се сматра да у целости заокружују слику програма. Према тим извештајима од обећаних 108 милијарди долара, 4,6 милијарде су биле уштеђене у току прве године углавном смањивањем кадра на савезном нивоу, 17.000 путем уговора за опремнину или претварања неких управних организација у приватна предузећа. Што се тиче броја запослених на савезном нивоу до краја 1994 године исти је био смањен за 70.000, а до краја 1995 године укупно за 160.000. Извештај из 1995 године пре свега је потенцирао оријентацију према партнерству између више чиниоца управног процеса. Сарадници су били мобилизирани кампањом за подношење предлога и били су одговарајуће награђивани за успешан предлог. Надзор је повећан тиме што сваки ресор је морао да преиспита 5-10% својих резултата сваке године и да тако да допринос у реализацију свога посла.<sup>301</sup>

Међутим, као и у сваком другом случају који подразумева предузимање промена, тако и у случају реформе у САД стручна јавност у великој мери истиче критике у односу на дата обећања и реално постигнуте резултате. Неки аутори сматрају да је превише био истицан економски аспект уместо правних вредности. Тако, постоји мишљење да програм поткопава институцију правне државе и да даје превелику власт политички

<sup>300</sup> E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 81

<sup>301</sup> Koenig/Beck, 1997, 45-49, 109, ср Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava*, God. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 27

постављеним водећим функционерима ресора.<sup>302</sup> Савас сматра да постоји мањак менаџерских способности и ауторитета владиних резултата у односу на запошљавање људи чије једине квалификације су политичке и истиче релативно ниске плате вишег менаџмента у поређењу са приватним сектором.<sup>303</sup> Поред тога у односу на конкретне задатке и обећања критичари тврде да је обећана уштеда и смањивање запослених претерано и нереално. Према податцима Службе U.S. Office of Personnel Management (1997), број “цивилно” запослених у савезној управи кретао се од 2.981.574 у 1970 години, па 3.121.783 у 1980 године, 3.508.463 у 1990 године да би у 1997 године пао на 2.813.121, смањивање које је било веће од оног што је било обећано са National Performance Review у 1993 години.<sup>304</sup> Постоји и податци према којима у 1995 години број запослених државних службеника са пуним радним временом, не укључујући полицију, је био 19,5 милиона. Исто тако било је утврђено да у 1992 години више људи су радили у државној управи него у производњи.<sup>305</sup> Критике су ишле дотле да се тврдило да 20% од уштеде која је била постигнута приватизацијом је било потрошено на надзор извршавања задатка према уговорима са спољашним носиоцима. Исто тако приговарало се да су бројеви и извештаји неповерљиви, да је двогодишни буџет проблематичан и да су се “предузећа подржана од стране државе” показала као промашена идеја.<sup>306</sup>

### **2.3. БИВШЕ СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ДРЖАВЕ И ДРЖАВЕ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ**

Упоредно проучавање правних аспекта одређених правних института и посебно искуства одређених спроведених процеса, као што су реформе јавне администрације, тражи, поред проучавање искуства европских држава, да се сагледа искуство земаља које су у транзицији, собзиром на сличне традиције, државна уређења и правних система. Зато ће пресвега да буде разматрана проблематика која је овде предмет интересовања у Русији, а затим стање у неколико држава ранијег југословенског простора. Словенија је прошла пут реформи и постала чланицом Европске уније. У Хрватској и Македонији позитиван став о досада спроведеним реформама је њихов статус – земље кандидати за чланство у Европској унији. На овом путу реформи налази се и Република Србија.

---

<sup>302</sup> Terry, 1993, 393-395; Goodsell, 1993, 86; R.Moe, 1994, 111-115, сп: Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava*, God. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 27

<sup>303</sup> E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 113

<sup>304</sup> Koenig/Beck, 1997, 144, сп: Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava*, God. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 28

<sup>305</sup> E.S. Savas, *Privatization and public – private partnerships*, New York, 2000, стр. 21

<sup>306</sup> Koenig/Beck, 1997, 144, сп: Eugen Pusic, *Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava*, God. I (1999), Zagreb, 1999, стр. 28

### 2.3.1. РУСИЈА

У Русији предузеће и установа, као концепт јавних служби, претстављају облик организације, које имају економске, социо – културне и друге функције са циљем задовољавања материјалних, духовних и других потреба грађана, друштва и државе. Они за разлику од органа извршне власти немају руководну функцију и не располажу правно–наредбодавним овлашћењима због чега не претстављају субјект управљања.

Установа у Русији је некомерцијална организација, која обавља социјално-културне и административно – политичке функције, тако да главно врши делатности непродуктивног карактера (примера ради образовне установе, установе културе, установе за здравствену заштиту итд.). За разлику од установе, предузеће је комерцијална организација и као таква претставља самостални привредни субјект који се бави производњом, вршењем послова и услужних делатности.<sup>307</sup>

Разлике између установе и предузећа, као коцепт јавних служби у Русији, састоје се у садржају и резултатима њихових делатности. Истовремено догађа се да установа поред своје делатности врши и неке друге функције које су карактеристичне за предузећа (примера ради у научно-истраживачким установама често пута функционирају експериментална и друга предузећа, разна одељења која се баве производњом), и обрнуто, делатност предузећа може да буде придружена вршењем неких функција карактеристичних за установе.<sup>308</sup>

Установе и предузећа могу да се поделе по разним основама и то у зависности од облика својине могу да буду државна, приватна и муниципална. При томе државне установе и предузећа могу да буду федерална, и да припадају субјектима Федерације, а муниципална могу да буду градска, сеоска насеља и остали муниципални облици.

Исто тако постоји више облика предузећа која су опредељена сагласно њиховој производно – технолошкој специјализацији. Као посебна се издвајају индустриска предузећа (фабрике, рудници и др.), сеоско-привредна (кооперативе, задруге, акционерска друштва и др.), грађевинарска предузећа (комбинати, грађевинарске управе, и др.) транспортна предузећа (железничке пруге, станице, бродарство, пристаништа, аеродроми, територијалне управе за водовод и канализацију и др.), предузеће за везе (поште, телеграфи, телефонске централе и др.), трговачка предузећа (робне куће и др.) и станбено-комунална предузећа (мреже за централно грејање, електричну енергију и др.).<sup>309</sup>

Правне норме које утврђују облике установа су деконцентриране у правним актима, који регулишу односе у посебним гранама у сфери социјално – културне и административне делатности, као што су здравство, образовање, култура итд. (Регулисани Законом Руске федерације од 10 јула 1994 “О образовању”, Основи законодавства Руске федерације за заштиту

<sup>307</sup> А.П. Алехин, А.А. Кармолицкии, *Административное право России*, Москва, 2004, стр. 183-204

<sup>308</sup> А.П. Алехин, А.А. Кармолицкии, *Административное право России*, Москва, 2004, стр. 183-204

<sup>309</sup> А.П. Алехин, А.А. Кармолицкии, *Административное право России*, Москва, 2004, стр. 183-204

здравља грађана од 21 јула 1993 године, Основи законодавства Руске федерације о култури од 9 октобра 1992 године и др).<sup>310</sup>

Као што је било поменуто у Русији, у зависности од својине, установе могу да буду приватне, државне и муниципалне, при чему оне се специјализирају за вршење одређених делатности (као што је образовање, здравство и др.)

Уколико је реч о административно – правном статусу установа и предузећа у Русији требало би да се напомене да правне норме које га опредељују могу да се поделе на три групе: норме које се тичу установа и предузећа свих облика својине, норме државних установа и предузећа; норме недржавних установа и предузећа.

Норме из прве групе утврђују начелне позиције у међусобном функционисању установа и предузећа са органима, пре свега извршне власти. Ове норме пре свега утврђују забрану мешања државе и њених органа у производно-привредној делатности предузећа, затим државну регистрацију предузећа, њихову обавезу за вођење књиговодствено статистичких извештаја и информисање државних органа. Са друге стране предузећа независно од облика својине и организационо - правне форме, дужни су да поштују законодавство о екологији, земљишно законодавство, правни режим коришћења природе, правила заштите на раду, заштиту здравља радника итд.<sup>311</sup>

Правни статус државних предузећа произлази из облика својине ових предузећа. У Русији неке врсте делатности врше се једино преко државних предузећа, чије функционисање је у режиму система дозволе, за потребе производње свакаког облика оружја, муниције, експлозивних материја и др.

Једино државна и муниципална предузећа, сагласно закону, називају се унитарна предузећа. Посебности њиховог административно –правног статуса произлазе од тога што се формирају на бази државне или муниципалне својине. Они имају за циљ реализацију делатности усмерену ка задовољавању друштвених интереса у областима предвиђеним федералним законом. Карактеристичне су основе административно –правног статуса унитарних предузећа зато што су делимично утврђена Грађанским кодексом Руске федерације, а детаљније нормама Федералног закона од 14 новембра 2002 године насловљеног “О државним и муниципалним унитарним предузећима”. Са тиме се опредељује посебни статус ових предузећа која се јављају као субјекти грађанског и административног права.

Када је реч о органима управљања треба да се напомене да у руској административној литератури постоји разлика између органа правног лица, који је увек његов руководилац и органа управљања установом и предузећем, за који се сматра да је администрација, а која се састоји од одговорног лица под руководством индивидуалног руководиоца. Тако, администрација унитарног предузећа, државних и муниципалних установа, у име њених одговорних лица, реализира функцију оперативног управљања сњима. Уствари у рукама администрације концентрирана су сва управљачка овлашћења правно – заповедајућег карактера, који су неопходни за непосредно руковођење процесима социо – културне, производно-привредне

<sup>310</sup> А.П. Алехин, А.А. Кармолицкии, *Административное право России*, Москва, 2004, стр. 183-204

<sup>311</sup> А.П. Алехин, А.А. Кармолицкии, *Административное право России*, Москва, 2004, стр. 183-204



и друге делатности установа и предузећа. При томе, као руководиоц администрације јављају се директор, ректор, началник и.т.д., који су уствари одговорни за целокупни рад установе или предузећа.

За разлике од администрације државних установа и предузећа администрација у установама и предузећима у недржавној својини сачињена је од службеника који имају државно-заповедајућа овлашћења у односу на њихове раднике. При томе, држава по правилу не учествује у комплетирању њеног састава, односно то је прерогатив оснивача или органа овлашћених од њих.

И у Русији оснивање установа и предузећа врши се одређеним документом који за државне установе може да буде статут или уредба о оснивању, а за државно или муниципалног предузећа то је статут, који је утврђен од стране оснивача.

Сагласно законима Русије, установе и предузећа подлежу државној регистрацији, при чему податци кои су садржани у њој укључују се у државни регистар правних лица.<sup>312</sup> При томе се једна установа или предузеће сматра формираним од тренутка када су унесени у државни регистар запис о регистрацији правних лица.

Сагласно правној регулативи Русије предвиђа се могућност да се изврши реорганизација установе, предузећа као правног лица, што би значило њихов престанак, преношењем права и дужности на друга правна лица. Као форма реорганизације могу да се јаве преливања, припајања, прображај, подела и издвајање једног или неколико правних лица из састава. Реорганизација установе као правног лица и предузеће може да буде направљена одлуком оснивача или њиховим органом, овлашћеним оснивачким документом. Исто тако, то може да буде направљено и решењем суда, али једино у случајеве утврђене законом и у форми подела правног лица или издвајање једног или неколико правних лица из њега. Ликвидација предузећа или установе као правног лица врши се одлуком оснивача или органа правног лица, овлашћеног оснивачким документом. Разлог за овакву одлуку може да буде истек рока за који су предузеће и установа оснивани или уколико је постигнут циљ за који су формирани.

Постојање и функционирање установа и предузећа у Русији базира се на одређеним гаранцијама које произлазе од општег правног режима функционирања извршне власти, затим система правних норми који опредељују однос извршне власти са установама и предузећима и у правима установа и предузећа за самозаштиту од противправних радњи органа извршне власти. Што се тиче општег правног режима требало би да се напомене да он претпоставља законско деловање извршне власти, односно они су обавезни да поштују и извршавају законе, који утврђују правни положај установа и предузећа и да предузимају све могуће мере за заштиту њихових права и законских интереса. Поред тога самосталност установа и предузећа гарантира општу забрану интервенције државе и њених органа у њихове делатности, са одређеним изузетцима предвиђеним у законодавству. Треба напоменути решење које предвиђа да надзор у вези поштовања законитости

---

<sup>312</sup> А.П. Алехин, А.А. Кармолицкии, *Административное право России*, Москва, 2004, стр. 183-204

узајамних односа између органа извршне власти и установа и предузећа врше органи државног тужилаштва.<sup>313</sup>

Значи, функционирање установа у Русији је уствари пружање јавних услуга као делатности од јавног интереса, пре свега у областима образовања, социјалне заштите, здравствене заштите, науке, културе итд.

Сагласно Уставу Руске Федерације питања која се односе на образовање и науке су у заједничкој надлежности Руске Федерације и њеним субјектима.<sup>314</sup> Извршавање јединствене државне политике у области образовања и науке је у надлежности владе Руске Федерације. При томе органи који су специјално формиран за управљање у образовању и науци на нивоу државе су: Министарство образовања и науке Руске Федерације и установе и институције који су у његовој надлежности: Федерална служба о интелектуалној својини, патент и лого фирме, Федерална агенција која врши надзор у овој сфери, Федерална агенција за науку и иновације и Федерална агенција за искоришћавање природних и других богатства.<sup>315</sup>

Са обзиром на то што установе у Русији могу да буду у државној, приватној и муниципалној својини, уколико се ради о образовним установама њихови организационо-правни облици могу да буду државни, муниципални и недржавни (приватне, друштвене и религијске организације). При томе у зависности облика образовања постоје више облика установа у којима се врши образовни процес, односно установе основног и средног образовања, установе основног и средног професионалног и високо професионалног образовања, специјалне установе за ученике и васпитанике са посебним потребама, установе за допунско образовање, установе за децу, сирочад и децу без родитељског старања итд.<sup>316</sup>

Административно-правна основа за регулисање односа у области здравствене заштите и социјалног развоја базира се на уставне одредбе Руске Федерације која полази од тога да је најважнија обавеза државе заштита здравља популације. Непосредно управљање у области здравствене заштите и социјалног развоја остварује се од стране Министарства здравствене заштите и социјалног развоја Руске Федерације, као и из федералних служби које су под његовом ингеренцијом. Федерална служба за надзор у сфери заштите права потрошача и благостања човека, Федерална служба за надзор здравствене заштите и социјалног развоја, Федерална служба за рад и запошљавање, Федерална агенција за здравствену заштиту и социјалан развој и Федерална медицинско-биолошка агенција.<sup>317</sup> Управа здравствене заштите на нивоу субјеката Федерације врше одговарајући органи извршне власти, док су објекти управљања поликлинике, диспанзери, болнице, гинеколошке клинике, апотеке, санитарно епидемиолошке станице, специјализирани санаторијуми и друге установе. У муниципални систем спадају муниципални органи управљања здравством и објекти који су у муниципалној својини. У приватном здравственом систему спадају здравствено – превентивне и

---

<sup>313</sup> А.П. Алехин, А.А. Кармолицкии, *Административное право России*, Москва, 2004, стр. 183-204

<sup>314</sup> В.Ф. Ломакина, *Административное право Российской Федерации*, Москва, 2005, стр. 72

<sup>315</sup> В.Ф. Ломакина, *Административное право Российской Федерации*, Москва, 2005, стр. 72

<sup>316</sup> В. С. Четвериков, *Административное право*, Москва, 2005, стр. 269

<sup>317</sup> В.Ф. Ломакина., *Административное право Российской Федерации*, Москва, 2005, стр. 427-469

апотекарске установе, чија имовина је у приватној својини, као и лица која се баве приватном медицинском и фармацеутском делатношћу.<sup>318</sup>

Сагласно Уставу Руске Федерације у надлежност државе је утврђивање основе федералне политике и федералног програма у области културног развика. У Руској Федерацији управљање културом је у надлежности Министарства културе и масовне комуникације и институција које су у његовој надлежности: Федерална служба за надзор поштовања законодавства у сфери масовне комуникације и заштите културног наслеђа, Федерална архивска агенција, Федерална агенција за културу и кинематографију и Федерална агенција за штампу и масовну комуникацију. У области културе јављају се следећи објекти управљања: библиотеке, домови и палате културе, клубови, позоришта, биоскопи, музеји, архиве, средства за масовно информирање, редакције и др.<sup>319</sup>

### 2.3.2. РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА

Процес реформе без обзира на то дали се одвија у развијеним земљама или у земљама у транзицији тражи одговарајуће прилагођавање и развој управних системима. При томе, имајући у обзир глобализацију која се дешава у свету, постављају се посебни услови националним државама, са чиме су оне стављени у сасвим другачијем положају којем морају да прилагоде своје институције и функције.

Полазећи од мишљења да свака држава има своју транзицију и да њена успешност зависи од стања њене стартне развијености, развијености њене околине и способности о спознаји и схватању савремених развојних токова у свим областима, може се рећи да је Словенија једна од успешнијих држава у транзицији.

У првој фази новог развоја Словеније, прво је било питање постављања материјалних темеља државе, па тек онда грађење државних институција и њихово правилно деловање. Други разлог за доградњу и прилагођавање државне и јавне управе у Словенији може се сматрати жеља за њено прикључивање Европској Унији. Ова два циља су дугорочно диктирала Стратегију реформе јавне управе у Словенији из 1996 године, а наредне године је већ била успостављена одговарајућа организациона структура за њену имплементацију. Кључни циљеви реформе јавне управе су били следећи: осигуравање већег преноса одговорности са центра управног система и са тиме обезбедити већу флексибилност, обезбеђивање успешнијег спровођења задатака као и успостављање одговарајућих контролних механизма и боље спровођење одговорности, развој конкурентности и могућност избора приликом спровођења управних функција, развој јавних служби у правцу корисника, побољшање положаја јавних службеника, боље искоришћавање могућности модерне информатичке технологије, побољшање квалитета правне регулативе. Основни циљ управне реформе у Словенији био је делегирање надлежности

<sup>318</sup> В.С. Четвериков, *Административное право*, Москва, 2005, стр. 269

<sup>319</sup> В.Ф. Ломакина, *Административное право Российской Федерации*, Москва, 2005, стр. 427-469

и са тиме повећавање флексибилности управног система у правцу повећавања њених резултата. Са тим руководи јавни службеници и саме организације добијају већу слободу приликом прихватања оперативних одлука, са чиме се повећава њихова одговорност у односу на резултате њиховог посла. Са друге стране, избегавају се непотребне препреке и кашњења приликом одвијања управног процеса, а сам процес контроле отстрањује се преко детаљно прописаних поступка, са чиме се омогућује постављање механизма са различитим мерама, потстицања и оцењивања коначних резултата. У погледу организације предвиђена је промена постојеће организациске структуре у смеру одвајања функције креирања политике од њеног спровођења, за што се предлаже увођење т.з. парламентарних организација које имају већу слободу у управљању. Децентрализација управних система тражи нове контролне механизме и начине за спровођење одговорности. То је довело у много држава да се развије концепт т.з. договорног приступа индивидуалног, али и организациског нивоа. То би значило са уговором одредити циљеве и задатке у оквиру одређене управне делатности, финансиска средства неопходна за њихово извршење, очекиване резултате, критеријуме и мерила оцењивања успеха. Наредни циљ у правцу обезбеђивања веће конкурентности и могућности за избор приликом вршења управних функција односи се на обављање јавних служби. То значи увођење конкурентности и могућност избора и у области управне функције власти (њен т.з. стручно-технички део), као и у функцији њеног убрзавања.

Основни циљ, у том правцу, је повећање постигнутих резултата у управном послу и аутономија клијентеле, при чему је значајна конкурентност, без обзира на приватни или јавни статус појединог извођача. Облици конкурентности и могућност избора могу да се односе на обликовање унутрашњег тржишта у јавном сектору, које улази у непосредно плаћање услуга, слобода приликом избора извођача, њихова аутономија, одвајање функције управљања и извођења све до већег укључења посебних субјекта приликом обављања управних функција преко уговора за додељивање послова – партнерства између државе и тих субјекта, приватизација и либерализација јавних служби итд. У овој области као новина предвиђене су управне дозволе, које дају одређена права појединим приватно – правним субјектима, која могу бити предмет правног промета. Даљу могућност избора омогућују ваучери, са којима корисници јавних услуга добијају већу аутономију приликом избора извођача, који присиљавају да квалитетније обаве посао. Један од циљева реформе јавне администрације у Словенији је усмеравање јавних служби према корисницима, односно њиховим потребама и очекивањима. У том правцу су напори да се постигне већа информатичка способност корисника за потребан квалитет јавних услуга, бољи приступ тим услугама, њихова разноликост, упростити поступке остваривања права, отстрањивање административних препрека, добијање мишљења корисника у вези облика и квалитета услуга, учешће корисника у управљање јавним службама и др. Корисна средства за постизање ових циљева сматрају се: постављање јасних стандарда о квалитету услуга, критеријуми за оцењивање послова и извођача, систем награђивања и кажњавања за извршену јавну службу. Циљ насловљен као управљање људским ресурсима схвата се као постизање веће децентрализације у одлучивању приликом запошљавања, избора и развоја запослених. Конкретне мере које се

предузимају у том правцу су: углавном употреба уговора, одређивање и оцењивање задатка високих јавних службеника, успостављање система који се базира на оцени рада за остале водеће јавне службенике, развој свих облика образовања и оспособљивања у јавној управи и др. Следећи циљ, који је кључни и на који се базира управна реформа је развој и употреба информатичке технологије, која и те како може да да допринос ка повећању продуктивности и квалитету услуга. И на крају је побољшање правне регулативе, при чему се истиче да нови приступ ка већој дисциплини и контроли у области регулације се заснива на увођење нових индивидуалних мера као што су: регулаторне контролне листе, регулаторне анализе, методологија проматрања утицаја које има регулација, обликовање експлицитних стандарда њених квалитета и велики избор алтернатива традиционалне регулативе (као што су информатичке поруке, економски потстицај, добровољни уговори, саморегулација, сертификати, управна права која се преносе и др.).<sup>320</sup>

Реформа јавне управе у Словенији обухвата неколико области и то: државну управу, локалну самоуправу, јавне службе, заштиту права појединаца у односу управе, систем јавних службеника, систем јавних финансија и развој и оспособљавање управе.<sup>321</sup> Прва област се односила на нормативно уређивање система државне управе и у том погледу на доношење Закона о Влади и Закона о државној управи. Друга област се односи на локалну самоуправу и на нормативно уређивање нових територијалних управних система на локалном нивоу, који пре тога нису постојали. Систем локалне самоуправе у Словенији и поред тога што је био предвиђен новим Уставом Словеније, практично је био уведен са Законом о локалној самоуправи и Законом о управи, при чему је било предвиђено успостављање нових територијалних структура државне управе у облику управних јединица. Овим законима биле су раздвојене надлежности државе и локалне самоуправе, тако што је држава преузела све функције власти које су имале раније општине, а њима је пренела многе надлежности из области јавних служби. Од самог почетка је било дискусија да ли је потребно доношење једног закона из области привредних делатности и ако је потребно које области би исти нормирао. Постојала су мишљења да нема потребе доносити такав закон због тога што поједине јавне службе ће бити у потпуности регулиране законима из посебних области или уколико се такав закон донесе да исти регулира једино специфичности и статус јавних предузећа и поступак додељивања концесија. На крају прихваћен је став да привредне јавне службе требало би уредити на системски начин чиме би се омогућила њихова релативно брза трансформација, због тога што јавне службе могу да се трансформирају на тој основи, али дефинитивно ће се извршити трансформација законодавством из посебних области.<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup> Prof. dr. Gorazd Trpin, *Proces reforme javne uprave u Sloveniji*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април 2002 година, стр. 2-5, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/G.Trpin.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/G.Trpin.pdf)

<sup>321</sup> Prof. dr. Gorazd Trpin, *Proces reforme javne uprave u Sloveniji*, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април 2002 година, стр. 5, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/G.Trpin.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/G.Trpin.pdf)

<sup>322</sup> Dr. Gorazd Trpin, *Nekateri problemi pravne ureditve gospodarskih javnih sluzb v Sloveniji*, *Javna Uprava 2*, Ljubljana, 1994

До доношења Закона нису биле могуће неке веће статусне трансформације или приватизација јавних служби због тога што би то било привремено. Поред тога о приватизацији јавних служби можемо говорити тек онда кад имамо јасну слику о њиховим функцијама и њиховој мрежи спровођења. Закон о привредним јавним службама даје одличну основу за транзицију у модерне јавне службе, које затим закони у областима ће само допунити. Члан 1 и 2 Закона дефинира садржај привредних јавних служби и начин њиховог утврђивања. Међутим, проблем је што појам јавне службе не може се сасвим теоретски и нормативно практично дефинирати. Закон дефинира јавне службе као делатности са којима се обезбеђују материјална јавна добра као производи и услуге који ради задовољавања јавних потреба јавног интереса обезбеђује Република Словенија. Додатни услов је да та добра не могу се обезбедити на тржишту. Међутим, Закон оставља неодређене пуно правних појмова, као што су на пример: јавна добра, јавне потребе, јавни интерес, који су остављени да се тумаче од стране правне и пре свега управне теорије. Поред тога што Закон даје материјалну дефиницију јавних служби, у члану 2 је и формална дефиниција, која дефинира привредне јавне службе законима из области енергетике, саобраћаја, комуналне привреде, водопривреде и привреде са другим врстама природног богатства, заштита околине и законима који регулирају друге области привредне инфраструктуре. Члан 4 Закона отвара могућност да Влада Републике Словеније или локална заједница, сагласно законом, могу успоставити режим јавних служби и у другим делатностима, ако су такве делатности услов за извршавање њихових надлежности, затим ако су услов за извршавање привредних, социјалних или еколошких функција државе односно локалне заједнице. Уствари законско дефинирање привредних јавних служби претставља одредбу која упућује, односно која би требала да се узме у обзир приликом њиховог дефинирања у појединим областима, а у којима се доносе закони *lex specialis*. Посебно се поставља питање о поступку заштите и остваривање права појединаца у односу оних које обављају јавне службе. Јавну службу може спроводити јавно – правна установа, а на бази концесије и приватно – правно лице, при чему је положај исти зато што без обзира на статус субјекта који одлучује, важан је садржај односа који се ствара. Субјект одлучивања у ничему не приговара странци, него у том односу својом једностраном вољом креира материјално – правни однос. Тај однос нема карактер ауторитарног односа, какав је однос државног органа и појединца, зато што у првом случају не долази до извршавање власти.<sup>323</sup> У овој области су т.з. парадржавне организације које на децентрализован начин извршавају део државних функција. Ту спадају фондови и јавне агенције. Следећа област је заштита права појединаца у односу управе која је сачињена од три подобласти: управни поступци, судски надзор над одлукама управе и неформални облици заштите права појединца од повреда учињених од стране управе. У том правцу донесени су следећи закони: Закон о општом управном поступку, Закон о управном спору и Закон о заштитнику људских права. Сматрајући као једну од најважнијих као посебну област реформе сматра се састав јавних службеника. Ту спада доношење Закона о јавним службеницима, који садржи европске стандарде који не значе непосредно *acquis communautaire*, али ипак су основа на бази које се

<sup>323</sup> Dr. Gorazd Trpin, *Nekateri problemi pravne ureditve gospodarskih javnih sluzb v Sloveniji*, *Javna Uprava 2*, Ljubljana, 1994

регулира ова област у свим националним законодавствима. Битна област приликом реформе јавне управе истиче се и систем јавних финансија, који Европска комисија сваке године оцењује као административну оспособљеност кандидата за прикључивање Европској унији. И на крају у области развоја управе што подразумева увођење одговарајуће организацијске и кадровске инфраструктуре. У том смислу 1995 те године у Словенији уведено је специјализовано образовање управних службеника у правцу Новог јавног менталитета, при чему су били формиран Канцеларија за организацију и развој управе и Управна академија.<sup>324</sup>

У оквиру реформе у Словенији донесен је Закон о установама<sup>325</sup>, који опредељује установу као имовину повезану одређеном наменом и која претставља правно лице. Установе у Словенији основају се уколико имају општекорисну примену, уколико су намењене у областима науке, културе, спорта, васпитања и образовања, здравства, дечје, инвалидске и социјалне заштите, заштите околине, заштите природних вредности и културног наслеђа, верске намене, добротворне намене, односно ако је установа основана ради помоћи лицима којима је потребна.<sup>326</sup>

Оснивање, функционисање и престанак установа је у надлежности министарства у чијем делокругу је намена због које је установа заснована. У случају када не може да се одреди надлежно министарство надлежно је Министарство унутрашњих послова.

Установу у Словенији може да оснива<sup>327</sup> домаће и страно физичко и правно лице, а установа постаје правно лице када орган надлежан за установе да сагласност акту оснивања. Орган надлежан о установама даје сагласност уколико: акт о оснивању испуњава услове утврђене овим или другим законима, уколико је намена општекорисна или добротворна, уколико је обезбеђена оснивачка имовина и уколико оснивање није у супротности јавном реду. Орган надлежан за установе даје сагласност акту о оснивању у року од 30 дана од када је извршен пријем акта, која треба да се објави у Службеном листу Републике Словеније. На дан када је дата сагласност имовина прелази на установу, која може да започне реализацију намене за коју је оснивана. Против одлуке органа надлежног о установама дозвољена је жалба, о којој одлучује Влада Републике Словеније.

Када добије сагласност акта о оснивању, министарство надлежно за унутрашње послове по службеној дужности уписује установу у евиденцију установа. Евиденција о установама је јавна, укључујући и акте које су основ за упис у евиденцију установа.

Оснивачка имовина установе може бити: новац, покретна имовина, некретнине и друга имовинска права.

Предвиђене су следеће статусне карактеристике установа: прво, да њено име треба да садржи реч установа, онда додаје се ознака намене, оснивача или друга додатна ознака која омогућује јасно разликовање од установа које су већ уписане у евиденцију. Предвиђена је могућност употребе речи Републике, општине или града, историске или друге личности,

<sup>324</sup> Prof. dr. Gorazd Trpin, *Proces reforme javne uprave u Sloveniji*, Međunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април 2002 година, стр. 6, 7, 8, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/G.Trpin.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/G.Trpin.pdf)

<sup>325</sup> Zakon o ustanovah (Uradni list RS 70/2005) z dne 26.07.2005

<sup>326</sup> Zakon o ustanovah (Uradni list RS 70/2005) z dne 26.07.2005, чл. 2

<sup>327</sup> Zakon o ustanovah (Uradni list RS 70/2005) z dne 26.07.2005, чл. 4 -14

а у вези заштите употребе имена користе се одредбе које важе у случају завода.<sup>328</sup> Седиште установе треба бити у Републици Словенији, а одређује га оснивач. Исто тако предвиђена је промена имена, седишта или намене установе, које може да уради управа, сагласно акту за оснивање. Уколико акт о оснивању не садржи одредбе о промени имена, седишта или намене, приликом промене, управа поштује вољу и намену оснивача и обавезу да се понаша према имовини установе као добар домаћин. Ове промене су важеће кад сагласност да орган надлежан за установе. У сваком случају о променама имена, седишта, намене установе, правила, смањивање оснивачке имовине или о доношењу одлуке престанка, установа је дужна да обавести надлежни орган у року од 30 дана од доношење одлуке, који одмах шаље обавест министарству унутрашњих послова. Исто важи и за промену адресе седишта установе и промену лица овлашћена за заступање установе.

Акти установе су статут односно правила, које доноси оснивач у року 30 дана од када је дата сагласност акту о оснивању. Уколико оснивач не донесе правила у том року, доноси их управа. Правила регулирају: организацију и органе установе, правила о именовању нових чланова управе, правила о доношењу одлука, одредбе о управљању и заступању установе и начин располагања приходима.<sup>329</sup> Правила се достављају надлежном органу у рок три месеца од када је дата сагласност актом о оснивању. Уколико их управа не достави у року, надлежни орган може разрешити управу и именовати нову управу сагласно акту о оснивању. Предвиђа се могућност да управа промени правила када сагласно акту о оснивању је дужна да их упути надлежном органу за установе. Уколико надлежни орган утврди да је измена правила у супротности акту о оснивању или закону, позива управу у року од 30 дана да коригује промену правила, а у противном може бити разрешена.

Установом управља управа, а може имати и друге органе. Уколико оснивачи установе су бројнији они могу формирати заједнички орган оснивача, који не може преузети задатке управе. Управа се састоји од најмање 3 члана, који се именују сагласно акту о оснивању. Уколико акт о оснивању не предвиђа другачије, чланови управе су именовани за одређено време. У сваком случају када према акту о оснивању не може да се именује управа онда именује је надлежни орган о установама. Међутим чланови управе не могу бити: лица која нису пунолетна или пословно способна, лица запослена у установи и лица која врше надзор у установи. Уколико управа не испуни задатке утврђене законом, актом о оснивању или правилима оснивачи или донатори могу предложити да се превремено разреши, о чему одлучује надлежни орган о установама, који може разрешити управу по службеној дужности. Поред тога, члан управе може се разрешити и пре времена уколико његово деловање није у сагласности интересима установе. Против одлуке органа дозвољена је жалба по којој одлукује Влада Републике Словеније.<sup>330</sup>

У вези надзора<sup>331</sup> над установама у Републици Словенији значајно је то што су установе дужне да воде пословне књиге и израђују годишње извештаје о послу и финансиском пословању за претходну календарску годину. Извештаје *управа је дужна да достави надлежном органу сваке*

<sup>328</sup> Zakon o ustanovah (Uradni list RS 70/2005) z dne 26.07.2005, чл. 15

<sup>329</sup> Zakon o ustanovah (Uradni list RS 70/2005) z dne 26.07.2005, чл. 18

<sup>330</sup> Zakon o ustanovah (Uradni list RS 70/2005) z dne 26.07.2005, чл. 22 и 23

<sup>331</sup> Zakon o ustanovah (Uradni list RS 70/2005) z dne 26.07.2005, чл. 30



године до краја марта месеца. Извештај о финансиском пословању је дужна доставити и другим надлежним органима, а надзор над финансиским пословањем врше надлежни државни органи односно друге овлашћене организације. Специјални надзор се врши за оснивачку имовину, која се може умањити једино ако је то предвиђено актом о оснивању или ако тако одлучи управа због ванредног стања. Надлежни орган о установама може потражити да извештај финансиског пословања ревидира овлашћени ревизор. И на крају надзор над спровођењем Закона о установама врши надлежни орган о установама, а у случају повреда предвиђени су прекршаји.

У Словенији предвиђени су следећи разлози за престанак<sup>332</sup> установе и то: уколико имовина више није довољна за испуњавање намене установе, уколико примена установе постане немогућа, у другим случајима када надлежни орган о установама утврди да не постоје услове за даље постојање установе и уколико је испуњена намена због које је установа оснивана. О престанку установе одлучује управа или надлежни орган о установама, при чему се поштује воља и намена оснивача. У сваком случају одлука управе постаје важећа кад се да сагласност надлежном органу о установама. Исто тако против одлуку органа надлежног да одлучи о престанку установе је дозвољена жалба, по којој одлучује Влада Републике Словеније. И на крају надлежни орган о установама обавештава суд о престанку установе.

Закон предвиђа једну специфичност, а то је могућност да се именује управитељ<sup>333</sup> установе, као њен специјални орган, који ће спроводити конкретне задатке у вези функционирања или престанка установа. Надлежни орган о установама именује управитеља из реда стручњака у наведеној области и може да долази изван састава надлежног органа. Он се стара о имовини установе од дана достављања акта о оснивању органа надлежног за установу, све до добијања сагласности и у случајевима када још није именована управа и обавља друге задатке, по налогу надлежног министра.

### 2.3.3. РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

Искуство Хрватске, као земље из ранијег југословенског простора говори да по осамостаљивању и Уставом од 1990 године Хрватска у свом правном систему уводи појам јавне службе, а њихово оснивање и функционирање препушта закону. Док уставне одредбе само начелно опредељују постојање јавних служби у хрватском правном систему се оставља посебним законима<sup>334</sup> да се утврђују поједине делатности које претстављају јавне службе (здравствена заштита, високо образовање и

<sup>332</sup> Zakon o ustanovah (Uradni list RS 70/2005) z dne 26.07.2005, чл. 31 и 32

<sup>333</sup> Zakon o ustanovah (Uradni list RS 70/2005) z dne 26.07.2005, чл. 33

<sup>334</sup> На пример Закон о здравственој заштити (Народне новине, бр. 75/93 и 11/94), Закон о основном школству (Народне новине, бр. 59/90 и 27/93, 2003 - преч. текст)

др.). При том се највећи број јавних служби остварују у друштвеним делатностима кроз организациски облик установа.<sup>335</sup>

Установа може да се појави, пре свега у два своја облика: организациони и садржински (функционални). Организацијски израз установе приказује се путем организациског облика који се обликује са циљем остваривања садржине функције због које се установа оснива. Такве установе биће школе, факултети, болнице, заводи и др. Садржински или функционални израз установа се појављује преко укупних делатности које установа остварује преко свог успостављеног организациског облика. Овој израз установе се појављује преко садржине делатности, као што су: образовање, здравство, култура, наука и др.

Имајући у виду значење како за грађане - кориснике услуга тако и за целу заједницу, које имају ове делатности које се подводе под јавне службе, а које врше установе, професор Иво Крбек ће изјавити: "У модерној јавној управи јавне установе и заводи као носиоци непосредне управе, постају много значајан теоретски и практичан проблем . . . повећање броја јавних установа и завода у суштини је значајна црта данашње јавне управе".<sup>336</sup>

Полазећи од тога да појам јавне установе најчешће се повезује са појмом јавне службе узимајући за основу формални и материјални појам јавне службе и у правном систему Хрватске се примећује да је појам јавне установе ближи до материјалног појма јавне службе. Наиме, у *Закону о установама*<sup>337</sup> се предвиђа да се *јавна установа оснива због вршења одређених делатности, као што су образовање, наука и др., што значи да за формирање јавне установе је примарна садржина одређене делатности која се врши као јавна служба*. Јачање материјалног, а запостављање формалног елемента се огледа и у томе што јавну установу, првенствено, може да оснива *јавноправно тело (република, општина, жупанија)*, али и *физичка или правна лица*, што значи субјекти приватног права. Тако на пример, *Закон о здравственој заштити* предвиђа да се здравствена делатност која је у интересу Хрватске врши као јавна служба, коју врше здравствене установе и здравствени извршиоци у приватној пракси.<sup>338</sup>

Као што важе одређени принципи или начела за јавне службе, тако се истичу и начела за вршење делатности установа. Карактеристично је то што одређена начела која важе за јавне службе срећу се и као начела за функционирање установа. Ипак постоји извесна разлика у правном режиму јавних установа и оних установа које немају јавно правни карактер. То је последица факта да се јавна установа оснива пре свега за вршење делатности које имају карактер јавних служби, односно врше друштвене делатности са посебно наглашеним јавно правним елементима. Као *начела на основу којих установе врше своје делатности истичу се: начело самосталности, начело законитости, начело континуитета, начело дужности пружања услуга из делокруга делатности због којих установа је основана, начело једнакости корисника службе, начело јавности и начело немеркантилности*.<sup>339</sup>

<sup>335</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 17

<sup>336</sup> Dr. Ivo Krbek, *Upravno pravo*, Zagreb, 1932, стр. 38, сп: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 18

<sup>337</sup> Zakon o ustanovama (Narodne novine бр. 76/93, 29/97 и 47/99)

<sup>338</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 18

<sup>339</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 20, 21

Када се говори о правном режиму установа и посебно јавних установа у Хрватској већ је било споменуто да је донесен *Закон о установама* као *lex generalis*, којим се на општи начин уређује оснивање установа без обзира на делатност коју оне врше. Поред њега постоји велики број посебних закона (*lex specialis*), који на посебан начин уређују оснивање и функционирање установа у одређеним областима (здравство, предшколско старање, високо образовање и др.) Овде поред тога што ће бити елабориран *Закон о установама*, који на један општи начин утврђује оснивање установа и посебно јавних установа у Хрватској, биће обрађен и *Закон за управљање јавним установама у култури*<sup>340</sup>, који уређује правни режим јавних установа у Хрватској у једној одређеној делатности - култури.

*Јавна установа у Хрватској се дефинира као правно лице које се оснива у циљу трајног вршења делатности старања и образовања, науке, културе, информирања, спорта, телесне културе, техничке културе, заштите деце, здравства, социјалне заштите, заштите инвалида и других делатности, уколико се не врше због стицања добити, ако законом је одређено да се врши као јавна служба.* Значи, прво установа је правно лице, што значи да у правном промету може да стиче права и обавезе, може да буде сопственик покретних и непокретних предмета, може да буде странка у поступцима пред судовима и другим државним органима. *Својство правног лица установа стиче уписом у судски регистар установа и исто губи брисањем из тог регистра.* Установа се оснива за трајно вршење делатности, (до израза долази начело континуитета); установа се оснива за вршење одређених делатности и то оних које сачињавају суштину друштвених делатности; установа по правилу се не оснива за вршење делатности због стицања добити (начело немеркантилности).

Као оснивач<sup>341</sup> јавне установе увек се јављају јавно правна тела и то: *Република Хрватска, јединице локалне самоуправе (општина, град, жупанија и Град Загреб), друга физичка и правна лица ако је законом дозвољено, јединице локалне самоуправе и физичка и правна лица, ако законом је изричито дозвољено.* При томе, *Република Хрватска оснива установу законом и уредбом Владе Републике Хрватске, као и са решењем министарства уколико је тако прописано законом, а јединица локалне самоуправе одлуком свог претставничког тела.*

Оснивач јавне установе (осим када као оснивач се јавља Република Хрватска) је дужан да потражи оцену министарства које врши надзор над вршењем делатности на које се односи јавна установа, у вези сагласности одлуке, односно споразума за оснивање законом. При томе постоји законска обавеза Министарства да донесе решење у року од 2 месеца, које ако се не донесе сматра се да оснивање је у сагласности са законом, а уколико решење је негативно, односно да је оснивање супротно закону, оснивач може да поведе управни спор пред Управним судом Републике Хрватске.

Установа се оснива *актом о оснивању*,<sup>342</sup> који доноси оснивач и који садржи име фирме, седиште, делатност установе, органе управљања, средства која су јој потребна за оснивање установе и за почетак рада, и др.

<sup>340</sup> *Закон о управљању јавним установама у култури* (Narodne novine 2 studenog 2001)

<sup>341</sup> *Закон о установама* (Narodne novine бр. 76/93, 29/97 и 47/99), чл. 7 и 12

<sup>342</sup> *Закон о установама* (Narodne novine бр. 76/93, 29/97 и 47/99), чл. 12

Имајући у виду карактер *јавних установа* оне се карактеришу посебним правним режимом, који је другачији од оног у установама које немају карактер јавности. Посебан правни режим јавних установа се састоји у следећем. Јавна установа се оснива за вршење делатности установе (старање, образовање, наука, култура, техничка култура, заштита деце, здравство, социјална заштита, заштита инвалида) или део од тих активности уколико је уређено законом да ће да се врши као јавна служба. Значи, за сваку јавну службу нужно се предвиђа оснивање јавне установе. Међутим, јавна установа може да буде основа и за вршење делатности или дела делатности који нису одређени као јавне службе, уколико оне се врше на начин и под условима који су прописани за јавну службу.<sup>343</sup>

Посебан правни режим јавних установа се огледа у факту што јавна установа може да добије јавно овлашћење, чиме се у великој мери разликује од других установа. Наиме, јавна установа може да добије јавно овлашћење од стране државног органа, чиме се врши делегирање надлежности државног органа. У правној теорији се истичу два гледишта. Прво је да се са тиме недржавним органима смањује делокруг ауторитативног иступања државе чиме се држава ослобађа од дужности да врши одређене активности. Тиме се умањује круг њених надлежности, па са тим се умањује и могућност за ауторитативно иступање употребом присиле. Друго гледиште је да се тиме шири круг укупног ауторитативног одлучивања. Поделом јавних овлашћења даје се могућност недржавним органима (јавним установама) за ауторитативно иступање при одлучивању о правама и обавезама за поједине субјекте са могућношћу примене принуде.<sup>344</sup>

Унутрашње конституирање јавне установе у Хрватској се уређује статутом сагласно законом и актом о оснивању. При томе јавна установа има следеће органе<sup>345</sup>: управни савет или други колегијалан орган, директора, који организира и води рад установе, претставља је и заступа је, преузима све правне послове у име и на рачун установе, стручног водича (уколико је прописано), који води стручни рад установе, стручни савет или други колегијалан стручни орган установе и друге стручне, надзорне и саветодавне органе.

Установа доноси више врста аката као статут и друге опште акте. Посебно се истиче предвиђена обавеза јавне установе да одредбе акта оснивања, статута и других општих аката, којима се уређује рад установе у вршењу своје делатности или дела делатности који се сматра јавном службом, учини их доступним јавности на погодан начин. Ту би требало да се потенцира предвиђена обавеза не само јавних, већ и других врста установа, које врше јавну службу, сагласно карактеру делатности правовремено и на погодан начин да извештава јавност, односно грађане, правна лица и другите кориснике о условима и начину давања својих услуга и вршењу послова од делатности за коју установа је основана.<sup>346</sup>

Надзор<sup>347</sup> над законитошћу рада установе и општих аката врши надлежно министарство, уколико није другачије одређено законом, а у вези са надзором општих и појединачних аката и других послова које врши јавна

<sup>343</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 23

<sup>344</sup> Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 23

<sup>345</sup> Zakon o ustanovama (Narodne novine бр. 76/93, 29/97 и 47/99), чл. 35 - 52

<sup>346</sup> Zakon o ustanovama (Narodne novine бр. 76/93, 29/97 и 47/99), чл. 56 и 61

<sup>347</sup> Zakon o ustanovama (Narodne novine бр. 76/93, 29/97 и 47/99), чл. 64 - 68

установа на основу јавног овлашћења, примењују се прописи којима се уређује састав државне управе. Поред тога, надзор над финансишким пословањем врши надлежно државно тело управе и надзор над стручним радом установе врши стручно тело одређено законом или другим прописом заснованим на закону.

Као што је горе поменуто у Хрватској је донесен *Закон за управљање јавним установама у култури* са којим се уређује правни режим јавних установа у одређеној делатности односно у култури. Овим јавним установама управљају управни савети, чији број зависи од оснивача јавне установе. Директор јавне установе у култури, чији оснивач је Република Хрватска именује и разрешава министар за културу, осим ако законом није другачије одређено, а уколико се говори о жупанији, односно граду Загребу, градови и општине именују и разрешују претставничка тела оснивача или сопственика на предлог управних савета установа и по прибављеном мишљењу стручног или уметничког кадра тих установа. Карактеристично је то што јавни конкурс за именовање директора јавне установе у култури, чији оснивач је Република Хрватска објављује се и у "Народним новинама".

#### 2.3.4. РЕПУБЛИКА СРБИЈА

У оквиру укупних реформи које се преузимају у Србији врши се и реформа државне управе и поред њеног одлагања. Свака Влада од 2001 године истицала је потребу за реформама, која су остајала неиспуњена ради отсуства развијене стратегије и правних оквира за реформу. Истиче се и то да се схвата веза између реформи у привреди, економији и финансијама и управне реформе, али се не чини довољно да се догоде промене у овим областима истовремено.<sup>348</sup> Постоји мишљење да уместо утврђивања стратегије на принципима деполитизације, транспарентности, одговорности и професионализације и доношења одговарајућих закона у пракси су добијене одређене деформације тако што државна управа није прави сервис грађана, односно споро се поједностављују поступци пред органима управе чиме се утиче и на ефикасност у остваривању њихових права, затим донети су велики број уредби којима је уређена материја од законског карактера, а нису нити извршене све потребне промене у позитивном законодавству.<sup>349</sup>

И поред покушаја стручне и научне јавности да се предвиде елементи Стратегије о реформама, на основу бројних непосредних и практичних искустава из низа развијених земаља и земаља у транзицији, као и официјалних акција од стране Владе, ипак акција је била обустављена што је узроковало кашњење са последицама, које можемо да кажемо се још увек осећају.

У Србији поред органа управе и посебних управних организација у саставу државне организационе структуре као вршиоци управне делатности

<sup>348</sup> Dragoljub Kavran, *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje drzavne uprave*, Pravni zivot, Beograd, 9/2004, стр. 1059

<sup>349</sup> Mile Ilic, *Uprava i upravno pravo u procesu harmonizacije nacionalnih zakonodavstava sa pravom Evropske Unije, uz poseban osvrt na Republiku Srbiju*, Pravna rijec, Casopis za pravnu teoriju i praksu, br. 7/2006, Banja Luka, стр. 647

могу да се јаве и недржавни субјекти којима је законом поверено њихово вршење. Они могу да се поделе у две категорије: јавне службе (јавне установе) и јавна предузећа.<sup>350</sup>

Још *Уставом Републике Србије* од 1990 година у тадашњем југословенском позитивном праву је уведен појам јавне службе, којим је било уређено да се законом утврђују услови односно начин вршења делатности или послова због којих се формирају јавне службе, са тим што Република уређује и обезбеђује систем јавних служби. При томе се ова област регулира са два основна закона *Закон о јавним службама*<sup>351</sup> и *Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса*<sup>352</sup>, а допунски је значајно за ову област да се помене и савезни *Закон о савезним јавним установама*<sup>353</sup>. Поред ових закона који се сматрају као основни ову област регулишу и велики број других посебних закона<sup>354</sup> којима се ближе уређује делатност и организација појединих јавних служби у Србији.

Од највећег значења за ову област у Србији је Закон за јавне службе, који најпре утврђује јавне службе као делатности односно активности којима се 1) обезбеђује остваривање права грађана 2) задовољавају потребе грађана и организација и 3) обезбеђује остваривање другог интереса утврђеног законом у утврђеним областима овим законима (образовање, наука, култура, физичка култура, здравствена заштита, социјална заштита, ђачки и студентски стандард, друштвена заштита деце, социјално осигурање, здравствена заштита животиња, јавно информисање, ПТТ саобраћај, енергетика, путеви, комуналне услуге). При томе у горе поменутих посебним законима су ближе одређене основне делатности појединих јавних служби у одређеним областима.<sup>355</sup>

Овај Закон је значајан и у контексту јавних установа будући да посебну пажњу посвећује установама обзиром на то што се са њим регулира организација и делатност јавних служби. Значи, предвиђено је да се *оснивају установе због остваривања одређених законских интереса из области образовања, науке, културе, ђачког и студенског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене заштите деце, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња*. При томе је утврђено да за оснивање, организацију и рад установе се примењују сви прописи који се односе и на предузећа осим ако је другачије одређено законом. Иначе установе, предузећа и други облици организовања врше делатност, односно послове утврђене овим законом на начин који обезбеђује уредно и квалитетно, подједнаке услове остваривања права грађана и организација и задовољавање потреба корисника.<sup>356</sup>

<sup>350</sup> Stevan Lilic, Predrag Dimitrievic, Milan Markovic, *Upravno pravo*, Beograd, 2004, стр. 170

<sup>351</sup> Закон о јавним службама ("Службени гласник РС" бр. 42/91)

<sup>352</sup> Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса ("Службени гласник РС" бр. 25-00, 25-02, 107-2005)

<sup>353</sup> Закон о савезним јавним установама ("Службени лист СРЈ" бр. 46/96)

<sup>354</sup> Закон о основној школи ("Службени гласник РС" 50/92), Закон о средњој школи ("Службени гласник РС" 50/92), Закон о универзитету ("Службени гласник РС" 2005) и Закон о здравственој заштити ("Службени гласник РС" 17/92), Закон о научно истраживачкој делатности ("Службени гласник РС" 52/93) и др.

<sup>355</sup> Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 68

<sup>356</sup> Закон о јавним службама ("Службени гласник РС" бр. 42/91), чл. 8

Значи, за *јавне установе као правна лица (организације) које врше друштвену делатност у разним областима као што су: образовање, наука, култура, здравствена и социјална заштита и др. потребно је посебно да се потенцира њихова доминантна јавноправна супстанца, будући да је јавни интерес централна категорија за материјални појам јавних усанова (и предузећа).*<sup>357</sup>

Установа у Србији је правно лице и то својство стиче уписом у судски регистар кода ће надлежни орган управе утврдити да су испуњени услови за почетак рада и вршења делатности утврђених законом. При томе установу (и предузеће) може да оснива: Република, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица. Оснивач обезбеђује средства потребна за оснивање и почетак рада установе и доноси акт о оснивању. Акт за оснивање садржи: назив оснивача, назив и седиште установе, делатност установе, износ средстава за оснивање и почетак рада установе и начин обезбеђивања средстава, права и обавеза основача у погледу вршења делатности због којих установа је основана, међусобна права и обавезе оснивача и установе, одређивање органа управљања установом у основању и његова овлашћења, лице које до именовања директора установе ће вршити његове задатке и вршиће његова овлашћења, рок за доношење статута, именовање директора и органа управљања.<sup>358</sup>

Као органи усанове<sup>359</sup> предвиђени су директор, управни одбор и надзорни одбор. Директор руководи установом и њега именује и разрешава оснивач. Директор јавне усанове која је основана од Републике Србије се именује и разрешава од стране Владе Републике Србије. Исто тако и Управни одбор се именује и разрешава од оснивача, тиме што ако се ради о јавној усанови основаној од Републике Србије његове чланове именује и разрешава Влада Републике Србије. Надзорни одбор усанове именује и разрешава оснивач са члановима из реда запослених у усанови, а уколико оснивач је Република Србија тада чланове именује и разрешава Владата Републике Србије.

Као разлог укидања усанове предвиђају се две ситуације: уколико нису испуњени услови вршења делатности прописани законом и ако не постоје услови за вршење њене делатности, односно ако не постоји потреба за њеном делатношћу, ако потреба за делатношћу усанове може да се задовољи рационалнијим и економичнијим начином и ако не остварује циљеве и задатке утврђене законом.<sup>360</sup> Поступак за укидање усанове покреће оснивач или орган надлежан за вршење надзора над законитошћу рада усанове, а акт за укидање усанове доноси оснивач.<sup>361</sup>

*Једна специфичност ранијег политичког система Србије било је савезно уређење и у овој области постојање Закона о савезним јавним усановама, који је уређивао правни режим јавних усанова које је оснивала Савезна Република Југославија ради вршења делатности или услуга од*

<sup>357</sup> Проф. др. Предраг Димитријевић, *Одговорност управе за нечинење*, Источно Сарајево, 2005, стр. 231

<sup>358</sup> Закон о јавним службама ("Службени гласник РС" бр. 42/91), чл. 12-14

<sup>359</sup> Закон о јавним службама ("Службени гласник РС" бр. 42/91), чл. 15-22

<sup>360</sup> Стеван Лиличић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 55

<sup>361</sup> Закон о јавним службама ("Службени гласник РС" бр. 42/91), чл. 27

интереса за остваривање њених надлежности. Савезна јавна установа имала је својство јавног правног лица и под њом се подразумева сваки облик организовања (научни институт, истражувачки и други центри, агенција, јавно гласило или друга установа) основана за постојано вршење делатности од интереса за остваривање надлежности СРЈ, а за потребе савезних органа и организација.<sup>362</sup>

И поред законске предвиђености установа у правниом систему Републике Србије ипак се истиче да појам је широк и недовољно одређен да би се избегла непотребна конфузија при његовој примени. Наиме полазећи од тога да установе постоје у многобројним и различитим делатностима, наводе се многе њихове поделе, међу којима и подела на управне установе и установе јавних служби према критеријуму положаја и карактера установе. Тако, управне установе су управни државни органи основани за вршење стручних и техничких послова, за вршење управних функција и оне се не оснивају за вршење друштвених услуга.<sup>363</sup> Такве врсте установа су предвиђене и претходно поменутиим Законом за савезне јавне установе. Други облик установа се подразумева као основни организациони облик јавне службе којом се обезбеђује остваривање права грађана и других интереса грађана и организација утврђеним законом у области друштвених (непривредних) делатности, као образовања, науке, културе и др. Очигледно је да када се говори о јавним установама, које врше јавне службе као делатност од јавног интереса (образовање, наука, култура и др.) мисли се једино на друге.

У том смислу полазећи од правне теорије у којој све чешће се истиче да садржински треба да се поставе ствари тако да јавне службе са једна стране и јавна предузећа са друге су посебни облици недржавних субјеката којима је поверено вршење управних активности<sup>364</sup> истиче се потреба за редефинирање појма установа, а тиме и појма јавна установа у Републици Србији.

### 2.3.5. РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Као што смо и претходно видели у ранијој југословенској држави, чији правни наследник је и Република Македонија, био је уведен термин јавна служба за низ делатности од посебног друштвеног интереса, који се помињао у много устава, законских и подзаконских аката.

Од тада до осамостаљивања Македоније и доношења Устава од 1991 године<sup>365</sup> примећује се изванредан континуитет у начину уређивања јавних служби. Наиме, појам јавне службе помиње се на неколико места у уставном

<sup>362</sup> Закон о савезним јавним установама ("Службени лист СРЈ" бр. 46/96), чл. 1-3

<sup>363</sup> Димитриевић Момчило, *Управљање установама друштвених служби са нарочитим обзиром на односе државних органа и установа друштвених служби* (докторска дисертација), Правни факултет у Београду, 1964, стр. 40, сп: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 64

<sup>364</sup> Стеван Лилић, *Управно право*, Београд, 1998, стр. 227, сп: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, стр. 66

<sup>365</sup> Устав на Република Македонија ("Службени весник на РМ" бр. 52/1991, 01/1992, 91/2001)



тексту, међутим у њему се ближе не уређује овој институт, већ се то препушта законском регулирању.

Тако, у оквиру Основних слобода и права човека и грађанина, у делу Устава Републике Македоније који се односи на Основе економских односа наводи се да учешће у управљању и одлучивању, у јавним установама и службама уређује се законом и на принципима стручности и компетентности.<sup>366</sup>

У делу грађанских и политичких слобода и права, најпре се гарантира право жалбе против појединачних правних аката донесених у поступку у првом степену пред судом, управним органом или организацијом или другим институцијама које врше јавна овлашћења.<sup>367</sup> Исто тако се предвиђа да сваки грађанин има право да подноси претставке државним органима и другим јавним службама и да на њих добије одговор.<sup>368</sup>

Затим, у делу гаранција основних слобода и права, наводи се да се гарантира судска заштита законитости појединачних аката државне управе и других институција које врше јавна овлашћења.<sup>369</sup> Поред тога се предвиђа адвокатура као самостална и независна јавна служба која обезбеђује правну помоћ и врши јавна овлашћења у сагласности са законом.<sup>370</sup>

У делу Устава посвећеног Локалној самоуправи предвиђа се да у јединицама локалне самоуправе грађани непосредно и преко претставника учествују у одлучивању о питањима од локалног значења, а нарочито у областима јавних служби, урбанизма и руралног планирања, заштите околине, локалног економског развоја, локалног финансирања, комуналних делатности, културе, спорта, социјалне и дечије заштите, образовању, здравственој заштити и у другим областима утврђеним законом.<sup>371</sup> Исто тако и у граду Скопљу, како посебној јединици локалне самоуправе, грађани непосредно и преко претставника учествују у одлучивању о питањима од значаја за град Скопље, а посебно у области јавних служби, урбанизма, и руралног планирања, заштите околине, локалног економског развоја, локалног финансирања, комуналних делатности, културе, спорта, социјалне и дечије заштите, образовања, здравствене заштите и у другим областима утврђеним законом.<sup>372</sup>

Поред претходног у делу Устава, који се односи на економска, социјална и културна права грађана предвиђа се да они имају право, под

---

<sup>366</sup> Устав на Република Македонија ("Службен весник на РМ" бр. 52/1991, 01/1992, 91/2001), чл. 58, ст. 2

<sup>367</sup> Устав на Република Македонија ("Службен весник на РМ" бр. 52/1991, 01/1992, 91/2001), чл. 15

<sup>368</sup> Устав на Република Македонија ("Службен весник на РМ" бр. 52/1991, 01/1992, 91/2001), чл. 24

<sup>369</sup> Устав на Република Македонија ("Службен весник на РМ" бр. 52/1991, 01/1992, 91/2001), чл. 50, ст. 2

<sup>370</sup> Устав на Република Македонија ("Службен весник на РМ" бр. 52/1991, 01/1992, 91/2001), чл. 53

<sup>371</sup> Устав на Република Македонија ("Службен весник на РМ" бр. 52/1991, 01/1992, 91/2001), чл. 115

<sup>372</sup> Устав на Република Македонија ("Службен весник на РМ" бр. 52/1991, 01/1992, 91/2001), чл. 117, ст 2

условима утврђеним законом, да оснивају приватне образовне установе у свим степенима образовања, сем у основном образовању.<sup>373</sup>

Значи, Устав Републике Македоније задржава термин јавна служба, који се односи на различите делатности од јавног интереса, које су детаљније разрађене у посебним законима који уређују ове делатности. Исто тако Уставом од 1991 године је предвиђен и правни институт јавне установе, али при томе није био донет један општи или генерални закон, који би на јединствен начин уредио принципе на којима се темеље јавне службе у Македонији и који би био основа за организационо уређивање јавних служби.

Када се говори о организацијама које врше јавну службу треба да се напомене да њихов правни статус у Македонији дуго времена није био правно нормиран. Док у областима привреде у релативно краћем року је донето више прописа којима се регулира правни статус привредних организација (Закон о предузећима, Закон о јавним предузећима, Закон о трговачким друштвима и др.), правни положај организација које су биле од посебног друштвеног интереса или т.з. организације непривредне делатности дуго времена су се одређивале према Закону о удруженом раду<sup>374</sup>. Наиме, у области која није привредна, није био донет један општ закон којим ће се регулирати правни статус организација које су од јавног интереса, (термин прихваћен Уставом Републике Македоније од 1991 године). У међувремену су донети посебни закони<sup>375</sup>, којима су се регулирале одређене области од јавног интереса, а којима је направљен покушај да се дефинирају субјекти који врше јавну услугу као јавна служба, али ипак то је било далеко од одређивања једног конзистентног концепта, који ће бити у сагласности са Уставом Републике Македоније, а који ће утврдити правни статус субјеката (установа) које врше јавне услуге као јавна служба од јавног интереса.<sup>376</sup> Полазећи од неопходности доношења једног системског закона који правно ће уредити режим ових организација које врше јавне услуге као јавна служба од јавног интереса, у Стратегији за реформу јавне администрације у Републици Македонији је истакнута потреба за доношењем Закона о јавним установама, који ће на јединствен начин регулирати правни статус ових организација, које врше јавне услуге као јавна служба од јавног интереса.<sup>377</sup> Због операционализације овог приоритета Министарство правде је припремило Предлог за доношење Закона о установама, а у почетоку 2001 године Влада Републике Македоније га је утврдила и доставила Скупштини Републике Македоније.<sup>378</sup> Међутим, из одређених разлога закон није донесен

---

<sup>373</sup> Устав на Република Македонија ("Службен весник на РМ" бр. 52/1991, 01/1992, 91/2001), чл. 45

<sup>374</sup> Борче Давитковски, *Правниот статус на установите во Република Македонија, Деловно право*, бр. 13, Скопје, 2005, стр. 93

<sup>375</sup> Закон за високо образование, Закон за средно образование, Закон за основно образование, Закон за здравствена заштита, Закон за социјална заштита, Закон за културата, Закон за заштита на децата и др.

<sup>376</sup> Д-р Борче Давитковски, *Јавни служби (установи) во Република Македонија, Деловно право*, бр. 13, Скопје, 2005, стр. 199

<sup>377</sup> Влада на Република Македонија *Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија*, мај 1999, стр. 22

<sup>378</sup> Борче Давитковски, *Трансформација на јавните установи во Република Македонија, Деловно право*, бр. 12, Скопје, 2004 год., стр. 62

у наредне четири године, све до 2005 године када је Скупштина Републике Македоније донела Закон о установама<sup>379</sup>.

У Македонији, Законом о установама су уређени услови и начин вршења јавних услуга од јавног интереса, установе и друге врсте облика и делатности у којима се врше ове јавне услуге. Установа се дефинира као свака форма организирања која врши јавне услуге као делатност која није подведена под трговачке делатности утврђене законом (непривредна делатност) и која може законом да буде утврђена као делатност од јавног интереса.<sup>380</sup>

Теоријско схватање о постојању два критеријума за поделу установа, према субјекту који их оснива и према делатности коју врше<sup>381</sup>, делимично је имплементирано у *Закону о установама*, по коме установе у Македонији се разликују по средствима која су субјекти уложила при њиховом оснивању. Уколико се улажу средства у државну својину, у својини општине или града Скопља говори се о јавним установама. Уколико средства су у приватној својини тада је приватна установа и уколико се улажу средства у државну, односно у својини општине или града Скопља и средства у приватну својину, тада се говори о мешовитој установи. У зависности од делатности коју врше установе могу да буду у области образовања, науке, културе, здравства, социјалне заштите, дечије заштите, заштите лица са интелектуалном или телесном сметњом, као и друге делатности које су законом утврђене као јавне услуге. При томе вид установе се утврђује законом, којим се уређује вршење делатности или одређених послова из делокруга јавне услуге, према виду и карактеру пословања. Када се говори о делатностима од јавног интереса за које су донети посебни закони којима се уређује њихово вршење, на њих се примењује Закон о установама супсидијарно, односно Закон ће се применити уколико другим законом другачије није уређено.<sup>382</sup>

*Јавна установа претставља установу која може да биде основана од Републике Македоније средствима у државној својини као државна (национална) установа, општине или града Скопља са средствима у васништву општине, односно града Скопља, као општинска јавна установа, односно јавна установа града Скопља.* При томе *јавну установу може да оснује Скупштина Република Македонија законом, односно Влада Републике Македоније одлуком и Савет општине, односно Савет града Скопља одлуком.*<sup>383</sup> *Јавна установа се оснива због вршења делатности у области образовања, науке, културе, здравства, социјалне заштите, дечије заштите, заштите лица са интелектуалном или телесном сметњом, као и у другим делатностима које су законом утврђене као јавна услуга.* Посебно је значајно што законодавац истим законом утврђује појам јавне услуге, која се схвата као делатност коју врше установе за претходно наведене делатности.

У оквиру статусних обележја јавних установа<sup>384</sup> утврђено је да оне имају *својство правног лица* са правима и обавезама утврђеним законом,

<sup>379</sup> Закон за установите, ("Службен весник на Република Македонија" бр. 32/2005, 120/2005)

<sup>380</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 2 точка 21

<sup>381</sup> Борче Давитковски, *Правниот статус на установите во Република Македонија*, Деловно право, бр. 3/4, Скопје, 2001 год., стр. 95, 96

<sup>382</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 1, ст. 2

<sup>383</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 4, ст. 2 и чл 14, ст 1 и 3

<sup>384</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 8 - 13

при чему могу да скључују уговоре и да врше друге правне послове само у оквиру делатности која је записана у Централном регистру Републике Македоније. Назив установе садржи ознаку “установе” и друге ознаке које упућују на врсту и карактер делатности и њено седиште, а саставни део могу да буду цртеж, други знак или графички облик. При томе, назив националне јавне установе садржи грб и име Републике Македоније, а назив јавне установе општине или града Скопља садржи име Републике Македоније и име општине, односно града Скопља. Седиште јавне установе налази се у месту у коме се врши делатност. Ако јавна установа врши делатност у више места, седиште је у месту у коме се налази седиште њеног пословодног органа. Предвиђена је могућност да установа промени свој назив и седиште за шта је неопходна сагласност оснивача. Јавна установа има печат, који садржи њен назив и седиште, а у средини печата је садржан и грб Републике Македоније.

Када се говори о правном режиму јавних установа следеће питање које се намеће су последице које настају њиховим оснивањем.

Претходно је било поменуто који субјекти могу да оснивају јавну установу у Македонији, али потребно је да буду испуњени и одређени услови<sup>385</sup>, који се уређују у нормативима и стандардима за оснивање установе и вршење делатности, које доноси надлежни министар на предлог професионалне коморе или другог органа или организације утврђене законом. Наиме, потребно је да је са *елаборатом за оснивање установе* утврђено да је оснивач обезбедио, или дао гаранцију да ће обезбедити: потребан број стручног кадра који испуњава услове утврђене за вршење делатности и који ће засновати радни однос; објекте и опрему одговарајућу за вршење делатности; заштиту при раду запослених; заштиту корисника јавних услуга и друге услове за вршење делатности, утврђене законом, и ако је оснивач финансиским планом обезбедио или дао гаранцију да ће обезбедити одрживо ниво финансирања делатности установе.

*Поступак за оснивање јавне установе започиње актом за оснивање установе*<sup>386</sup>, који доноси оснивач, а уз акт се доставља елаборат за оснивање установе са пратећом документацијом за испуњавање предуслова за рад установе. Када се јавна установа оснива законом, уз предлог за доношење закона предлагач доставља елаборат за потребу вршења јавних услуга и извор и обим средства за финансирање делатности.

Када буду испуњени услови *надлежно министарство и оснивач установе, корисник дозволе, закључују управни уговор*<sup>387</sup>, у коме се ближе

<sup>385</sup> Закон за установите, (“Службен весник на РМ” бр. 32/2005, 120/2005), чл. 16

<sup>386</sup> Сагласно члану 18 и 19 Закона о установама, у акту за оснивање установе су наведени следећи елементи: назив оснивача, име и седиште установе, делатност установе, средства која је оснивач обезбедио за оснивање и почетак рада установе, трајни извори, начин и услови за стицање средстава за рад установе, права и обавезе оснивача у вези вршење делатности, односно послови установе, међусобна права и обавезе установе и оснивача, време за које се установа оснива, права, дужности и одговорности установе у правном промету, одговорност оснивача за дугове установе, лице које ће извршавати послове претстављања и заступања установе и његова овлашћења у правном промету, организација установе, именовање чланова органа управљања, рок за доношење статута и за именовање директора, начин располагања са вишком прихода изнад расхода и начин покривања мања средстава за рад установе и лице које ће обављати послове установе.

<sup>387</sup> Закон о установама дефинира управни уговор као “двострани правни акт, јавно-правног карактера, који се закључује између надлежног министарства и оснивача установе, односно физичког лица, које делатност врши као професионалну делатност”. Управни уговор је

уређује<sup>388</sup> начин вршења делатности од јавног интереса и њихова међусобна права и обавезе. Управни уговор, да би произвео правно дејство мора да буде закључен у писменој форми и у року од 60 дана од дана правоснажности решења за почетак рада установе. Евентуално настали спорови који настају из одредби управног уговора решава надлежни суд сагласно Закону за управне спорове. По закључење управног уговора оснивач установе подноси захтев до надлежног министарства за вршење увида о испуњености услова за почетак рада, за што издаје дозволу за вршење делатности установе у виду решења.<sup>389</sup> По правоснажности решења врши се конституирање установе, односно бира се орган управљања и доноси се статут установе. Јавна установа стиче својство правног лица након објаве уписа у регистар на веб страни Централног регистра Републике Македоније. До стицања својства правног лица, односно до објаве уписа у регистар на веб страни Централног регистра Републике Македоније, за обавезе јавне установе одговара оснивач. Јавна установа може да отпочне са радом по објави уписа у Централни регистар Републике Македоније.<sup>390</sup> Због евиденције, установе се уписују у одговарајући регистар установа, који воде надлежна министарства на територији Републике Македоније.

У Македонији је предвиђена *законска могућност за статусне измене*<sup>391</sup> установа у случају када оснивач одлучи да се установа припоји другој установи, да се две или више установа споје у једну установу или установа да се подели на две или више установа или да се део установе (организациона јединица) припоји другој установи или да се организира као самостална установа. Уколико се утврди да је престала потреба за јавном установом због тога што су престали услови за вршење делатности за коју је била основана или ако јавна установа не продужи да ради обезбеђујући сопствене изворе финансиских средства, а не изврши се њена својинска трансформација на начин и у сагласности са Законом за установе или другим законом, оснивач ће донети одлуку за престанак установе. По доношењу акта за престанак јавне установе и по спровођењу поступка за ликвидацију, надлежно министарство донеси решење за брисање установе из регистара установа и подноси захтев за њено брисање из Централног регистра Републике Македоније.

*Сагласно уставној одредби да учешће у управувању и одлучивању у јавним установама и службама се уређује законом и на принципима*

---

двострани правни акт који закључује држава поводом једне јавне службе због заштите јавног интереса који је под посебним правним режимом другачији од општих правила приватног права и претставља посебан облик јавноправног (управног) уговора. Види и: Dragoljub Kavran *Upravni ugovori, obelezja, vrste i razvoj*, Pravni zivot, 1993, бр. 11-12, Predrag Dimitrievic, *Izvršenje upravnih ugovora*, Pravni zivot, 1993, бр. 11-12, стр. 2252

<sup>388</sup> Сагласно члану 25 Закона о установама, управни уговор садржи права која има корисник дозволе, рок за који је скључен управни уговор и рок за који се издаје дозвола за вршење делатности, услове под којима се обезбеђује континуитет у вршењу јавне услуге, услови за квалитетно вршење јавне услуге, услови за извршавање свих обавеза из уговора без обзира на могуће наступање и утицај на било које непредвидљиве ситуације и околности, врсте корисника и подручја у којима се врши делатност, услови под којим надлежно министарство може једнострано да промени услове након закључивање уговора због остваривања и заштите јавног интереса, рок у којем оснивач установе има обавезу да оснива и конституира установу, разлози за раскид управног уговора и друго.

<sup>389</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 28

<sup>390</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 30 и 31

<sup>391</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 34-37

стручности и компетентности и *Закон о установама предвиђа да управљање и одлучување у јавним установама се врши на основу стручности и компетентности*. Као органи јавних установа јављају се: управни одбор, односно одговарајући орган управљања, директор (један или више), орган за унутарњу контролу (орган за надзор) и други органи утврђени законом и статутом установе.

Орган управљања управља установом, доноси статут јавне установе, доноси и друга акта установе и прати њихово извршавање, именује и разрешава директора ако законом другачије није одређено, утврђује финансиски план и доноси завршни рачун, предлаже оснивачу измену или проширење делатности и врши и друге послове утврђене законом, актом оснивања и статутом установе.<sup>392</sup> Ако са другим законом другачије није одређено, орган управљања<sup>393</sup> установом сачињавају претставници оснивача и најмање једну трећину чланови - претставници стручног органа уколико законом је прописано да се формира такав орган у установи.<sup>394</sup> Закон предвиђа да члан органа управљања и директор јавне установе не могу да имају лично, преко трећег лица или по било којој основи, интересе у установи који могу да имају било какав утицај на њихову независност и непристрасност у раковођењу, односно управљању установом. За евентуално постојање оваквог интереса сваки члан органа управљања, односно директор јавне установе, дужни су да предупредe оснивача. Полазећи од тога да је главни приоритет јавне установе вршење јавних услуга од јавног интереса предвиђа се да за претседника и члана органа управљања, односно директора јавне установе не може да буде именовано лице којем је правоснажном одлуком изречена казна затвора због крађе, преваре, издавања чека без покрића, злоупотребе поверења, фалсификата, лажне изјаве дате под заклетвом, осим ако му је избрисана осуда, лицу којем судском пресудом је забрањено вршење јавних услуга, као и лицу које је било члан органа управљања или носиоц руководне функције у установи од јавног интереса која је престала стечајем. Истовремено због спречавања концентрације моћи у одређеним носиоцима јавних овлашћења и спречавања сукоба интереса предвиђена је неспојивост функције претседника и члена органа управљања, односно директора јавне установе са функцијама претседника и чланова Владе Републике Македоније, као и са функцијама градоначелника општине, односно града Скопља.<sup>395</sup> Са обзиром на то да је предвиђена неспојивост руководних функција у јавним установама поред претседника Владе и њених чланова остаје нејасно из којих разлога нису предвиђени и чланови савета општина, као носиоци јавних функција.<sup>396</sup>

Јавна установа може да има један или више директора, при чему исти може да се именује и од чланова органа управљања. Директор јавне установе организира и руководи процесом рада, води њено пословање, самостално доноси одлуке у оквирима својих надлежности, претставља и заступа установу према трећим лицима и одговоран је за законитост њеног

<sup>392</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 44

<sup>393</sup> Орган управљања може да има најмање три, а највише петнаест чланова, при чему број, састав, начин избора чланова, трајање мандата, надлежност и начин одлучивања органа управљања уређују се законом и статутом установе (чл. 42 Закона о установама)

<sup>394</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 42

<sup>395</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 43

<sup>396</sup> Исто и Ана Павловска - Данева, *Органи на установата*, Деловно право, бр. 16, Скопје, 2006, стр. 79

рада.<sup>397</sup> Оснивач може актом о оснивању установе да предвиди да се не формира орган управљања и управљање да врши директор, за чији избор се расписује отворен позив или да се предвиди да се директор установе именује на основу јавног конкурса. При томе оснивач са директором, изабраним путем отвореног позива, закључује менаџерски уговор<sup>398</sup>, коме Закон о установама даје карактер управног уговора. У случају када оснивач актом оснивања установе предвиди да се директор установе именује на основу јавног конкурса, тада њега именује и разрешује орган управљања, ако законом другачије није одређено.<sup>399</sup> Директор установе именован на основу јавног конкурса може да буде разрешен пре истека времена за које је био именован на његово тражење, ако настане неки од разлога због којих према прописима о радним односима њему престаје радни однос по сили закона, ако не ради и не поступа по закону, статуту и актима установе или неоправдано не спроводи одлуке органа управљања и стручног органа установе или поступа супротно њима, ако својим несавесним и неправилним пословањем проузрокује установи значајну штету или ако занемарује или не извршава своје обавезе и због тога ће настати или би могла да настану тежа нарушавања у извршавању делатности установе и ако спречава или на други начин онемогућује остваривање права и обавеза корисника јавних услуга. Пре доношења одлуке о разрешењу директора орган управљања је дужан да упозна истог са разлозима разрешења и да му да могућност да се изјасни о њима, а разрешени директор има право жалбе у року од 7 дана од дана разрешења до органа управљања установом.<sup>400</sup>

Унатрешњу контролу рада јавне установе врши орган за надзор који броји најмање три а највише пет чланова, који се именују и разрешују од оснивача. За чланове органа надзора могу да буду именувана и лица која немају заснован радни однос у установи, имају високо образовање и поседују знање и искуство нарочито у области деловања коју врши установа. При томе одредба којом се предвиђају случајеви када члан органа управљања и директор јавне установе не могу да биду именовани на ове позиције, затим у неспојивости функције претседника и чланова Владе Републике Македоније и градоначелника општине, односно града Скопља, односи се и на чланове органа надзора.<sup>401</sup>

---

<sup>397</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 52

<sup>398</sup> Сагласно члану 47 Закона о установама, менаџерски уговор треба да буде закључен у писменој форми и уређује права и обавеза оснивача и директора, време за које се закључује, услове које треба да испуњује директор, питања о којима ће оснивач да одлучује као орган управљања, надомест директора за вршење менаџерске функције, обавезе директора за обезбеђивање континуитета у вршењу јавне услуге, услови за извршавање свих обавеза из уговора без обзира на могуће наступање и утицај било којих непредвидљивих околности и ситуација, врста финансијске или друге гаранције, услови под којим оснивач може једнострано да промени уговорене услове након закључивања уговора због остваривање и заштите јавног интереса, услови под којим оснивач може једнострано да раскине уговор пре истека рока за који је закључен и др. Али члан 47, ст. 1 из Закона не опредељује да права и обавезе директора из радног односа се уређују со овим уговором (што није разумљиво обзиром на карактер управног уговора), односно исти ће се уредити уговором за запошљавање који свакако ће бити у сагласности са менаџерским уговором. Види и: Д-р Тито Беличанец, М-р Александар Климовски, *Договор за уредување на односите меѓу директорот и јавното претпријатие, Деловно право*, бр. 16, Скопје, 2006, стр. 109 .

<sup>399</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 48

<sup>400</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 51

<sup>401</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 54

Исто тако постоји законска могућност да јавна установа формира и друге органе<sup>402</sup> утврђене законом и статутом установе, односно стручни орган, при чему начин његовог формирања и надлежност се утврђују статутом установе у сагласности са законом, а постоји могућност корисника јавних услуга, због заштите својих права, да могу да формирају савет, одбор или другу врсту тела.

Због обезбеђивања неометаног вршења делатности оснивач јавне установе може да донесе одлуку о преузимању оних мера за које сматра да ће најбрже и најефикасније омогућити оно чиме се спроводи принцип континуитета. У том циљу оснивач може да разреши директора, да распусти орган управљања или његове чланове, да распусти орган надзора или његове чланове, да промени организацију установе, да заустави извршење акта установе са којима се доводи у питање остваривање основних функција установе и друго. Против одлуке коју доноси оснивач за преузимање мера због обезбеђивања неометаног вршења делатности предвиђена је могућност подношења жалбе оснивачу установе у рок од седам дена од дана пријема одлука.<sup>403</sup> Начелно је предвиђена жалба као средство за обезбеђивање двостепености поступка, али је истовремено предвиђено да се она подноси истом органу који је донео и претходну одлуку, затим одлука да се примењује по њеном доношењу и одмах се уписује у регистар. Тиме се оправдано поставља питање о одржаности овог решења.<sup>404</sup>

Јавна установа у Македонији доноси статут јавне установе и друга акта којима се уређују питања од значење за рад установе у сагласности са законом и статутом. Статут јавне установе и његове измене доноси орган управљања јавном установом у сагласности са законом, а сагласност даје оснивач или орган одређен од оснивача. Статутом јавне установе се уређује организација и начин вршења делатности, назив, седиште, управљање, руковођење, контрола, права и обавезе корисника јавних услуга и друга питања од значаја за извршавање делатности и рад установе у сагласности са законом и актом за оснивање. Због омогућавања доступности статута и других аката установе предвиђено је њихово објављивање у службеним, и другим јавним гласилима или на други начин.<sup>405</sup>

У циљу заштите јавног интереса Скупштина Републике Македоније, односно Влада Републике Македоније, Савет општине и Савет града Скопља утврђују стратегију за остваривање и развој делатности установе. Стратегија развоја одговарајућих делатности се остварује преко двогодишњег програма за развој делатности који се доноси годишњим финансиским прорачуном (планом) установе.

Јавне установе, односно установе у државном власништву и у власништву јединица локалне самоуправе стичу средства за рад из Буџета Републике Македоније, буџета општина, односно града Скопља, из фондова, непосредно од корисника јавне услуге, продајом услуга и производа на тржишту, каматама, ауторским правима и патентима у власништву установе, легата, поклона, донација, и других извора који су утврђени законом и актом оснивања. Исто тако јавна установа може да стекне средства за рад од

<sup>402</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 53, 55

<sup>403</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 58

<sup>404</sup> Iskra Akimovska – Maletic, *Pravni režim javnih ustanova u Republici Francuskoj i Republici Makedoniji, Pravni život, br. 10, Beograd, 2006*, стр. 459

<sup>405</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 32 и 33



домаћих и страних правних и физичких лица, увођењем надокнаде и кофинансирањем, односно целосним или делимичним плаћањем допунских услуга и трошкова установе повезаних овим услугама.

Док установе у Републици Македонији одговарају за своје обавезе у оквирима средстава којима располажу, *оснивач јавне установе одговара за обавезе установе неограничено*. Исто тако оснивач установе је одговоран за покривање губитка установе, а вишак средства остварен радом установе припада оснивачу. Установа одговара за штету коју ће у вршењу делатности од јавног интереса, проузроковати запослени у установи корисницима јавних услуга, односно другим физичким и правним лицима, као и штету насталу према корисницима јавних услуга и према другим физичким и правним лицима ради штрајка запослених.<sup>406</sup>

*Јавне установе самостално управљају имовином и користе предмете, финансиска средства и друга материјална права потребна за вршење делатности*. Када јавна установа престане са радом имовина, средства и приходи која преостају по испуњењу обавеза припадају оснивачу.

Постоје *више врсти надзора*<sup>407</sup> *који се врши над јавним установама* у Македонији. Надзор над законитошћу рада и актима јавне установе врши надлежно министарство. Уколико општи акт установе није у сагласности са Уставом или са законом, надлежни министар има право да заустави његово извршавање и дужан је да поведе поступак за оцењивање уставности и законитости тог акта пред Уставним судом Републике Македоније. Пре него што се покрене поступак за оцену општег акта надлежни министар ће донети решење о заустављању акта од извршавања о чему ће обавестити установу и указаће јој да отстрани незаконитости у року од 30 дана од дана достављања решења о заустављању. Уколико установа не поступи по решењу о заустављању акта, надлежни министар у року од 8 дана од дана истека рока од 30 дана, спроводи постапак за оцену уставности и законитости заустављеног акта пред Уставним судом. Надзор над материјално-финансиским пословањем над јавним установама врши Министарството за финансије и Државни завод за ревизију и стручан надзор који врши надлежни орган одређен законом.<sup>408</sup>

<sup>406</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 72, 73, 74

<sup>407</sup> Закон за установи (Службен весник бр. 32/2005, 120/2005), чл. 89-91

<sup>408</sup> [www.dzr.gov.mk/Uploads/min.%20za%20trud%20i%20soc.zastita\\_sredstva/20od%20Budzetot%20na%20RM%20za%20socijalna%20zastita.%202005.pdf](http://www.dzr.gov.mk/Uploads/min.%20za%20trud%20i%20soc.zastita_sredstva/20od%20Budzetot%20na%20RM%20za%20socijalna%20zastita.%202005.pdf), Завршни Извештај бр. 1103-248/5 од 23.06.2006 Државног завода за ревизију Републике Македоније о финансиским извештаима Министарства рада и социјалне политике - средства из Буџета Републике Македоније за социјалну заштиту за 2005 годину, где је констатовано да у Министарству није формирано одељење или сектор за вршење надзора над провођењем и применом закона. Исто тако и у Центрима за социјални рад не постоји контролно тело за надзор стручног посла установа. Било је констатовано да до дана ревизије Министарство није спровело инспекцијски надзор над остваривањем права из социјалне заштите. Извршени увид у неколико Центара за социјални рад (Битољ, Охрид, Струга, Тетово, Гевгелија, Штип и Велес) показао је одређене слабости, односно непоступање сагласно Закону о установама, односно да њихови акти нису усаглашени са Законом о установама, запослени у Центрима немају третман државних службеника сагласно Законом о установама и Законом о државним службеницима. Исто тако немају формирано орган за унутрашњи надзор, затим Закон о установама није био примењен у односу на вишак средстава која треба да остану оснивачу и да Центри немају потписане уговоре за финансирање са надлежним министарством, супротно Закону о установама. И у Извештају бр. 1203-265/9 од 24.05.2006 године за Јавну здравствену установу - Здравствен дом - Кичево, Ревизор је утврдио да није закључен уговор са Фондом за здравствено осигурање Македоније.

*Престанак јавне установе*<sup>409</sup> настаје када се правоснажном одлуком утврди ништавност уписа у регистар, када је изречена мера забране за вршење делатности, ако престане да установа испуњава услове за вршење делатности, када се установи одузме дозвола за вршење делатности, ако оснивач донесе одлуку за престанак установе, ако је престала потреба, односно ако су престали услови за вршење делатности за коју је била основана, када оснивач донесе одлуку о престанку установе, ако установа не продужи да ради уз обезбеђивање сопствених извори финансиских средстава, ако се припоји или споји са другом установом или подели на две или више установа, ако се преобрази у трговачко друштво и ако се испуне неки од законских услова за престанак установе.

По доношењу акта за престанак јавне установе и по спровођењу поступка за ликвидацију надлежно министарство доноси решење за брисање установе из регистра установа и подноси захтев за њено брисање из Централниог регистра Републике Македоније.<sup>410</sup>

Како је горе поменуто ради отсуства општег закона дуго времена уређивање појединих делатности од јавног интереса се вршило углавном на основу посебних закона, што значи да није био изграђен концепт т.з. сектора за јавне услуге, због чега се одлагала и његова приватизација. Наиме, сагласно члану 3, тачка а, *Закона за трансформацију предузећа са друштвеним капиталом*, трансформација се не врши на организацијама за које је законом и одлуком заснованом на закону утврђено да врше послове и делатности од посебног друштвеног интереса, односно јавне службе. Сагласно члану 2 из овог Закона, трансформација организација, односно јавних служби, предвиђено је да се уреди другим законом. За разлику од приватизације предузећа са друштвеним капиталом код јавних установа власник је познат, то је Република Македонија, односно јавне установе су у државном власништву. Баш зато ту се не говори о приватизацији код које се утврђује власник, већ код које се мења сопственик.<sup>411</sup>

*Законско решење предвиђа да се изврши трансформација власништва, односно приватизација установа основаних друштвеним или државним капиталом, организација удруженог рада или других организација које врше делатност у области образовања, науке, културе, здравства, социјалне заштите, дечије заштите, заштите лица са интелектуалним или телесним сметњама и за које законом и одлукама је утврђено да врше послове и делатности од посебног јавног интереса, односно јавне услуге, а нису организоване као трговачко друштво и за које није утврђен статус јавне установе одлуком Владе Републике Македоније.*

Трансформација власништва јавних установа требало би да се остварује парцијално, па се прво предвиђа да Влада Републике Македоније, на основу закона којим се утврђује вршење делатности у образовању, науци, култури, здравству, социјалној заштити, дечијој заштити, заштити лица са интелектуалном или телесном сметњом као и у другим делатностима које су законом утврђене као јавне услуге, на предлог надлежног министра, са одлуком да утврди јавне установе за које Република има, односно преузима

<sup>409</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 35, ст. 1

<sup>410</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 36

<sup>411</sup> Борче Давитковски, *Трансформација на јавните установи во Република Македонија*, Деловно право, бр. 12, Скопје, 2004 год., стр. 63

власничка права. Са тим ове установе остају у државном власништву. На основу истог закона, а на предлог надлежног министра, Влада одлуком утврђује јавне установе за које општина, односно град Скопље преузима управљачка права и које ће имати статус јавних усанова општине, односно града Скопља.<sup>412</sup> Тиме ове установе прелазе у власништво јединица локалне самоуправе (комунална својина).

Поред предвиђене власничке трансформације, односно приватизације усанова, предвиђена је и т.з. парцијална приватизација, која се врши на предметима, односно делу простора, опреме и других средстава јавних усанова, а искључени су поклони, донације, легати, завештења и друга својина и средства која су под посебним правним или договорним режимом.<sup>413</sup>

Надлежни орган, који организира и контролира приватизацију је Одбор за власничку трансформацију јавних служби Републике Македоније<sup>414</sup> или одбор за приватизацију, који се формира од Владе Републике Македоније, а соочињавају га министри надлежних министарстава и претставник већинског синдиката, али без права одлучивања.

*Одлуку за приватизацију доноси Влада Републике Македоније на предлог надлежног министра, који се доставља до Одбора за приватизацију. Уз одлуку се прилаже програм о начину остваривања приватизације, извештај о извршеној ревизији годишњег прорачуна од стране државне ревизије, извештај о процењеној вредности субјекта приватизације, извод из регистра и подаци и докази о праву власништва, располагања, коришћења и управљања некретнином.*<sup>415</sup>

Предвиђени су следећи модели приватизације<sup>416</sup> јавних усанова:

1. *трансформација јавне усанове у приватну усанову*
2. *трансформација јавне усанове у друштво са ограниченом одговорношћу или акционарско друштво,*
3. *организирање делова јавне усанове у којима се врше трговачке делатности у акционарско друштво или друштво са ограниченом одговорношћу,*
4. *продаја удела у мешовитим усановама,*
5. *продаје дела простора или опреме јавне усанове и други начин.*

1. Уколико се јавна усанова трансформира у приватну усанову откуп усанове која се приватизира најпре се нуди запосленима у усанови, који могу да изврше откуп ако откупе процењену вредност усанове која се приватизира, на начин и под условима утврђеним одлуком за приватизацију. Право да купују уделе у усанови која се приватизира имају сви запослени у усанови под једнаким условима, а пензионирани запослени под условима и

<sup>412</sup> Закон за усановите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 92

<sup>413</sup> Закон за усановите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 93

<sup>414</sup> Решење о именовању претседника и чланова одбора за власничку трансформацију јавних служби у Републици Македонији бр. 33-2622/1 од 30.06.2005 год. ("Службен весник на РМ" бр. 59/2005), Састав првог Одбора: заменик претседника Владе Републике Македоније, министар правде, образовања и науке, културе, здравства, рада и социјалне политике, претседник Самосталног синдиката за здравство, фармацију и социјалну заштиту Републике Македоније и један експерт правних наука.

<sup>415</sup> Закон за усановите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 98, Види и: Тито Беличанец, *Приватизација на усановите*, Деловно право, бр. 34, Скопје, 2001, стр. 111

<sup>416</sup> Закон за усановите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 104, 106 и 107

на начин утврђен законом, који уређује одговарајућу делатност.<sup>417</sup> Уколико запослени одбију да искористе право предности откупа, надлежно министарство објављује отворени позив за избор најповољнијег понуђивача.

2. У другом случају је предвиђена ситуација, сагласно овом закону, јавна установа, без ликвидације, трансформира се у друштво са ограниченом одговорношћу или акционарско друштво и са трансформацијом истовремено може да се спроведе поступак приватизације, при чему се примењују одредбе *Закона о трговачким друштвима*.<sup>418</sup>

3. Трећи случај, већ широко применљив при спровођењу реформи у целој јавној администрацији, је организирање делова јавне установе у акционарска друштва или друштва са ограниченом одговорношћу, тачније дела имовине и средстава, заједно са запосленима који врше финансиске, књиговодствено-прорачунске, правне, административно-техничке и друге помоћне активности или врше друге трговачке делатности и истовремено спроведе поступак за њихову приватизацију.<sup>419</sup>

4. У четвртм случају саоснивач мешовите установе, чији оснивачки улог су средства у државној својини, односно средства у својини општине или града Скопља, утврђује да је престао његов интерес да буде саоснивач установе и тада може свој део установе да прода другим саоснивачима установе. Уколико други саоснивачи одбију да купе удео установе спроводи се отворени позив за избор најповољнијег понуђивача, сагласно *Закону о установама* и другим законима, а одлуку за продају доноси саоснивач који продаје удео у установи.<sup>420</sup> Одатле, чини се да се забрањује подржавање приватне имовине, односно не дозвољава се да држава откупи део приватника (саоснивача) установе, чиме се штетно утиче на квалитетно вршење јавних услуга или служби.<sup>421</sup>

5. У оквирима предвиђених начина приватизације је продаја дела простора, опреме и других ствари и имовине који су погодни за вршење јавних услуга домаћим и страним правним и физичким лицима који испуњавају услове утврђене Законом о установама и законом којим се уређује вршење јавних услуга. Од дана ступања на снагу уговора о продаји запосленима у јавној установи престаје радни однос. Уговором о продаји утврђују се обавезе купца да преузму запослене у јавној установи којима је престао радни однос и са њима да заснују радни однос на неопредељено време, а заснивање радног односа врши се преузимањем, при чему је предвиђено да не може да им престане радни однос на бази технолошког вишка у следећих пет година од дана преузимања.<sup>422</sup>

У Закону о установама је предвиђена могућност објекти и опрема, који претстављају организациону целину, у којима сагласно закону може да се врши јавна услуга, да могу да се издају под закуп домаћим и страним правним и физичким лицима, који испуњавају услове вршења делатности

<sup>417</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 99, у том случају запослени, као суоснивачи установе закључују уговор за заједничко оснивање установе са којим уређују међусобне односе, права, обавезе и право располагања са уделима установе.

<sup>418</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 101

<sup>419</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 102

<sup>420</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 103

<sup>421</sup> Борче Давитковски, *Трансформација на јавните установи во Република Македонија, Деловно право*, бр. 12, Скопје, 2004 год., стр. 70

<sup>422</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 104, 106 и 107

утврђених законом. При издавању јавне установе под закуп, право на закуп најпре се нуди запосленима у установи, који уколико одбију да искористе право првенства закупа, надлежно министарство објављује отворен позив за избор најповољнијег понуђивача. При давању у закуп објеката и опреме јавне установе води се рачун да се обезбеди континуирано вршење јавне услуге, (самостално или са другим јавним установама), затим закупац не може да промени делатност која се је вршила у делу јавне установе или средствима јавне установе која су предмет закупа, нити да издаје предмет закупа у подзакуп без сагласности надлежног министарства. Исто тако је предвиђена обавеза закупца да преузме запослене у јавној установи која се издаје под закуп, а за време трајања закупа запосленима не може да престане радни однос на бази технолошког вишка.<sup>423</sup>

Због вршења делатности, појединих послова или вршења делатности у одређеном подручју *јавна установа у Македонији може да оснива организациону јединицу*<sup>424</sup>, са правима и обавезама утврђеним актом за унутрашњу организацију у сагласности со статутом установе. Статутом јавне установе организационим јединицама могу да се утврде поједина овлашћења у правном промету, без својства правног лица, које врше у име и за рачун установе. Исто тако, јавна установа може да оснива организационе јединице као подружнице<sup>425</sup>, које немају својство правног лица, али могу да наступају у правном промету у име и за рачун установе, при чему за њихове обавезе неограничено одговара установа која их је основала. Поред тога установа може за потребе своје делатности, самостално или са другим правним и физичким лицима да оснује трговачко друштво<sup>426</sup> за вршење трговачке делатности, у обиму и само када је она намењена за вршење делатности за коју је установа основана и у сагласности са оснивачем, на начин утврђен актом за оснивање. Претходно наведено јавна установа може да остварује и на бази уговора са правним и физичким лицима.

Права и обавезе запослених у установи се остварују сагласно Закону о радним односима и колективном договору, осим ако Законом о установама и другим законом није другачије одређено. Предвиђена је *могућност права и обавезе из радног односа запослених у установи да се остварују сагласно Закону о државним службеницима и колективном уговору, уколико то је прописано законом* којим се уређују услови и начин вршења делатности од јавног интереса. Закон о установама предвиђа могућност синдиката, односно запослених у установи да одлучују да користе право на штрајк, у ком случају најкасније седам дана пре дана када имају намеру да најаве штрајк треба директору установе да доставе писмено предупређење у коме синдикат, односно штрајкачки одбор ће изнети разлоге о намери да се организира штрајк. После тога штрајкачки одбор, претставници органа управљања и директор су дужни да понуде предлог за решавање спора и са тим предлогом да упознају запослене и јавност. Уколико се не постигне сагласност у року од седам дана од дана предупређења, односно понуде предлога за решавање спора синдикат, односно штрајкачки одбор ако донесе одлуку да ступи у штрајк, дужан је да достави одлуку за ступање у штрајк директору установе

<sup>423</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 107, 108, 110 и 111

<sup>424</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 59

<sup>425</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 60

<sup>426</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 61

најмање седам дана пре отпочињања штрајка.<sup>427</sup> У смеру обезбеђивања континуитета у вршењу делатности од јавног интереса предвиђена је обавеза ка одлуци да се ступи у штрајк, да се приложи и изјава за начин обезбеђивања услова рада установе. Исто тако забрањено је сукцесивно распоређивање заустављања или мењања различитих група запослених или делова установе, ако би то изазвало немогућност вршења делатности установе.<sup>428</sup>

### **2.3.5.1. УРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ УСТАНОВА У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ САГЛАСНО ПОСЕБНИМ ЗАКОНИМА**

У Македонији *Закон о локалној самоуправи* из 2002 године је утврдио да послови јавног интереса од локалног значаја су послови који су од интереса за целу локалну заједницу или њене делове утврђене законом. Општине су надлежне за обављање послова из области урбанизма, заштите животне средине, и природе, локалног економског развоја, комуналне делатности, културе, спорта и рекреације, социјалне заштите и заштите деце, образовања, здравствене заштите, противпожарне заштите и других послова одређених законом,<sup>429</sup> за шта се оснивају јавне службе у њиховој својини. При томе јавне службе су дефиниране као непрофитне организације за вршење јавних услуга (јавна предузећа и јавне установе), које обављају делатност јавног интереса од локалног значаја.

Функционирање јавних установа у Македонији све до доношење *Закона о установама* 2000-те године, било је уређивано посебним законима<sup>430</sup> у областима образовања, науке, културе здравства, заштите права деце, социјалне заштите и др.

Сви ови закони уређивали су *оснивање* јавних установа ради вршење делатности од општег јавног интереса. У случају *Закона о основном образовању* то су основне школе, које оснива Влада Републике Македоније након прибављеног мишљења од јединица локалне самоуправе.<sup>431</sup> Полазећи од тога да сваки грађанин има уставно право да се образује, у Македонији основно образовање се може одвијати једино у јавним установама, за разлику од средњег и високог образовања. *Закон о средњем образовању* предвиђа да средње образовање као делатност од јавног интереса се обавља као јавна служба у средњим школима, које се организују као јавне школе (државне и општинске, односно школе Града Скопља) и приватне школе. *Закон о научно истраживачкој делатности* предвиђа да Република може да оснује јавну научну установу, одлуком Владе Републике

<sup>427</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 82, 83

<sup>428</sup> Закон за установите, ("Службен весник на РМ" бр. 32/2005, 120/2005), чл. 85, ст. 2

<sup>429</sup> Закон за локална самоуправа ("Службен весник на РМ" бр. 5/2002), чл. 22, 24, ст. 1 и 2 и чл. 65

<sup>430</sup> Закон за основно образование, Закон за средно образование, Закон за социјална заштита, Закон за култура, Закон за високо образование и др.

<sup>431</sup> Закон за основно образование ("Службен весник на РМ" бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 63/2004, 82/2004, 55/2005), чл. 15

Македоније.<sup>432</sup> И *Закон о култури* предвиђа постојање јавне установе, при чему установа претставља правно лице које врши делатност из области културе у непрофитном циљу.<sup>433</sup> *Закон о библиотекама* и *Закон о музејима* такође предвиђа оснивање јавних установа (библиотека и музеја) из области културе. *Закон о социјалној заштити* утврђује да је социјална заштита делатност јавног интереса, а Влада Републике Македоније утврђује мрежу јавних установа<sup>434</sup> за социјалну заштиту.<sup>435</sup> И *Закон за заштиту деце* предвиђа да је делатност заштите деце од јавног интереса, која се обавља у јавне и приватне установе за децу.<sup>436</sup> *Закон о здравственој заштити* који уређује да је здравствена делатност од јавног интереса и да се обавља у установама из области здравства и у других организација.<sup>437</sup>

Као *субјекти* који оснивају јавну установу у овим посебним случајевима јавља се држава и јединице локалне самоуправе.

При томе предвиђа се да приликом оснивања јавних установа ради обављања посебних делатности јавног интереса потребно је *испунити одређене услове*,<sup>438</sup> да исти *имају статус правног лица* и да се сви *уписују у Централни регистар Републике Македоније*.

Јавне установе који обављају делатности од јавног интереса у поменутих областима имају сличне *статусне карактеристике*. Сличности постоје и у начину на који настаје њихов *престанак*, односно у случају када оснивач сматра да је престала потреба од њиховог постојања или да не оставарују циљеве и задатке због којих су основане. У свим случајима када оснивач одлучи да јавна установа престане постојати, њен упис у Централни регистар се брише и оснивач треба предузети мере ради обезбеђивање корисника.

Што се односи на *средства финансирања* јавних установа у посебним областима које врше делатности од јавног интереса такође постоје велике сличности. Наиме средства за њихово пословање обезбеђују се од Буџета Републике Македоније и у случају, на пример основног образовања додељује се општинама путем блок дотација и наменских дотација, која се потом додељивају основним школама. Општина може допунити ова средства из својих извора осим оне што се односе на плате запослених у школама.<sup>439</sup> На сличан начин се обезбеђују и средства за остваривање јавног средњог образовања, са тиме што јавне школе могу стећи средства и путем партиципације од стране корисника услуга, продајом производа и услуга који

---

<sup>432</sup> Закон за научно-истражувачка дејност ("Службен весник на РМ" бр. 13/1996, 29/2002), чл. 8

<sup>433</sup> Закон за културата ("Службен весник на РМ" бр. 66/2003, 82/2005), чл 18

<sup>434</sup> Види: Одлука за утврдување мрежа на јавните установи за социјална заштита, Одлука за утврдување мрежа на јавни установи за деца - детски градинки ("Службен весник на РМ" бр. 28/2005)

<sup>435</sup> Закон за социјална заштита, ("Службен весник на РМ" бр. 21/2006), чл. 2, 3 и 11

<sup>436</sup> Закон за заштита на децата ("Службен весник на РМ" бр. 98/2000, 17/2003, 65/2004, 5/2005), чл. 5 и 10

<sup>437</sup> Закон за здравствена заштита ("Службен весник на РМ" бр. 17/97, 10/2004, 84/2005, 111/2005), чл. 6 и 9

<sup>438</sup> Услови су различити у зависности од тога дали се ради за основну школу, средњу школу, универзитет, факултет итд.

<sup>439</sup> Закон за основно образование ("Службен весник на РМ" бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 63/2004, 82/2004, 55/2005), 104 и 105

су резултат обављања основне делатности, камате, дивиденде, легата, поклона и других извора.<sup>440</sup> И државни универзитети и факултети располажу поред буџетских средстава и другим које остваривају самофинансирајућим активностима, донацијама и кредитима.<sup>441</sup> Средства за финансирање установе за социјалну заштиту обезбеђују се из Буџета Републике Македоније, буџета општине, града Скопља и општина града Скопља, као и помоћу учешћа корисника и рођака која су дужни да га издржавају сагласно другим прописима, преко наплаћивање услуга, поклона, легата и др.<sup>442</sup> Средства за финансирање здравствених установа добијају се из Фонда за здравствено осигурање, органа у саставу Министарства здравља, затим непосредно од корисника услуга, од организације здравствених услуга утврђених уговором, од продаје производа и услуга на тржишту, од камата, дивиденде пласираних средства, ауторских права и патената, поклоне и др.<sup>443</sup>

И у односу на *надзор* који држава врши над јавним установама постоје слична решења у посебним законима, односно надзор врши одговарајући надлежни државни орган. Уколико надлежно министарство сматра да статут или други акт јавне установе није у сагласности са Уставом или законом има право да прекине њихово извршавање све док Уставни суд Републике Македоније не донесе одлуку. Надлежна министарства могу да пониште појединачне акте које доносе јавне установе, уколико се утврди да су издати супротно закону. Стручни надзор врше одговарајући органи. Тако, у случају основног образовања то је Биро за развој образовања, а инспекциски надзор врши Државни просветни инспекторат и инспектори општине који су овлашћени на начин утврђен законом.<sup>444</sup> На исти начин се врши надзор над средњим школама. У области високог образовања надзор над високообразовним установама врши министар који је надлежан за послове високог образовања, који ће указати уколико постоје одређене незаконитости. Уколико установа не поступи сагласно указивању, након прибављеног мишљења од стране Одбора за акредитацију, министар доноси решење за привремени прекид рада и о томе обавештава оснивача. У случају установа које врше социјалну заштиту надлежно министарство на основу права надзора може укинути коначно решење уколико се утврди да је повређен Закон и дужан је да одмах прекине његово извршавање. Министарство за рад и социјалну политику врши и инспекциски надзор над јавним установама у погледу спровођења и примене закона и осталих прописа у овој области. Закон о заштити деце уређује да надзор над спровођењем Закона врши Министарство за рад и социјалну политику, које врши стручни надзор, надзор у односу на остваривање образовног процеса

---

<sup>440</sup> Закон за средно образование ("Службен весник на РМ" бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004 и 55/2005), чл. 101 и 102, ст. 2 и 104

<sup>441</sup> Закон за високо образование ("Службен весник на РМ" бр. 64/2000, 49/2003, 113/2005), чл. 7, ст. 1

<sup>442</sup> Закон за социјална заштита, ("Службен весник на РМ" бр. 21/2006), чл. 163 и 164

<sup>443</sup> Закон за здравствена заштита ("Службен весник на РМ" бр. 17/97, 10/2004, 84/2005, 111/2005), чл. 135

<sup>444</sup> Закон за основно образование ("Службен весник на РМ" бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 63/2004, 82/2004, 55/2005), чл. 107, 108, 109



врши Министарство за образовање и у односу на здравствену заштиту Министарство здравства.<sup>445</sup>

Пре него што је донет Закон о установама, Закон о здравственој заштити је предвидео могућност закупа јавних здравствених установа.<sup>446</sup> Конкретније објекти и опрема постојећих здравствених установа, простор и опрема њихових делова у којима се врши примарна стоматолошка делатност могу се давати у закуп под условом да се оснива приватна здравствена установа за вршење одговарајуће делатности сагласно закону. При томе не могу да се дају у закуп организационе јединице јавних здравствених организација које врше стоматолошку здравствену заштиту деце испод 14 година и хитну стоматолошку здравствену заштиту. Предвиђено је да организационе јединице могу да се дају у закуп једном или више радника из области фармације односно стоматологије, који испуњавају услове предвиђене законом. При томе приоритет имају они здравствени радници који су распоређени на радна места у тој здравственој организацији најмање шест месеци пре дана ступања на снагу Закона о здравственој заштити из 2004 те године. У случају закупа предвиђено је више обавеза за закупца као што су: да обезбеди континуирану здравствену заштиту, самостално или заједно са другим здравственим установама, да не промени делатност која се обављала у организационој јединици, као ни да је издају у подзакуп. Такође има законску обавезу да преузме здравствене раднике, који су пре 2004 те године, када је ступио на снагу Закон, били распоређени на радна места у тој јединици што се даје у закуп и њима не може да престане радни односу као технолошки вишак наредних 5 година.

*Закон о здравственој заштити* предвиђа могућност приватизације<sup>447</sup> постојећих јавних здравствених установа која су основане за вршење фармацеутске делатности и делова постојећих здравствених домова и медицинских центара у којима се обавља фармацеутска делатност - јавне апотеке, процес који у Републици Македонији је започео да се одвија у 2006 години. Предвиђено је да ове установе могу да се приватизирају и организирају, односно да се оснивају као приватне здравствене установе за вршење фармацеутске делатности (приватне апотеке), одлуком Владе Републике Македоније на предлог министра здравства.

---

<sup>445</sup> Закон за заштита на децата ("Службен весник на РМ" бр. 98/2000, 17/2003, 5/2005), чл. 117, 120

<sup>446</sup> Закон за здравствена заштита ("Службен весник на РМ" бр. 17/97, 10/2004, 84/2005, 111/2005), чл. 200-к - 200-ќ

<sup>447</sup> Закон за здравствена заштита ("Службен весник на РМ" бр. 17/97, 10/2004, 84/2005, 111/2005), чл. 200-а - 200-ј

## 2.4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА О УПОРЕДНО ПРАВНИМ АСПЕКТИМА ЈАВНИХ УСТАНОВА

Свако дубље проучавање одређеног правног института поред одређивања појма, принципа и посебности, тражи проучавање његовог правног регулирања и функционирања у више држава из различитих правних система. Компаративно проучавање је битна карика у научно истраживачком процесу јер се добија релативно јасна слика о једном правном институту који је предмет истраживања. То је тако зато што *карактеристике који су основа сваког правног система утичу на уређење одређеног правног института, тако што постојање и функционирање у различитим условима у свакој земљи производи одређене специфичности.*

Није спорно да се последње деценије 20-ог века карактеришу са друштвеним и управним реформама које се догађају у више земаља у свету. Управна реформа карактеризира се са смањењем броја органа управе и запослених у јавној управи, са елиминацијом улоге државе као произвођача добара и даваоца услуга, промоцијом приватизације, дерегулације и децентрализације и са битним променама у природи пословања владе. У оквиру реформе управе истиче се да јавни сектор придаје све већу пажњу јавним службама и организацијама које их извршавају у правцу побољшања квалитета њихових услуга.

Најпре морамо истаћи да упоредно правна анализа више правних система у свету, и у оквиру сваког система, полазећи од посебности сваке државе и њеног правног система, показује да *постоји лингвистичка разноликост термина јавних установа у зависности од националних језика.*

Проучавање упоредно правног аспекта јавних установа као организационог облика јавних служби доводи до неспорног закључка да је *класични појам јавних установа настао у француској доктрини, у француској правној теорији и законодавству.* У Француској постоје више начина управљања јавним службама. Први је државни монопол, то је класични начин експлоатације јавних служби. Држава овде врши директно управљање без да јавна установа има правни субјективитет. Исто тако постоји и монопол локалних територијалних колективитета и могу се разликовати три ситуације: прва директни монопол без персоналитета и аутономног буџета, други монопол дотиран од буџета, он је аутономни али не постоји персоналитет и трећи је монопол који има персоналитет, а аутономно финансирање (јавна локална установа) једна јавна служба има ако је њен објекат индустријски и комерцијални.

Класична дефиниција јавних установа у француској теорији базирана на француском законодавству и састоји се од следећег: *јавна установа је правно лице јавног права које има за објекат управљање једном јавном*

службом. Ова дефиниција не води рачуна за актуелну хетерогеност категорија јавних установа, са тиме што извесне имају за објекат трговину која није карактеристична за појам јавне службе.

Постоје два општа правила која се односе на све јавне установе и то: надлежност према принципу законодавца (законодавац је једино компетентан да створи нову категорију јавне установе и да детерминира њен режим) и принцип специјалности (јавна установа је у принципу лимитирана на објекат за који је формирана). Следи закључак да у Француској, имајући у виду ова два принципа режим јавних установа је више функција природе њене активности и она је административна или индустриска и комерцијална.

*Друге државе* које припадају *континенталном систему*, а које су обухваћене у докторској дисертацији имају другачији односно специфичнији развој. У Немачкој и Италији административне реформе су спроведене са закашњењем. Тако у Немачкој јавна установа, још по дефиницији Ото Мајера, схвата се као збир средстава, ствари и лица која су одређена да служе једном одређеном циљу (јавном интересу) у рукама носиоца јавних овлашћења. При томе у *Немачкој велики број социјалних услуга, као што су вртићи, старачки домови и др. на локалном нивоу врше невладине непрофитне установе за социјалну заштиту (Wohlfahrtsverbände)*. Међутим, општине које су одговорне за делатност из области социјалне заштите врше финансиске услуге односно врше исплате социјалне помоћи и смештај (које се уствари финансирају од стране федералних власти, а исплату врши локална власт) и материјалне услуге као на пример рад са дневним центрима и смештајем је јавно финансиран. *Ове услуге врше установе у својини општина или преко грантова који се исплаћују независним непрофитним организацијама*. Поред тога општине обезбеђују и одржавају образовне установе за децу и одрасле, затим установе из области културе, као библиотеке, музеје, позоришта и музичке школе. Тако на пример, комунални појам јавне установе, сагласно Статуту покрајине Северне Рајне Вествалије обухвата и оне које не траже посебну организацију, него једино су појмовно одређене као такве у рукама носиоца јавних овлашћења (спортска игралишта, паркови итд). За Италију, као земљу континенталног система, је карактеристично што прилично касни у овом погледу, тако да је општа констатација да у овој земљи реформе у погледу јавних служби су пре свега резултат утицаја Европске уније и прилагођавању њеној регулативи.

У *Швајцарској јавна установа, као децентрализирана служба, претставља државни орган који врши своју активност на релативно аутономан начин, под надзором Владе*. Тако, у сагласности са традиционалном немачком доктрином, она се понекад служи и стварима како би омекшала своје границе (да би постигла своје циљеве) јавног интереса, за разлику од француског права где се разликују установе од јавног интереса које се не повезују са државном администрацијом. При томе савезна јавна установа у Швајцарској, која има својство правног лица, одговара углавном за штету која произлази из њеног функционисања, а Конфедерација интервенира једино субсидијарно како би покрила штету која установа није способна да покрије. Исто тако Конфедерација покрива дугове које установа без својство правног лица не може да исплати помоћу фондова са којима располаже.

Реформе у земљама англосаксонског система, у Великој Британији и у Америци имају низ специфика, међутим њихов специфични пут утиче на правне системе великог броја земаља у којима се проводе реформски процеси, пре свега у области јавних служби.

Оба правна система су карактеристична по реформама које доводе до одвајање оних који пружају услуге и управних органа који формулирају јавну политику, међутим постоји и јачање приватног сектора у пружању јавних услуга. За Америку је карактеристично то што *уместо да јавне установе класичног типа врше јавне службе*, као што је ситуација у Француској, *јавне службе су предмет пословања приватних субјеката*. Полазећи од тога да приватни сектор ефикасније и ефективније врши јавне службе у поређењу са јавним сектором највећи део јавних фондова за социјалне услуге троши се за закључивање уговора са приватним организацијама, ради обезбеђивања дечје заштите, домова за стара лица, услуге за хендикепирана лица и слично. Генерални закључак је да се приватизација успешно примењује у областима јавне безбедности, националне одбране образовању, рекреацији. Иде се још и даље, приватизација се односи и на услуге које су биле стриктно јавне, као на пример затвори.

Државна установа у Русији претставља некомерцијалну организацију, која врши социјално-културне и административно-политичке функције, тако што углавном обавља делатности непроизводног карактера (установе образовања, културе, здравствене заштите и др.).

Друштвене и управне реформе у земљама који су произашле из бивше СФРЈ започете су и спроводе се већ деценијама. У случају *Словеније* успешност реформи и постигнут напредак резултирали су и њеним чланством у Европској унији. За исправни правац реформи у *Хрватској* и *Македонији* сведочи постигнути статус земље кандидата за чланство у Европској унији. Последњих година у *Србији* се догађају велике промене, а релативно каснији старт реформи не искључује компетентност за њихово ефикасно и ефективно спровођење.

Може се закључити да у оквиру управних реформи у овим земљама је идентификована потреба за доношење одговарајуће законске регулативе која ће уредити посебни правни режим јавних усанова, као организациског облика јавних служби. При томе Македонија и Словенија и поред тога што су својим Уставима предвиделе постојање овог правног института у својим правним системима дуги период после тога (више од десет година) оставиле су да се функционисање јавних усанова уређује посебним законима који регулишу вршење одређене делатности од јавног интереса. На тај начин није искоришћена могућност да се општим генералним законом уреди посебни правни режим јавних усанова и да се избегну велики број потешкоћа, неправилности и нејасноћа које су постојале приликом функционисања јавних усанова. Србија је још 1991 године донела Закон о јавним службама, који уређује питања од значаја за јавне усанове и јавна предузећа, као вршиоце јавних служби. Поред тога што овај закон на комплексан начин покушава да уреди питање вршења јавних служби од стране више субјеката, па самим тим и јавних усанова, ипак је то бољи начин уређивања ове материје, насупрот препуштању да се њихово функционисање уреди посебним законима, који уређују вршење појединих делатности као јавну услугу од јавног интереса. Овде би свакако требало поменути постојање Закона о савезним јавним усановама, као резултат тадашњег савезног

система уређивања у Србији, са којим се уређивао правни режим јавних установа на савезном нивоу. Хрватска је најраније од свих ових земаља донела Закон о установама, којим се поред других врста установа уређује постојање и правни режим јавних установа.

Упоредном правном анализом искустава у овим земљама може да се констатује да се *генерално јавне установе* уређују сагласно класичном француском моделу јавних установа. То се огледа у факту што јавне установе *имају статус правног лица, на њих се примењују прописи јавног права, имају извесну финансиску самосталност и управну независност*. Постоје и велики број сличности у односу на начин на који се уређује њихово оснивање, престанак, акти и органи јавних установа. При томе може да се констатира да закони који уређују правни режим установа у Хрватској и Македонији на исти начин уређују питања која се односе на јавне установе. Једна специфичност која је предвиђена македонским Законом о установама је предвиђање модела власничке трансформације или приватизације јавних установа, чиме се на извесан начин даје допринос у уобличењу ове јако осетљиве области, са којом се суочавају све земље у транзицији.

Са обзиром да у Македонији уставни оквир заједно са посебним законима није био довољан за прецизну примену прописа који се односе на функционисање јавних установа, као и факт да је недостајао генерални закон у овој области (нпр. Закон о установама, као што је случај у неким земљама из бившег југословенског простора, случај у Хрватској или нпр. Закон о јавним службама, као у Србији), пракса примењивања посебних закона у различитим делатностима од јавног интереса у погледу јавних установа довела је до извесне конфузије у овој области. Наиме велики број јавних установа (на пример, центри за социјални рад) сусретали су се са реалним проблемима приликом функционисања, са обзиром да до доношење општег Закона о установама нису били у стању да реше велики број питања од суштинског значења приликом вршења њихове делатности од јавног интереса (нпр. њихов правни статус, имовина, статус запослених итд.). Значи, није спорно да остављајући да прецизније законско регулисање јавних установа више од десет година буде вршено посебним законима, у суштини у Македонији релативно касно је извршено нормирање ове области са генералним законом, какав је Закон о установама. Тиме није искоришћена могућност да се системски уреди ова правна област. Исто тако и после доношења Закона може да се примети продужена примена посебних закона, односно да постои једна врста игнорантског приступа према примени Закона о установама. Наиме, констатовано<sup>448</sup> је непридржавање норми Закона о установама у погледу закључивања управних уговора од стране јавних установа са надлежним министарствима, за шта у више случаја постоје указивања од стране надлежних органа који врше надзор рада јавних установа. Поставља се питање да ли је доношењем закона којим се уређује правни режим јавних установа све до краја предузето у овој области, тачније *да ли земље имају изграђени концепт или стратегију о јавним установама*. Нажалост у Македонији можемо констатовати да је овај недостатак очигледан приликом актуелне власничке трансформације јавних установа у здравству, односно актуелној приватизацији у примарној здравственој заштити. У оквиру спроведених реформи и примене принципа

<sup>448</sup> Државен завод за ревизија, Република Македонија, Конечен извештај бр. 1103-248/5 од 23.06.2006 и Извештај бр. 1103-459/4 од 14.07.2006 год.

новог јавног менаџмента све више се примећује усмеравање према јавном-приватном партнерству сагласно савременим токовима. У том правцу је и прихваћено законско решење у Македонији које предвиђа да у јавне установе, које средства за рад стичу од државног буџета, односно општине или града Скопља, могу да улажу средства и физичка и правна лица. Затим уводи се партиципација и кофинансирање, могућност закључивања управних уговора са физичким и правним лицима ради вршења одређених делатности повезаних са јавном службом, као и могућност трансформације јавне установе у приватну, друштво са ограниченом одговорношћу или акционарско друштво итд. Из тога, сасвим логично намеће се мишљење да је реч о кризи класичном појму јавне установе, која се трансформира и у кризи реализације система ради одсуства стратегије и визије. Свакако крајни циљ реализације законског оквира о јавним установама треба да буде постизање стандарда “задовољног грађанина”, а што је ускладу са концептом “клијентно оријентисане јавне управе”.

## ТРЕЋИ ДЕО

### ЈАВНЕ УСТАНОВЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Проучавање јавних установа као организациони облик јавних служби у различитим правним системима доводи до тога да се уоче њихове сличности и разлике које су резултат карактеристика самих система и националних законодавстава. У условима постојања Европске уније и у оквиру њеног права, управног права намеће се потреба за проучавањем стандарда за остваривање јавних служби, пре свега неекономског карактера, и њихових организационих облика. Да ли постоје такви стандарди које земље приликом улаза у Европску унију требају да достигну? Уколико постоје који су ти стандарди? У том правцу се надовезује питање да ли постоји Европски управни простор или за сада можемо да говоримо о одређеним променама које могу у будућности да доведу до конвергентности и целокупне хармонизације права Европске уније између осталих и у овој области.

Како би добили одговоре на ова и друга питања у контексту јавних установа као организационих облика јавних служби потребно је да се проуче одређени појмови који су блиски и повезани са њима.

#### 3.1. (УПРАВНО) ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сам термин Европска унија је прихваћен у правном и политичком речнику након потписивања Уговора о Европској унији у Мастрихту<sup>449</sup> 1992 године. Пут према Европској унији започео је педесетих година оснивањем Европске заједнице за угљен и челик (ЕЗУЧ)<sup>450</sup>. У 1951 години створена је секторски ограничена супранационална организација, која је располагала конкретним надлежностима за деловање, а којој се у 1957 години након неуспеха савезних планова и концепција придружују Европска економска заједница (ЕЕЗ)<sup>451</sup> и Европска заједница за атомску енергију (ЕВРОАТОМ)<sup>452</sup>. При томе у центру настојања пре свега било је стварање заједничког тржишта за земље чланице.

---

<sup>449</sup> Treaty on European Union, Maastricht, 7 february, 1992,  
<http://europa.eu.int/en/record/mt/title1.htm>

<sup>450</sup> Treaty establishing the European Coal and Steel Community, Paris, 1951  
[http://europa.eu/scadplus/treaties/ecsc\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/ecsc_en.htm)

<sup>451</sup> Treaty establishing the European Economic Community, Rome, 1957,  
[http://europa.eu/scadplus/treaties/eec\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm)

<sup>452</sup> Treaty establishing the European Atomic Energy Community,  
[http://europa.eu/scadplus/treaties/euroatom\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/euroatom_en.htm)

Касних 60-тих и 70-тих година након делимично контроверзних дискусија о облику заједнице било је повећано тражење за јасније опредељивање политичке димензије процеса усаглашавања, што је 70-тих година било видљиво у стварању Европске политичке сарадње (ЕПС), као претходница Заједничке спољашне безбедносне политике (ЗНБП). Значајан подстицај претстављао је Самит шефова држава и влада одржан 1969 године у Хагу (први покушај за формирање Економске монетарне политике) као и у 1972 години (опредељивање циљева Европске уније) и у 1974-ој години (оснивање Европског савета) у Паризу.<sup>453</sup> Циљ стварања Европске уније потврђен је на Копенхагенском састанку у 1973-ој години. У познатом Тиндемановом извештају из 1975 године наведени су следећи главни циљеви: стварање економске и монетарне уније, реформе институција у Европској заједници, заједничка спољна и безбедносна политика, и заједничка регионална и друштвена политика.<sup>454</sup> Први непосредни избори за Европски парламент у 1979 години допринели су додатној демократској легитимацији процеса интеграције. Јединственим европским актом (1987) постало је могуће програмом за унутрашње тржиште и увођењем одлука већине да се ослободи институционални импулс, који је у току једне декаде реформи преко Мастрихта у 1992 години, конечно довео до Уговора у Амстердаму 1997 године и Ници 2000 године.<sup>455</sup>

Уговор о Европској унији или како се још назива Мастрихтски уговор потписан је од стране дванаест земаља чланица и додатно још три.<sup>456</sup> Уговор предвиђа да се Унија заснива на европским комплементираним политикама и облицима сарадње.<sup>457</sup> Овим уговором настале су значајне промене у тадашњим облицима сарадње између одређених европских држава и промењен је назив Европске економске заједнице у Европску заједницу, рефлектирајући опредељење земаља чланица да прошире надлежности Заједнице и у неекономским областима.<sup>458</sup> Циљеви Уније набројене су у члан Б (нови члан 2) и то су следећи:

- на економском плану: простор без унутрашњих граница, већа економска и социјална кохезија, једна монета;
- интернационални идентитет преко спољашне политике и заједничке безбедности;
- држављанство Уније;
- простор слободи, безбедности и правди;
- праћење *acquis communautaire*.<sup>459</sup>

Сматра се да Унија није била замишљена као творевина која треба да укине или замени три Европске заједнице, него да треба да претставља кров под којим би требало да се нађу све три заједнице и остали нови облици сарадње, као што је спољашна и безбедносна политика и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова. Полазећи од тога, структура Европске

<sup>453</sup> Вајденфелд В., Веселс В., *Европа од А до Ш*, Скопје, 2003. стр. 133

<sup>454</sup> Radovan Vukadinovic, *Megunarodni politicki odnosi*, Zagreb, 2004, стр. 175

<sup>455</sup> Вајденфелд В., Веселс В., *Европа од А до Ш*, Скопје, 2003. стр. 133

<sup>456</sup> Мастрихтски уговор су потписали Немачка, Белгија, Француска, Италија, Луксембург, Холандија, Велика Британија, Ирска, Данска, Грчка, Португалија и Шпанија, а у 1995 години накнадно и Аустрија, Финска и Шведска

<sup>457</sup> Treaty on European Union, art. 1, 3

<sup>458</sup> Treaty establishing the European Economic Community, Rome, 1957,

[http://europa.eu/scadplus/treaties/eec\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm)

<sup>459</sup> Жан Клод Готрон, *Европско право*, Скопје, 2004, стр. 87



уније подсећа на храм који стоји на три стуба.<sup>460</sup> Сагласно овоме Уговор из Мастрихта, обухватио је заједничке одредбе, које се односе на Европску унију као целину, три главе о променама у основачким уговорима заједнице (“први стуб”), као и посебне главе које се односе на заједничку спољашну и безбедносну политику (“други стуб”) и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова (“трећи стуб”).

Значи, Уговор о Европској заједници третира се као правни оквир за три европске заједнице, политику и форме сарадње утврђене Уговором, а Европска унија се успоставља на три стуба (три заједнице-први стуб и две политике и форме сарадње-друга два стуба).

Имајући у обзир проблеме који су се појавили у току примене Уговора била је сазвана међувладина конференција у 1996ој години са циљем да ревидира Уговор о Унији. Овај процес завршио је потписивањем Уговора из Амстердама<sup>461</sup>, при чему је остала иста структура Европске уније на “стубовима”, али је унутра извршено прераспоређивање надлежности односно садржине. Наиме, област која обухвата визе, азил, имиграцију и уопште слободно кретање људи (Schengen acquis) пребачено је из трећег у први стуб. У исто време, назив трећи стуб преименован је у полициску и правосудну сарадњу у кривичним пословима.

Међувладина конференција одржана 2000-те године која је водила до Уговора у Ници,<sup>462</sup> као суштински задатак има постављено да регулише “заостатке из Амстердама”.<sup>463</sup> Овим уговором нису урађене значајније промене због тога што се он углавном односио на проширавање броја држава чланица. Сматра се да три стуба немају једнаки значај, односно прихваћено је да је основни, централни носећи стуб први стуб. Наиме, стављањем под заједнички кров Европске заједнице су задржале све значајне карактеристике, а пре свега *acquis communautaire*<sup>464</sup>, т.ј. заједничку корист појачану ревизијом оснивачких уговора. При томе, први стуб се карактерише са две основне особине: надржавност и интеграција.<sup>465</sup>

---

<sup>460</sup> Сматра се да метафора грчког храма ослоњеног на три стуба први је употребио француски преговарач Пјер де Боасје на међународној конференцији у Риму, али идеја је фигурирала још у нацрт уговору који је сачињен за време претседништва Луксембурга, да би касније била прихваћена у официјалним круговима и доктрини. Више код: D. Chalmers, *European Union Law and EU Government*, Vol. 1, Aldershot, 1998, p. 48. Према неким ауторима уставна архитектура Европске уније више потсећа на француску (готску) катедралу (B. de Witte, *Sovereignty and European Integration, The European Court and National Courts-Docctrine and Jurisprudence*, Oxford, 1998, p. 66), док остали одбацују ове “грађевинске” метафоре и Унију посматрају као “тројство” (J. Weiler, *Neither Unity nor Three Pillars, The Trinity Structure of the Treaty on European Union*, 1993, p. 49), сп: Зоран Радивојевић, *Први стуб Европске уније - Acquis Communautaire*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, XLIV/2004, стр. 61

<sup>461</sup> *Amsterdam Treaty*, потписан 2-ог октобра 1997 год., а ступио на снагу 1-ог маја 1999 године. Постоји схватање да Амстердамски уговор претставља обиман акт, по структури сличан Уговору из Мастрихта. Са њим су извршене значајне промене и допуне оснивачким уговорима за све три заједнице Европске уније. Види: Трајан Бендевски, *Право на Европска унија*, Скопје, 2001, стр 343

<sup>462</sup> *Nice Treaty*, потписан 26 фебруара 2001 год. а ступио на снагу 1 фебруара 2003 год.

<sup>463</sup> Жан Клод Готрон, *Европско право*, Скопје, 2004, стр. 101

<sup>464</sup> *Acquis* је паст партицип француског глагола *acquiescer* што значи стиче. Термин се задржава у оригиналу, без превода, чак и у официјалним правним документима на другим језицима, као енглески језик. Најистакнутији пример је Уговор из Мастрихта за Европску Унију који, у чл. Ц међу циљеве Уније утврђује и примењивање *acquis communautaire*-а.

<sup>465</sup> Зоран Радивојевић, *Први стуб Европске уније - Acquis Communautaire*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, XLIV/2004, стр. 63

У сагласности са Уговором из Нице заједничке одредбе Европске уније, које су представљале институционални оквир утврђен чланом 3 Уговора о Европској унији, први стуб који се односи на европске заједнице (чл. 2 Уговора о Европској унији) обухвата:

- економски развој
- високи ниво запошљавања
- социјалну заштиту
- једнакост међу половима
- конкурентност
- заштиту животне средине
- подизање ниво квалитета живљења

Други стуб, који се односи на заједничку спољашну и безбедносну политику (члан 11 Уговора о Европској унији) обухвата:

- очување заједничких вредности, интереса и независност
- безбедност и солидарност
- очување мира
- међународну сарадњу
- јачање демократије и квалитета живота

Трећи стуб, односи се на полицијску и судску сарадњу у кривичним предметима (члан 29 Уговора о Европској унији) и обухвата:

- безбедност, борбу против расизма и нетрпељивости према странцима
- тероризам
- трговину људима
- кривична дела против деце
- трговина дрогом и оружјем
- корупцију<sup>466</sup>

Уговор из Нице биће замењен када Уговор за заснивање Устава Европе ступи на снагу, чија ратификација још увек није завршена.<sup>467</sup>

Када се опредељује појам и утврђује значај управног права Европске уније, као део њеног унитарног правног система, треба пре свега да се крене од схватања управног права уопште. Правни систем Европске уније разликује се од правних система држава чланица, пре свега у специфичним правним изворима, у односу према националним правима држава чланица, у начину примене правних норми, субјектима права итд. Према томе и управно право Европске уније разликује се од управног права одређене државе својим карактеристикама које се огледају у правним изворима, у субјектима права, начину примене, посебном односу према националном управном праву и др. Може да се каже да управно право Европске уније, као део целокупног правног система Уније претставља збир правних норми и општих начела којима се уређује устројство, функционисање, одговорност и контрола управе у Европској унији.<sup>468</sup> С. Лилић сматра да управно право Европске уније још увек је незаокружени део њеног правног система, тако да може да се каже да

<sup>466</sup> Вајденфелд В., Веселс В., *Европа од А до Ш*, Скопје, 2003. стр. 132

<sup>467</sup> [http://europa.eu/scadplus/glossary/nice\\_treaty\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/nice_treaty_en.htm)

<sup>468</sup> Dr. sc. Damir Aviani, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002 год., стр. 233

се управно право Европске уније, као правна грана и правна научна дисциплина, налази у фази “утврђивања свог индентитета”.<sup>469</sup>

Када се одређује предмет управног права Европске уније може да се уочи да у њега улазе одређена питања повезана са управом Европске уније, пре свега организација, положај, овлашћења и начин поступања управе у одређеним правним радњама, али и одговорност управе и контрола њеног понашања, односно контрола над актима које доноси и мере које предузима.<sup>470</sup>

Међутим, када се ради о изворима управног права Европске уније не могу да се издвоје посебне врсте извора, због тога што су они заједнички за све правне гране. Свакако принцип легалитета истиче се као једно од основних начела правног система Уније због тога што постоје, као што сматра Г. Браибант “само правила која треба да се поштују и извршавају”.<sup>471</sup>

Извори управног права Европске уније према облику могу да буду у писменом и неписаном облику. Писано право стварају одређена тела која врше функцију власти (или тела Европске уније или одговарајућа тела држава чланица), док неписано право егзистира као право Уније једино ако га признају судови.<sup>472</sup>

Писани извори могу да се поделе у зависности од тога који *субјекти* их доносе и то као:

1. примарни извори (обухватају оне акте које уговорно доносе државе чланице)
2. секундарне изворе (акте које доносе одговарајућа тела Европске уније)
3. међународне уговоре које Унија закључује са државама које нису чланице Европске уније

У зависности *начина употребе* изворе се могу делити на:

1. директно примењливе (оне које судови и управна тела држава чланица директно примењују)
2. индиректно примењливе (за њихову примену потребно је да државе чланице донесу своје прописе којима се конкретизира садржина и начин примене)

Обзиром на *обавезујућу снагу* коју имају, правни извори могу да буду:

1. обавезни за државу чланицу
2. необавезни за државу чланицу

Као најзначајније категорије извора права Европске уније истичу се:

1. акти држава чланица (примарно право)
2. акти које доносе тела Европске уније, односно европске заједнице (секундарно право)

<sup>469</sup> Lilić S., *Upravno pravo Evropske unije, Pravo Evropske unije* (zbornik radova), Sluzbeni glasnik, Beograd, 1996, стр. 200, сп: Dr. sc. Damir Aviani, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002 год., стр. 233

<sup>470</sup> Dr. sc. Damir Aviani, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002 год., стр. 233

<sup>471</sup> Braibant G., *Le droit administratif Francais*, Presse de la foundation nationale des sciences politiques & Dalloz, Paris, 1992, стр. 204, сп: Dr. sc. Damir Aviani, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. VX, 2002 год., стр. 238

<sup>472</sup> Сматра се да пракса Европског суда правде утиче на европско управно право на сличан начин као и креативна пракса Државног савета Француске који је допринео за развој француског управног права. Види: Schwarze, J., *European Administrative Law*, London, Sweet and Maxwell, 1992, стр. 1146, сп: Dr. sc. Damir Aviani, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. VX, 2002 год., стр. 239

3. општи принципи права Европске уније (односно европских заједница)
4. међународни уговори скључени са државама које нису чланице Уније.<sup>473</sup>

### 3.2. ЕВРОПСКИ УПРАВНИ ПРОСТОР

Појам европски управни простор повезан је Уговорима о Европској унији и уопште правом Европске уније и поред тога што се на њега позивају једино неколико докумената у Унији и помиње се у говорима европских политичких лидера. Може да се каже да је овај концепт најприсутнији у студијама јавног права и извештајима ОЕЦД/СИГМА у односу на проширење уније. При томе треба напоменути да у литератури не постоји консенсус у погледу обима конвергенције заједничког европског модела. У просеку, студије управног права извештавају о већој конвергенцији него студије емпиријских социјалних научника.<sup>474</sup> Чак неки теоретичари сматрају да на бази емпиријских студија Европски управни простор још увек не постоји и тешко да ће некада оживети.<sup>475</sup>

Појам Европски управни простор, који је предмет анализе и дебате између теоретичара јавне управе и европског јавног права из 1990-тих година, сматра се да без специфицираног значаја постоји од 1992 године, док је научна дебата о Европском управном простору заживела у немачкој управној теорији развијеној на Универзитету у Спесеру. Шире расправу подстицали су две конференције одржане у току 2002 године у Потсдаму и Спесеру.<sup>476</sup> Ипак примећује се да озбиљније проучавање појма Европски управни простор је повезано прикључивањем нових чланица у Европској унији, посебно земља у транзицији, чији проблеми су истакли потребу за утврђивањем управних критеријума за прикључивање и спровођење ширег програма за помоћ. Посебно се истиче заједничка иницијатива Европске уније и ОЕЦДа названа СИГМА (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), основана 1992 године, као део Службе за јавни менаџмент ОЕЦДа. СИГМА покушава да обухвати захтеве који се постављају пред јавним управама земаља кандидата, које су засноване на решењима прихваћеним у државама чланицама. Са тиме се интензивирала дебата о Европском управном простору и потстакло да се појасни сам појам. Уствари СИГМА је приступила детаљној

---

<sup>473</sup> Овакву поделу извора прихватају нпр. Louis, J-V, *The Community Legal Order, The European Perspectives Series, Brussels*, 1995, стр. 87, Misita, N., *Основи права Европске уније*, Сарајево, 2002, стр. 255 и др., види детаљније: Dr. sc. Damir Aviani., *Појам и извори управног права Европске уније*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002 год., стр. 239

<sup>474</sup> Johan P. Olsen, *Toward European Administrative Space?*, ARENA working paper, WP 02/26, стр. 7

<sup>475</sup> Schwarze, 1996; Bosaert и др., 2001; цит.спрема Olsen, 2003: 516, сп: Anamarija Musa, *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Hrvatska javna uprava, год. 6 (2006), бр. 1, стр. 132

<sup>476</sup> Siedentopf, Speeru, 2003: 10, сп: Anamarija Musa, *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Hrvatska javna uprava, год. 6 (2006), бр. 1, стр. 125

развила концепта Европског управног простора и дала је потврду о његовом постојању у својим документима из 1998 и 1999 године.<sup>477</sup>

Истиче се мишљење Francisco Cardona (1999), саветника за менаџмент јавних служби у СИГМИ, које дефинира могућност о постојању заједничког управног простора “када група управних начела, правила и прописа се на исти начин примењују на одређеној територији која је под истим националним уставом”. У том погледу није спорно да Европски управни простор претставља спој “основних институционалних решења, процеса, заједничких управних стандарда и вредности управне службе” која се протеже у управима чланица Европске уније.<sup>478</sup>

Уговори Европске уније не предвиђају специфични модел администрације и не постоји *acquis communautaire* за јавну администрацију. Напротив, Европска унија у току своје историје је претпостављала да су различити административни системи легитимни и компатибилни са чланством и да различита уређења могу да буду подједнако добра приликом имплементације легислативе Европске уније.<sup>479</sup> Може се рећи да је Европски управни простор неформални *acquis communautaire* у области јавне управе, који је настао као резултат проширивања Европске уније, која поставља минималне стандарде за државе кандидате по питању реформе политичких институција и јавне управе, посебно централне државне управе.<sup>480</sup> Истиче се мишљење да се “неформални управни *acquis communautaire* састоји од бројних одредби примарног и секундарног права Уније као и пресуде Европског суда који стварају далекосежне правне захтеве пред политичким и управним системима у Европској унији.”, на шта би требало да се додају и функционални захтеви које сачињавају наднационалну сарадњу мрежног облика. При томе се као правни захтеви истичу поштовање демократских принципа и владавине права, захтеви управног права, правила која се односе на управне службенике и правила јавног сектора. Функционални захтеви били би они нестандардизовани захтеви које чланице треба да испуне да би могле успешно да делују у политичком систему Европске уније, а то је на пример функционирање посебног министарства за европске послове и друго.<sup>481</sup>

Стварање Европског управног простора види се као конвергенција у погледу приближавања према европском управном моделу. У једном Извештају који је припремила СИГМА наводи се да Европски управни простор није утврђени факт, да покретачке снаге према конвергенцији добијају на снази и моћи. Поставља се питање да ли је процес постигао тачку на којој је различитост замењена Европским административним стандардима.<sup>482</sup> Међутим, принципи европског управног простора нису

<sup>477</sup> Fournier, 1998: 120, Cardona, 1999: 15, сп: Anamarija Musa, *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6 (2006), бр. 1, стр. 126

<sup>478</sup> Cardona, 1999: 15, сп: Anamarija Musa, *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6 (2006), бр. 1, стр. 126

<sup>479</sup> Johan P. Olsen, *Toward European Administrative Space?*, ARENA working paper, WP 02/26, стр. 6

<sup>480</sup> Ковач, 2003: 17, сп: Anamarija Musa, *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6 (2006), бр. 1, стр. 127

<sup>481</sup> Siedentopf, Speer, 2003: 14-15, сп: Anamarija Musa, *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6 (2006), бр. 1, стр. 127

<sup>482</sup> OECD/SIGMA, 1999: 15, Johan P. Olsen, *Toward European Administrative Space?*, ARENA working paper, WP 02/26

формално обавезавајући за државе чланице и државе кандидате, већ они претстављају стандарде које треба да се испуне како би се ојачао институционални капацитет држава чланица и кандидата и тиме да се осигура спровођење прописа Европске уније.<sup>483</sup> СИГМА утврђује потребу за прихватањем одређених принципа и испуњавање појединих стандарда које разликују земље чланице,<sup>484</sup> као на пример већ споменуто министарство за европску интеграцију.

Током времена јавило се неповерење у погледу могућности стварања потпуне конвергенције у правцу кретања националне управе према заједничком моделу, односно целокупно стварање европског управног простора. Наиме, на конференцији EPSU-ADEDY<sup>485</sup> одржаној 2003 године у Атини било је закључено да је “немогуће, а можда и непожељно да се говори о униформисаном европском управном простору”.

Ипак кад се говори о стварању европског управног простора истичу се заједнички принципи деловања јавне управе који се примењују у државама чланицама, а дефинирани су правом и имплементирани у пракси одговарајућим поступцима, механизмима и одговорностима. Ови принципи у много држава чланица су имплементирани у њиховим уставима и управном законодавству, а развијени пре свега деловањем националних судова и Европског суда. СИГМА је уобличио ове принципе<sup>486</sup> у сет стандарда који се постављају испред држава кандидата Европске уније.

1. Први принцип је принцип владавина права у погледу правне сигурности и предвидљивост управног деловања и одлука;
2. Отвореност и транспарентност са циљем да се осигура надзор над управним поступцима и резултатима према претходно утврђеним правилима;
3. одговорност јавне управе са другим управним, законодавним и судским телима, са којим се настоји да се осигура понашање у сагласности са владавином права;
4. ефикасност коришћења јавних прихода и успех у постизању циљева политике који су утврђени законом и прописима.

Ови принципи нису формализирани у праву Европске уније због чега се сматрају за неформални *acquis communautaire*, међутим они у великој мери утичу на европеизацију националних управа и претстављају темеље европског управног простора, правно обавезавајући све учеснике у јавној сфери. Они утврђују параметре за одређивање управних стандарда.<sup>487</sup>

Истиче се мишљење Д. Каврана<sup>488</sup>, према којем европски управни простор претставља релативно усклађени збир принципа и минималних

<sup>483</sup> Olsen, 2003:506 и 15, сп: Anamarija Musa, *Evropski upravni prostor: priblizavanje nacionalnih uprava*, Hrvatska javna uprava, год. 6 (2006), бр. 1, стр. 128

<sup>484</sup> OECD/SIGMA, 1999: 15, Johan P. Olsen, *Toward European Administrative Space?*, ARENA working paper, WP 02/26, стр. 7

<sup>485</sup> Конференција се одржала у организацији Европске федерације синдиката јавних служби (European Federation of Public Services Unions, EPSU) и грчке Конфедерације јавних службеника (ADEDY)

<sup>486</sup> Cardona, 1999; OECD/SIGMA, 1999: 8-14, сп: Anamarija Musa, *Evropski upravni prostor: priblizavanje nacionalnih uprava*, Hrvatska javna uprava, год. 6 (2006), бр. 1, стр. 131

<sup>487</sup> OECD/SIGMA, 1999; Rutgers и Schreurs, 2000), сп: Anamarija Musa, *Evropsku upravnu prostor: priblizavanje nacionalnih uprava*, Hrvatska javna uprava, год. 6 (2006), бр. 1

<sup>488</sup> Dragoljub Kavran, *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje drzavne uprave*, Pravni zivot, бр. 9, 2004, стр. 1064

стандарда којима се одређује организација, делатност, и функционирање органа државне управе на бази *acquis communautaire*. У том погледу истичу се следећи принципи европског управног простора:

1. транспарентност и отвореност према грађанима и привреди
2. материјална и формална законитост
3. предвидљивост и недискриминација
4. лична и организациона одговорност
5. ефективност у заштити јавног интереса
6. ефикасност у употреби ресурса
7. квалитет и благовремено у деловању управе на свим нивоима.

Д'Орта сматра да европски управни простор претставља "околину која се састоји од европске политике и правила које претпостављају активну улогу националних управа, а којима је национална управа испреплетена у име униформности права грађана и економских субјеката унутар Европске уније са циљем осигуравања једнаког нивоа успешности и квалитета услуга". По њему, оно на шта би требало да буде усмерена хомогенизација нису управна структура и поступци, већ резултати у појединим управним областима. У том погледу главни принципи би требали да буду ефикасност и квалитет јавних служби.<sup>489</sup>

Из овога може се закључити да су постављени темељи за очекивање да ће се створити јасније одређени европски управни простор у будућности, ако се узме у обзир да су утврђени и хармонизирани принципи управног права и јавне управе. На то се надовезује мишљење неких аутора да је у различитим европским управним системима настало приближавање или њихова конвергенција успостављањем истих или сличних институција или адаптација постојећих у сагласности са европским управним начелима.<sup>490</sup> Истиче се и мишљење других аутора<sup>491</sup>, према којим тврдња СИГМЕ о стварању европског управног простора као последица повећане конвергенције правних и управних система још увек није емпириски потврђена и да уствари не постоје јасни захтеви у погледу националних управа. Дивергентности и специфичне националне карактеристике још увек карактеришу јавну администрацију, као део политичко-административног система највише под утицајем специфичних националних традиција. Има промена, али не и хармонизација и конвергенција. "Још увек не можемо да говоримо о европском управном простору, и поред тога што смернице воде према европеизацији јавних служби."<sup>492</sup> Због тога, се предлаже да је боље уколико се говори о европској управној заједници, у којој неће бити речи о конвергенцији или дивергенцији, већ ће се посматрати као "амалгам јавних управа" у оквиру Европске уније, која се карактерише великим бројем "играча" који сарађују на европском нивоу. На тај начин могу да се истакну истовремено постојање и сличности и разлика у европској управној заједници.

---

<sup>489</sup> D'Orta, 2003: 8, сп: Anamarija Musa, *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6 (2006), бр. 1, стр. 132

<sup>490</sup> Olsen, 2003: 523-524, сп: Anamarija Musa, *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6 (2006), бр. 1, стр. 150

<sup>491</sup> Siedentopf и Speer, 2003: 23, сп: Anamarija Musa, *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6 (2006), бр. 1, стр. 150

<sup>492</sup> Bossaert et al. 2001: 248, 251-2, сп: Johan P. Olsen, *Toward European Administrative Space?*, ARENA working paper, WP 02/26, стр. 8

### **3.3. ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О ЈАВНИМ СЛУЖБАМА (УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА)**

#### **3.3.1. ОПШТЕ О ЈАВНИМ СЛУЖБАМА (УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА) У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Последњих година улога Европске уније у обликовању будућности јавних служби или како се називају услуге од општег интереса је у центру дебате о Европском моделу друштва. Препознавајући круцијално значење добро функционирајућих, доступних и високо квалитетних услуга од општег интереса за квалитет живота европских грађана, околину и утакмицу европских предузећа, Европска комисија последњих година је појачала своју активност у овој области. Због тога је започела широку консултацију о томе како да се најбоље промовирају норме за високо квалитетне услуге од општег интереса у Европској унији. Ове услуге претстављају једну од вредности које имају све европске заједнице и које су основни елемент модела европског друштва. Њихова улога је есенцијална за достизање одређеног квалитета живота за све грађане и за превазилажење социјалне искључивости и изолације. У ту сврху Комисија је потражила коментаре о досадашњој улози Европске уније приликом дефинирања циљева јавне службе, који се траже за услуге од општег интереса и за начин на који су исте организоване, финансиране и оцењиване.

У појачаним активностима Уније у овој области полази се од тога да услуге од општег интереса су основни стуб европског модела друштва, да доприносе бољем квалитету живота грађана и да су претпоставка за целокупно остваривање многих фундаменталних права. Наиме, приступ до услуга од општег интереса у свим њеним чланицама је једна од заједничких вредности које имају сва европска друштва. При томе услуге од општег интереса доприносе конкурентности европске индустрије и јачању социјалне и територијалне кохезије у Европској унији. Оне се сматрају за виталну компоненту политике Заједнице у заштити потрошача. За земље које приступају Европској унији услуге од општег интереса су есенцијалне за њихово несметано интегрисање у Унију. Полазећи од тога да појам јавне службе не постоји у свим правним системима или не обухвата увек иста стања<sup>493</sup>, значај који европски грађани и фирме дају за вођење и развој оваквих служби или услуга произлази из политике Европске уније.

Када је реч о услугама од општег интереса у Европској унији може се констатовати да се прави диференцијација између услуга од општег економског и услуга од општег некономског интереса. Док услуге од општег некономског интереса нису уопште поменуте у одредбама Уговора о Европској унији, улога услуга од општег економског интереса на нивоу Уније, је експлицитно препозната у члану 16 истог Уговора. У члану 36 Уговора, у делу Повеље основних права у Европској унији, препознаје се и поштује приступ према услугама од општег интереса са циљем да се промовира

<sup>493</sup> Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to public liability (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1984 at the 375<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)



социјална и територијална кохезија Уније. И члан 86(2) из Уговора о Европској заједници, експлицитно препознаје право земаља чланица да додељују одређене обавезе које проистичу из јавних служби економских оператора. Он заснива фундаментални принцип обезбеђујући да службе од општег економског интереса могу да продуже да буду обезбеђиване и развијане на заједничком тржишту. Оне које обезбеђују пружање услуга од јавног интереса су искључене од примене правила Уговора само у оној мери где је то неопходно да им се дозволи испуњење њихове мисије од општег интереса. Зато, у случају сукоба, испуњавање мисије јавне службе може фактички да превагне изнад примене правила Заједнице, укључујући и унутрашње тржиште и правила такичења.

У другој половини 80-тих година многи сектори које пружају услуге од општег економског интереса поступно су се отворили према конкуренцији (на пример телекомуникације, поштанске услуге, транспорт и енергија (струја и гас). При томе, Европска заједница је увек промовирала “контролирану” либерализацију, односно поступно отварање тржишта пропраћено мерама за заштиту јавног интереса, посебно преко концепта универзалних услуга да би се гарантирао приступ свима, без обзира каква је економска, социјална и географска ситуација за услугу са одређеним квалитетом и по приступачној цени.<sup>494</sup>

### **3.3.2. КОМУНИКАЦИЈЕ О УСЛУГАМА ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА И ИЗВЕШТАЈ ЛАЕKEN**

Покушавајући стално да класифицира релевантне политике Заједнице, Комисија је повећала своју активност у овој области што се види у припремању Информација о услугама од општег интереса<sup>495</sup> и Извештај Лаекен о “службама од општег интереса.”<sup>496</sup> Тако, у оквиру појачаног интереса за конкретније регулисање и дефинирање услуга од општег интереса у Европској унији задњих година, Комисија је утврдила принципе и циљеве својих политика у области у двеју комплементарних информација: “Услуге од општег интереса у Европи” из 1996 и 2000-те године. У Информацији из 1996 године Комисија је утврдила да су вршење и развој високо квалитетних услуга од општег интереса потпуно компатибилни правилима Уговора и да исти дозвољава да се преузме целокупна одговорност у спецификама оваквих услуга. Препознавајући потребу за повећањем правне сигурности код земаља чланица и оператора Информација из 2000-те године објашњава поље и критеријум примене на унутрашње тржиште и правила у Уговору о конкуренцији.

Извештај Лаекен је резултат захтева Европског савета, који нема намеру да се да свеобухватан преглед политике о услугама од општег интереса на нивоу Заједнице, нити се њиме замењују Информације из 1996 и

<sup>494</sup> Green Paper on Services of General Interest, [www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/123013.htm](http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/123013.htm)

<sup>495</sup> (COM (1996) 443 and COM (2000) 580 – Official Journal C 281 of 26.09.1996 and Official Journal C 17 of 19.01.2001)

<sup>496</sup> (COM (2001) 598 од 17.10.2001 - није објављен у Службене новине

2000 те године. Наиме, Информације, а посебно дефиниције, принципи и циљеви које су утврђене њима остају валидни. Значај Извештаја види се у сагледавању потребе и указивању неопходности од доношења Оквирне директиве о услугама од општег интереса, али и у датим дефиницијама термина, који се односе на ову проблематику. Тако, појам услуге од општег интереса покрива тржишне и нетржишне услуге које су јавне власти квалификовале да су од општег интереса и да су предмет специфичних обавеза јавне службе. Полазећи од тога да је појам јавна служба амбициозан термин, собзиром на то што може да се односи или на актуелно тело које врши услугу или улогу од општег интереса додељену од стране одговарајућег тела, утврђује се да често постоји коффузија између термина јавна служба, који је повезан са професијом пружања услуга јавности, у смислу која ће услуга бити обезбеђена и термина јавни сектор (укључујући државну службу), који је повезан са правним статусом оних које обезбеђују услугу у смислу на то ко поседује услугу.

Кад је реч о услугама од општег интереса у земљама Европске уније требало би да се потенцира да опште прихваћено правило је да право Заједнице оставља земљама чланицама да одлуче да ли ће саме обезбедити јавну службу, директно или индиректно (преко других јавних тела) или ће определити да их трећа особа извршава.<sup>497</sup> Кад постоји економска активност на нивоу Заједнице, сагласно са правилима и принципима Уговора, са циљем осигуравања једнаког третмана и фер конкуренције између (јавних и приватних), потребно је да оператори испуне дефиниране гаранције да се ове услуге извршавају у економски најбољим услугама доступним на тржишту. Услуге од општег интереса би требало да буду способне да испуне њихову улогу у условима финансиске равнотеже. У дањашним условима многе услуге од општег интереса које се извршавају у тржишним условима и не траже било какво додатно подржавање могу да буду профитабилне. Али, друге услуге од општег интереса имају потребу неке форме подржавања како би опстале. Гранична линија између ове две категорије услуга није фиксно определена и може да зависи од технолошких и економских фактора.

Уговор дозвољава земљама чланицама да им се додели неопходна подршка за услуге од општег интереса које иначе не би могле економски да се одрже. И још више, постоје специфичне директиве по секторима које се односе на питања о услугама од општег интереса и дозвољавају стварање фондова или других механизма компензације да би се финансирало њихово извршавање. У принципу могућност земаља чланица да добију финансиску компензацију (финансико подржавање) за вршење услуга од општог економског интереса може да буде умањена правилима Заједнице за државну помоћ. У пракси је досада доказано да је овај оквир Уговора знатно флексибилан и да дозвољава оснивање услуга од општог интереса земаља чланица било где да је то неопходно.

У Европској унији омогућује се разноликост у вези услуга од општег интереса у погледу њихове организације, модуса њиховог оснивања, примене на унутрашњем тржишту, правила о конкурентности која се намећу и других комплексних питања. Информацијом из 2000-те године Комисија је сама себи поставила обавезу да продужи да примењује инструменте које има

---

<sup>497</sup> Осим када другачије није предвиђено специфичним законом Заједнице, као у сектору транспорта,

на располагању како би повећала правну сигурност. Од тада Комисија је предузела многе мере у том погледу које су такође релевантне за услуге од општег интереса.<sup>498</sup>

Дискусија која је следила након усвојавања Информације из 2000-те године показала је да посебно примена правила Заједнице о селекцији једног или више извршитеља услуга од општег интереса и питање о финансиској компензацији за обавезе јавних служби по правилима о државној помоћи још увек има потребу да буде специфично адресирана.

Што се тиче компензације за обавезе јавне службе које подлежу правилима државне помоћи, пуно извршиоца услуга од општег интереса примају одређену форму јавног финансирања као компензацију за обавезе јавне службе која им је поверена. Зато јавне власти у земљама чланицама, вршиоци услуга од општег интереса као и заинтересоване треће стране имају потребу сигурности у односу на примену правила за државну помоћ у вези оваквих компензација.

У правцу преузимање мера за повећавање транспарентности, а као што је објашњено у Информацији из 2000-те године, све услуге од општег интереса које не сачињавају економску активност нису предмет конкурентских правила и правила унутрашњег тржишта. Комисији је било предложено да састави листу услуга од општег интереса које су од неекономске природе. Што се тиче економских и некономских активности Суд правде је утврдио “да било која активност која се састоји од понуде добара и услуга на њиховом тржишту је економска активност”.<sup>499</sup> И поред тога што се сматра да у пракси у више случајева, када се ради о услугама од општег интереса, ова разлика не ствара никакве проблеме, ипак се показало да је тешко направити кратку дефиницију о “неекономским” услугама. Исто тако опсег услуга које морају да буду пружане на тржишту је предмет технолошких, економских и социолошких промена, које су се временом повећале. Зато се сматра да, док се листа примера свакако може направити, неће бити изводљиво да се обезбеди дефинитивна априори листа свих услуга од општег интереса, које ће се сматрати “неекономским”.<sup>500</sup>

У правцу даљег повећавања транспарентности са обзиром на политику за конкурентност услуга од општег интереса, Комисија је утврдила да је потребно да се дода специфични део за услуге од општег интереса у њеном годишњем извештају о конкурентској политици, утврђујући на који начин су конкурентска правила била примењена код пружања ових услуга. Поред тога донела је закључак да је потребно да идентификује случајеве повезане са услугама од општег интереса у њен регистар за државну помоћ као и да олакша приступ досадашњој пракси случајева.<sup>501</sup>

У односу на примену правила Заједнице за селекцију оператора значајно је да се помене да су земље чланице слободне да одлуче како ће вршити услугу, при чему могу да одлуче сами да врше јавну службу, директно или индиректно (преко другог јавног тела). Али, кад одлуче да вршење услуга

<sup>498</sup> 12-ог јануара 2001 године, Комисија је донела три блока искључивих одредби за тренинг помоћ, за минимум помоћ и за помоћ малих и средњих предузећа. (OJ L 10, 13.1.2001, p.20, 30,33)

<sup>499</sup> Одлука Суда правде у заједничким случајима C-180-184/98 *Pavel Pavlov and Others vStichting Pensioenfonds Medische Specialisten* [2000] ECR I-6451

<sup>500</sup> Извештај Лаекен Европског Савета COM (2001) 598 од 17.10.2001, точка 2.1.2.2, стр. 11

<sup>501</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/register/](http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register/)

повере трећој особи, оне морају да прате предвиђена процедурална правила и принципе. Ова правила и принципи произлазе из Уговора и примењују се на све уговоре закључене од стране земаља чланица за вршење економских активности у оквиру значења Уговора, независно од њихове квалификације у националном праву. Ипак, у Уговору има много изузетка, као на пример, активности повезане са обављањем јавне власти, при чему се дозвољавају дерогације ако су оне оправдане због одређених разлога, као јавни ред, јавна сигурност и јавно здравље. Такође и активности “неекономске природе” у оквиру значења Уговора су искључени од примене ових правила и принципа.<sup>502</sup>

### 3.3.3. ЗЕЛЕНА КЊИГА ЗА УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА

У правцу повећане активности Европске уније за правно регулисање јавних служби или услуга од општег интереса је припрема т.з. Зелене књиге за услуге од општег интереса.<sup>503</sup> Око тога је организована отворена дебата о улози Европске уније у промовисању одредби о услугама од општег интереса и у дефинирању циљева јавног интереса које се извршавају са овим услугама и начин на који су организовани, финансирани и оцењивани.

Полази се од тога да је реалност услуга од општег интереса у Европској унији комплексна и да константно еволуира, тако што обухвата:

- широки круг различитих врста активности, од великих мрежних индустрија (енергија, пошта, транспорт и телекомуникације) до здравства, образовања и социјалних услуга.
- ниво на којем се ове услуге обезбеђују је исто тако много различит, од европског или чак глобалног до чисто локалног
- услуге се разликују по природи, неке су тржишне, а неке су нетржишне
- организација ових услуга се разликује у зависности од њихове историске, географске и културне традиције и карактеристика конкретне активности.<sup>504</sup>

Узимајући у обзир ову комплексност, Комисија је отворила дебату о улози коју Европска унија има при дефинирању циљева јавног интереса према којима се стреми са овим услугама и њиховој организацији, финансирању и развоју. У исто време она је потврдила значајни допринос унутрашњег тржишта и правила за конкуренцију у побољшању квалитета и ефикасности многих јавних служби, које су у интересу јавности и фирми. Поред тога Зелена књига је узела у обзир глобализацију и либерализацију и поставила је питање да ли општи правни оквир о услугама од општег интереса треба бити заснован на нивоу Заједнице.

Европски парламент је подржао ову публикацију и донео је резолуцију<sup>505</sup> о њој. При томе је изразио уверење да одређене услуге од

<sup>502</sup> Извештај Лаекен Европског Савета COM (2001) 598 од 17.10.2001

<sup>503</sup> COM (2003) 270, 21.05.2003

<sup>504</sup> Green Paper on Services of General Interest, [www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/123013.htm](http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/123013.htm)

<sup>505</sup> European Parliament Resolution of 13 January 2004 on the Green Paper on services of general interest (A5-0484/2003)

општег интереса ће бити искључене из опсега правила о конкуренцији, као здравство и образовање, социјални смештај и службе од општег интереса које покушавају да воде или да повећају плурализам информација и културне разноликости. Сматра се да или није могуће или релевантно да буду написани заједничке дефиниције о услугама од општег интереса или обавезама које произлазе од њих, али да Европска унија мора да утврди заједничке принципе као универзалност и једнакост приступа, континуитет, сигурност, адаптивност, квалитет, ефикасност, доступност, транспарентност, заштита корисника, потрошача и околине и учешће грађана узимајући у обзир околности специфичне за сваки посебан сектор. Парламент је такође подвукао потребу да се обезбеди да су правила о конкуренцији компатибилна са обавезама јавне службе и отворено се супротставио против либерализације снабдевања водом. Наиме, став у Парламенту је да вода и службе за сакупљање отпада не треба да буду предмет секторских директива Европске уније, али се истиче да Унија треба да остане у целини одговорна за ове секторе што се односи на квалитет и стандарде за заштиту околине.<sup>506</sup>

Приступ Комисије ка услугама од општег интереса ја заснован на бројним принципима који се рефлектују у секторској политици Заједнице и могу бити разјашњени на основу резултата добијених из дебате о Зеленој књизи.

Као прво, подвучена је потреба да услуге од општег интереса буду организоване и регулисане колико је могуће ближе грађанима и да принципи субвенционисаности морају да буду стриктно поштовани. Исто тако Комисија поштује есенцијалну улогу коју имају земље чланице и регионалних и локалних власти у области услуга од општег интереса. Ова улога се рефлектује у политикама Заједнице о услугама од општег интереса, које су базиране на различитим степенима активности и употребе различитих инструмената у сагласности са принципом субвенционисаности.

При томе Комисија је заузела став да су циљеви отвореног и конкурентног унутрашњег тржишта и развијање високо квалитетних и доступних услуга од општег интереса компатибилни. Заиста, креација унутрашњег тржишта значајно је допринела побољшању ефикасности и омогућавању да бројне услуге од општег интереса постану доступне грађанима, што је накнадно довело до повећања избора понуђених служби, а то је посебно евидентно у телекомуникацијама и транспорту.

Полази се од тога да приступ свих грађана и предузећа до високо квалитетних услуга од општег интереса који они могу себи да дозволе на територијама земаља чланица је основни принцип за промовисање социјалне и територијалне кохезије Европске уније. Комисији је додељено да промовише и побољша ефективни универзални приступ ка услугама од општег интереса кроз све политике. У овом контексту, универзална служба је кључни концепт који је Заједница развила са циљем да осигура ефикасни приступ основним службама. Са њом се заснива право приступа сваког до одређених услуга које се сматрају као оснивне и које намећу обавезе операторима служби да нуде дефиниране услуге сагласно специфицираним условима, укључујући комплетно територијално покривање и приступачне цене.<sup>507</sup> Универзална служба је динамичан и флексибилан концепт и

<sup>506</sup> Green Paper on Services of General Interest, [www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/123013.htm](http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/123013.htm)

<sup>507</sup> [http://europa.eu/scadplus/glossary/universal\\_service\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/universal_service_en.htm)

доказала се као ефективна заштитна норма онима које другачије не купују основне услуге за себе. Концепт омогућује да буду дефинирани заједнички принципи на нивоу Заједнице, а њихова примена да буде остављена земљама чланица, чиме се омогућује да се узму у обзир специфичне ситуације у свакој земљи сагласно са принципом субвенционисаности.

Велики значај за даљу активност Европске уније у области услуга од општег интереса има Информација<sup>508</sup> о Зеленој књизи, чији се допринос види у следећем:

- Утврђено је постојање широког консенсуса о основном значају који имају услуге од општег интереса за европска друштва. Генерално је прихваћено да би ове услуге требало да се врше на начин који ставља кориснике на првом месту. Утврђено је да не постоји уговор који се односи на односе између услугама од општег интереса и тржишних принципа.
- Док становишта о потреби допуна Уговора се разликују постоји општи консензус да се Заједници неће дати допунска овлашћена у областима услуга од јавног интереса. Значи, произлази да су јасне одговорности Заједнице и земаља чланица и да постоје захтеви за разматрањем правила Заједнице у неким областима. Исто тако, постоји уговор да специфично секторско регулирање не сме да буде проширено на све услуге. За неке услуге (као на пример воду, отпад, локални јавни транспорт) истичу се различита становишта као да се жели специфичан регулаторни оквир на нивоу Заједнице. Посебно се подвлачи потреба да се води рачуна о спецификама сектора, као што је здравство. Наиме, било је подвучено да природа многих социјалних и здравствених услуга доводи до потраживања различитих од оних у мрежним индустријама. Постоји широки консензус да није потребно да се креирају Европске регулаторне власти на овом нивоу. Због тога изгледа да су мреже националних регулатора, које координирају на европском нивоу, опција којој се даје предност.
- Остају подељена становишта о потреби општег правног оквира при чему постоји споразум о продуженој потреби за регулисање секторско – специфичним законодавством.
- Значајна је дистинкција између услуга од општег економског интереса и услуга од општег нееккономског интереса. Траже се други критеријуми поред економско – нееккономске дистинкције са намером да се створи већа правна сигурност. Док постоји неки интерес за даље разјашњење ситуације организација које врше социјалне услуге на бази права Заједнице и у заштити нееккономских услуга од општег интереса, као део европског социјалног модела, има широки уговор да Заједници не треба да се дају допунска овлашћења у области нееккономских услуга.
- Подељена су становишта о потреби оснивања заједничког сета облигација на нивоу Заједнице. Док неки истичу потребу за заснивањем обавеза јавне службе сектор по сектор, други се не слажу да је заједнички концепт одговарајући и неопходан. Постоји општи консензус да регулација на нивоу Заједнице требало би да се заснива на принципима и циљевима, док земље чланице би требало да буду способне да их имплементирају и прилагоде у сагласности са

<sup>508</sup> Следеће се базира на радном материјалу Комисије, Извештај о јавној консултацији о Зеленој књизи за услуге од општег интереса, СЕЦ (2004) 326, 15.03.2004

специфичним ситуацијама и потребама које постоје на националном и регионалном нивоу. Не постоји уговор о ефективној имплементацији захтева у законодавству Заједнице или о утицају ових захтева на социјалну и територијалну кохезију. Постоје различита становишта у односу на потребу да се уведу допунске обавезе на нивоу Заједнице и потреба да се увећају постојећи захтеви и на друге услуге од општег интереса.

- Утврђено је да не постоји потреба у овом стадијуму да се уведу допунске секторско – специфичне обавезе на нивоу Заједнице. Предложено је да ситуација треба да буде посматрана из близа у различитим секторима, посебно што се односи на сигурност или снабдевање. Исто тако постоје неки захтеви за побољшањем приступа и интерповезаности са неким секторима. Утврђено је да не постоји уговор који се односи на отварање сектора за воду на нивоу Заједнице.
- Истичу се проблеми који резултирају од примене прописа које се односе на набавке и државну помоћ. Требало би да се разјасне правила која се односе на концесије и јавно – приватно партнерство. Коментари се односе на то да даља хармонизација обавеза јавних служби на нивоу Заједнице није пожељна. Истиче се интерес за флексибилном и небирократском добром праксом и стандардом који се односи на организацију услуга од општег интереса.
- Постоји јасан захтев за јасним и једноставним правилима која се примењују у финансирању услуга од општег интереса, посебно која се односе на државну помоћ. Тако, Пресуда Европског суда правде у случају Алтмарк сматра се као позитивна, али не и као довољна. Исто тако постоји општи консенсус да земље чланице треба да остану слободне у одређивању одговарајућег начина финансирања услуга од општег интереса.
- На бази јавне консултације, Комисија је остала убеђена да систематска евалуација и посматрање су витални инструмент за вршење и развој високо квалитетних, доступних и ефикасних услуга од општег интереса у Европској унији. При томе она је препознала посебну одговорност институција Заједнице помоћу достављања података на националном нивоу, приликом евалуације служби које су предмет специфичног секторског регулативног оквира основаног у Заједници. При томе свака евалуација би требало да буде мулти димензионална и да се односи на све правне, економске, социјалне аспекте и аспекта животне средине. У том циљу требало би да се врши и периодично снабдевање са упоредљивим податцима из земаља чланица и / или националних регулатора.
- Било је потврђено да је принцип транспарентности кључни концепт за развој и имплементацију јавних политика које се односе на услуге од општег интереса. Овај принцип осигурава да јавне власти могу да извршавају своје одговорности и да демократски избори могу да се реализују и да се поштују. Принцип би требало да се примени приликом процеса доставе услуга, вршења јавних служби, организација, финансирања и регулације служби, као и њихове производње и евалуације укључујући и механизме за поступање по жалбама.

- Исто тако консултацијом Зелене књиге било је утврђено да у конкретним областима примена правила Заједнице о службама од општег интереса није довољно јасна. Сматрајући да би примена права Заједнице у односу на службе од општег интереса могло да постави комплексна питања, предлаже се да се уложи константни напор, да се побољша правна сигурност која се односи на примену права Заједнице у односу вршења служби од општег интереса, не водећи увек рачуна о пракси Европског суда правде и Суда у првој инстанци.

Једно од кључних питања које је покренула Зелена књига односило се на потребу **оквирне директиве о службама од општег интереса**. Становишта исказана у јавној консултацији остала су подељена због тога што многе земље чланице и Европски парламент су били скептични у односу на ово питање. Као резултат, остала је сумња да ли је оквирна директива одговарајући начин који би био корак напред у том моменту. Размишљало се о допунској вредности хоризонталног оквира у поређењу са специфичним секторским приступом, који је досада био примењиван, али иста још није реализована. Зато је Комисија одлучила да не продужи са подношењем предлога по овом питању, већ да га и даље проучава. До предузимања конкретних мера за увођење хоризонталног приступа имајући у обзир бројна специфична питања, као што су интерес потрошача, посматрање и оцењивање служби од општег интереса, примена правила државне помоћи до финансиске компензације или употребе структурних фондова за њихово подржавање, Комисија као општо правило утврдила је потребу да развије свој секторски приступ са предлагањем специфичних секторских правила која дозвољавају да се води рачун о специфичним захтевима и ситуацијама у сваком сектору.

### 3.3.4. БЕЛА КЊИГА О УСЛУГАМА ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА

Европска унија је показала интерес за високо квалитетним услугама од општег или јавног интереса не само доношењем Зелене књиге већ је продужила активност и са Белом књигом о услугама од општег интереса.<sup>509</sup> При томе се констатовало да не треба предложити оквирну директиву за ове услуге и сугерира се Комисији да стање преоцени касније.

У вези са захтевом Европског парламента Резолуцијом о Зеленој књизи од 14 јануара 2004 године<sup>510</sup>, Комисија је донела закључке из дебате који су имплементирани у Белој књизи. Ови су потврђени од стране Европског економског и социјалног комитета<sup>511</sup> и Комитета региона<sup>512</sup>. Исто

---

<sup>509</sup> White Paper on services of general interest, COM (2004) 374 конечно од 12.05.2004 - још увек није публикован у Службене новине

<sup>510</sup> European Parliament Resolution on the Green Paper on services of general interest, 14.01.2004, (T5-0018/2004), сп: White Paper on services of general interest, COM (2004) 374 конечно од 12.05.2004

<sup>511</sup> Opinion on the Green Paper on services of general interest, CESE 1607/2003, 11.12.2003, сп: White Paper on services of general interest, COM (2004) 374 конечно од 12.05.2004



тако услуге од општег интереса биле су предмет интензивне дебате у оквиру Конвенције о будућности Европе. Суд правде разматрао је различита питања повезана са услугама од општег интереса, посебно у односу на њихово финансирање и доношења одлуке о оријентацији приликом компензација јавних служби.<sup>513</sup>

Дебату о услугама од општег интереса коју је започела Европска унија продужила се са циљем да се да допринос започетој дискусији као и да се продужи са дефинирањем улога Уније у оквиру који омогућава да ове услуге правилно функционирају. Бела књига је утврдила допринос Комисије у развијању позитивне улоге Европске уније у правцу развоја високо квалитетних услуга од општег интереса, презентирајући главне елементе стратегије који имају за циљ да обезбеде да сви грађани и предузећа у Унији имају приступ до њих.

Док услуге од општег интереса могу да буду организоване у сарадњи са приватним сектором или да буду поверене приватним или јавним предузимачима, дефиниција обавеза и делатности јавних служби остаје задатак јавних власти на релевантном нивоу. Исто тако оне су одговорне за тржишну регулацију и за сигурност да оператори врше делатности јавних служби која су им поверене.

И у Белој књизи за услуге од општег интереса су дефинирани појмови<sup>514</sup>, који се односе на услуге од општег интереса, као покушај да се превазиђу многе грешке које су се јавиле узимајући у обзир дискусије на европском нивоу и то као резултат термилолошких разлика, семантичке конфузије и различитих традиција земаља чланица. Наиме, у земљама чланицама користе се различити термини и дефиниције у контексту услуга од општег интереса, као резултат различитог историског, економског, културног и политичког развоја.

Већ је потенцирано да се термин услуге од општег интереса не може наћи у Уговору, него се он јавља у пракси Заједнице произлазећи од термина “услуге од општег економског интереса” који се користи у Уговору. При томе, први термин је шири и он обухвата тржишне и нетржишне услуге које јавне власти класифицирају да су од општег интереса и они су предмет специфичних обавеза јавне службе.

Бела књига о услугама од општег интереса као и Зелена књига фокусирају се углавном, али не и ексклузивно, на питања повезана са “услугама од општег економског интереса, као што се и сам Уговор фокусира углавном на економске активности. Појам “услуге од општег интереса” се користи у Белој књизи једино када се текст односи и на некономске услуге или када није неопходно да се специфицира економска или некономска природа одређене услуге.

Полазећи од тога да појам услуге од јавног интереса и услуге од општег економског интереса нису поистовећене са појмом јавне службе, у Белој књизи истиче се мишљење да овај термин може да има различити

---

<sup>512</sup> Opinion on the Committee of the Regions od 20 November 2003 on the Green Paper on services of general interest, CdR 149/2003 final, cп: White Paper on services of general interest, COM (2004) 374 конечно од 12.05.2004

<sup>513</sup> Judgment of 24 July 2003 in the case C-280/00 Altmark Trans, cп: White Paper on services of general interest, COM (2004) 374 конечно од 12.05.2004

<sup>514</sup> Ове дефиниције су засноване на дефиницији у Зеленој књизи за услуге од општег интереса COM (2003) 21.05.2004

значај и зато може довести до конфузије. Појам се понекад односи на факт да се служба нуди општој јавности, понекад подвлачи се да се служби приписује специфична улога јавног интереса и понекад односи се на својину или на статус лица које врши услугу<sup>515</sup>. Зато појам јавне службе се не користи у Белој књизи.

Појам јавно предузимање користи се да се дефинише својина вршиоца услуге. Уговором се предвиђа стриктна неутралност, тако што је ирелеватно, узимајући у обзир право Заједнице, да ли су вршиоци услуга од јавног интереса јавни или приватни, зато што су они предмет истих права и обавеза.<sup>516</sup>

### 3.3.5. СОЦИЈАЛНЕ УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

Може се констатирати да је Зелена књига о услугама од општег интереса изазвала значајни интерес код заинтересованих страна у области социјалних услуга, укључујући здравствене услуге, дуготрајну негу, социјалну заштиту, услуге при запошљавању и социјални смештај. Социјалне услуге општег интереса имају специфичну улогу, као интегрални део Европског модела друштва заснованог на принципу солидарности. Ове услуге су усмерене на грађане и осигуравају да они могу ефикасно да уживају њихова фундаментална права и високи ниво социјалне заштите, чиме се јача социјална и територијална кохезија. Њихово вршење, развитак и модернизација су усмерени ка постизању циљева који су утврђени са Лисабонског Европског Савета од марта 2000-те године и посебно са циљем постизања позитивне повезаности између економских, социјалних политика и политике запошљавања. Јавна консултација је показала да даваоци социјалних услуга су спремни да се укључе у процесу модернизације са циљем да боље одговоре варијабилним потребама европских грађана. Исто тако била је исказана потреба за већу јасност и предвидљивост који су неопходни да обезбеде неометану еволуцију социјалних услуга укључујући и здравствене.

Док у принципу дефиниција делатности и циљева социјалних и здравствених услуга је у надлежности земаља чланица, правила Заједнице могу да имају утицај на инструменте за њихово достављање и финансирање. Јасна дистинкција између вршења и средстава помогло би да се створи већа јасност у погледу модернизације ових услуга у контексту укључивања потреба корисника. Исто тако они чувају своју специфичну природу водећи рачуна о солидарности, о волонтерским услугама и о укључивању групе људи коме је потребна посебна помоћ. Опредељивање ове разлике посебно ће помоћи земљама чланицама које употребљавају тржишне системе за вршење социјалних и здравствених услуга да предвиде могући утицај Закона о конкуренцији Европске Уније. Свакако остаће отворено питање политичког

<sup>515</sup> Као што се истиче у Белој књизи за услуге од општег интереса често постоји конфузија између термина јавне службе и јавног сектора. Термин јавни сектор обухвата јавну администрацију заједно са свим предузећима контролисану од стране јавних власти.

<sup>516</sup> White Paper on services of general interest, COM (2004) 374 конечно од 12.05.2004, Annex 1

избора земаља чланица да ли да користе овакве системе или да обезбеде услуге директно преко буџетских државних агенција.

Полазећи од тога да је корисно да се развије систематски приступ идентификовања и препознавања специфичних карактеристика социјалних и здравствених услуга општег интереса, као и да се разјасне оквири у којима се они врше и могу да буду модернизовани, била је предвиђена а касније и донесена Информација о социјалним услугама општег интереса<sup>517</sup>. Она би требала да узме “залихе” из политике Заједнице, које су повезане са вршењем социјалних и здравствених услуга општег интереса и да да опис начина на који су организоване и на који начин функционирају у земљама чланицама. Овај опис требало је бити урађен у тесној кооперацији са земљама чланицама<sup>518</sup> и са организацијама цивилног друштва.

У сагласности са општим принципима Заједнице за оцењивање, Информација је утврдила механизам регуларног процењивања и оцењивања националних оквира за вршење социјалних услуга општег интереса. Комисија је предложила отворени метод координације у области здравственог старања и дугорочног старања који ће допринети за размену најбољих пракси у области здравствених услуга и који ће подржати предузете реформе у тој области.<sup>519</sup> Комисија је водила рачуна и о процесу мобилности пацијената као и о развоју здравственог старања и усвојила је Информацију у априлу 2004. Информација се позива на принципе и праксу Европског суда правде и утврђује иницијативе деоба слободних капацитета и сарадњу у вези старања преко граница, идентификујући и повезујући европске центре за упућивање као и координирајући процену нових здравствених технологија.

Значи, Европска унија полази од становишта да је модернизирање социјалних услуга једно од најважних питања којима се данас суочава Европа. Са једне стране ове услуге имају виталну улогу за социјалну кохезију, а са друге, њихова трансформација и радно стварајући потенцијал, чине их интегрални део Лисабонске стратегије. Закључци Европског Савета у Марту 2006 године потврдиле су ову стратегију понављајући да унутрашње тржиште услуга мора да буде направљено потпуно оперативно истовремено водећи рачуна о Европском социјалном моделу.

Информација Комисије о социјалним услугама општег интереса Европске уније, као наследник Беле књиге услуга од општег интереса је најавила “систематски приступ са циљем да се идентификују и препознају специфичне карактеристике социјалних и здравствених услуга од општег интереса и да се разјасни оквир у којима се они врше и могу да буду модернизоване”, као остварење Социјалне Агенде<sup>520</sup> и Лисабонске програме Заједнице.<sup>521</sup> Следећи гласање у Парламенту у вези првог читања Предлога директиве услуга унутрашњег тржишта из 16 фебруара 2006 године,

---

<sup>517</sup> Communication from the Commission, Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union, SEC (2006) 516, Брисел, 26 Април 2006 COM (2006) 177 final, је донета према Белој књизи за услуге од општег интереса

<sup>518</sup> посебно са Комитетом за социјалну заштиту и ново основаном “Групом за здравствене услуге и медицинско старање”

<sup>519</sup> Информација Комисије за модернизирање социјалне заштите за развој високо квалитетног, доступног, одрживог здравственог и дугорочног старања: подршка националних стратегија користећи “отворени метод за координацију” COM (2004) 304, 20.4.2004

<sup>520</sup> COM (2005) 33, 9.2.2005

<sup>521</sup> SEC (2005) 981, 20.7.2005

Комисија је искључила здравствене услуге из њене области<sup>522</sup>. То је било направљено са циљем да се презентира специфична иницијатива<sup>523</sup>. Као резултат тога, ова Информација не бави се са овим услугама. У свом допунском предлогу директиве услуга унутрашњег тржишта, Комисија је искључила “социјалне услуге повезане са социјалним смештајем, заштиту деце, помоћ породици и лица са потребама” из оквира Директиве.

Информација претставља отворену листу карактеристика који се рефлектирају на специфичној природи социјалних услуга као услуга општег интереса. Као допуну традиционалног критеријума опредељења општег интереса (универзалност, транспарентност, континуитет, доступност и др.) које се односе на делатности социјалних услуга, ове карактеристике се односе на услове организација и модалитета који се на њих примењују. Они сачињавају први корак у консултацији са стране Комисије за све учеснике: земље чланице, операторе услуга и кориснике. При томе посебно треба водити рачуна:

- о елементима које сачињавају специфичне карактеристике социјалних услуга општег интереса;
- о томе како ће да буду узимане у обзир у земљама чланица при дефинирању делатности општег интереса социјалних услуга и како ће бити уређивана њихова организација, како ће да се осигура добро институционализирана веза у оквиру Заједнице;
- о искуствима примене права Заједнице у области социјалних услуга општег интереса и могућих проблема у овом контексту;
- о томе како би ове или друге карактеристике могле да буду узимани у обзир од стране Комисије, која мора да провери компатибилност организационих модалитета социјалних услуга са применљивим правилима Заједнице.

Информација би требало да буде посматрана у контексту подељене одговорности Заједнице и земаља чланица за услуге од општег економског интереса, основане чланом 16 Уговора Европске Уније. То је резултат блиских консултација<sup>524</sup> са земаљама чланица и организацијама грађанског друштва, која је омогућила Заједници да разматра релевантна питања.

Важно је истаћи да је утврђен субсидијарни принцип у постојећем оквиру Заједнице, односно да су земље чланице слободне да дефинишу како мисле операционализовати услуге од општег економског интереса и посебно социјалне услуге општег интереса. Јавне власти земаља чланица на одговарајућем нивоу су дефинисале обавезе и делатности општег интереса ових услуга и како оне да буду организоване. Са друге стране, Заједница тражи да земље чланице узму у обзир одређена правила при одређивању начина за њихово вршење.

Из претходних истраживања може се констатовати да ова Информација је даљи корак при конципирању специфичне природе социјалних услуга на Европском нивоу и при разјашњењу правила Заједнице у овој области.

У време консултације са земаљама чланицама и организацијама грађанског друштва постало је јасно да се као резултат ових специфичних

<sup>522</sup> COM (2006) 160, 4.4.2006

<sup>523</sup> Годишња Стратегија за политику за 2007 годину, COM (2006) 122 од 14.03.06, стр.11

<sup>524</sup> резултати на:

[www.europa.eu.int/comm./employment\\_social/social\\_protection/questionnaire\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm./employment_social/social_protection/questionnaire_en.htm)

карактеристика при вршењу социјалних услуга, јављају једна или више организаторских карактеристика, које ће бити образложене<sup>525</sup>:

- они раде на принципу солидарности, који се тражи посебно у неселекцији ризика или у отсуству, на индивидуалној основи, еквивалентности између доприноса и бенефита,
- они су свеобухватни и персонализовани дајући одговор на различите потребе са циљем да се гарантују фундаментална човекова права и да се заштите групе људи које су најзагроженије,
- они се не боре за профит<sup>526</sup>
- они укључују партиципацију волонтера,
- они имају јаке корене у (локалним) културним традицијама. Ово се често види у повезаности између вршиоца услуга и корисника услуга.
- постоји асиметрична веза међу вршиоца и корисника и ради тога тражи се учество треће стране која финансира.

Иако социјалне услуге су организоване много различито у земље чланице, одређени општи аспекти овог процеса модернизације су следећи:

- увођење стандардних метода, осигуравање квалитета и укључивање корисника у администрацију,
- децентрализација организација ових услуга на локалном или регионалном нивоу,
- извлачење задатака из јавног сектора у приватни сектор са тиме што јавни власти постају регулатори, чувари регулиране конкуренције
- развој јавног – приватног партнерства и коришћење других метода финансирања као допуну јавног финансирања.

У вези са специфичним условима за примену оквира Заједнице социјалних услуга, Информација се бави најчешћим ситуацијама. Они су:

#### 1. Делегација

- *Одлучивање да ли да се делегира социјална услуга потпуно или део услуге*

Право Заједнице о јавним уговорима и концесијама може да се примени ако јавне власти одлуче да делегирају услугу спољњем партнеру или да оформе јавно – приватно партнерство. У оваквим случајевима, јавно тело које делегира социјалну мисију од општег интереса спољној организацији мора, у најмањој мери, да поштује принципе транспарентности, једнаког третмана и пропорционалности. И још више у одређеним случајевима, директиве о јавним уговорима намећу специфичније обавезе. На пример, Директива 2004/18/ЕЦ, која се односи *inter alia*, на уговоре о јавним службама, захтева договорне власти да утврде техничке спецификације за уговорне документе као на пример извештај о уговору, спецификацију или допунске документе. Одређене земље чланице и вршиоци услуга истичу тешкоће при утврђивању унапред прецизне дескрипције спецификација социјалних услуга, који морају да буду прилагођене индивидуалним условима лица и њихових потреба.

Да би се превазишле ове тешкоће, техничке спецификације могу да буду засноване на бази перформанси и функционалних захтева.

<sup>525</sup> Ови критеријуми су резултат истраживања који су претходно поменути

<sup>526</sup> У Одлуци *Sodemare*, Суд је заузео став да непрофитни услов би могао да буде компатибилан са принципом слободе оснивања

Значи да уговарање или поверавање овлашћења може одлучити да дефинисани циљеви буду постигнути од вршиоца услуга. Начин дефинисања техничких спецификација треба да гарантује неопходну флексибилност.

- *Менаџмент социјалних услуга јавног-приватног партнерства*

Јавно-приватно партнерство (ЈПП) чешће се користи у вршењу социјалних услуга од општег интереса. Треба водити рачуна о институту “концесија” и о правилима која се односе на њихово функционирање, као и на примену одредби јавних уговора повезаних са стварањем правних субјеката мешовитог капитала, који има за циљ да обезбеди јавну службу (институционално ЈПП). Консултација је показала да се тражи разјашњење за институционализирано јавно-приватно партнерство.

Значајно разграничење између “унутрашњих” и “трећих страна” субјеката било је направљено Одлуком Суда правде у Stadt Halle случају<sup>527</sup>. Наиме, поступци за закључивање јавних уговора примењују се чим јавни орган има намеру да закључи уговор, који има новчани интерес са посебним предузећем у чијем капиталу је садржана имовина једног или више приватних предузећа.

## 2. Употреба јавно финансијске компензације

Државни орган може да одлучи да плати компензацију спољнем телу за вршење социјалне делатности од општег интереса. Ова финансиска компензација има за циљ да надоканди било какве трошкове везане за вршење делатности, који не би били направљени од предузећа које је радило једино према тржишним критеријумима. Имајући у обзир Одлуку Суда<sup>528</sup>, Комисија<sup>529</sup> је донела одлуку која се односи на државну помоћ чиме су значајно поједностављени захтеви финансиске компензације примљене од вршиоца социјалних услуга и чиме је обезбеђена неопходна правна сигурност. Аутоматски се сматра да компензација примењена на више социјалних услуга треба да буде компатибилна са правилима конкуренције и зато није потребна обавеза претходног извештавања. Компензација која се односи на мали број социјалних услуга, који не испуњавају ове критеријуме мора бити консултирана са Комисијом<sup>530</sup>.

Може се закључити да ова поједностављења могу да се примене само ако услуге, о којима је реч, имају унапред и са правним документом додељену делатност од општег интереса. Зато Комисија охрабрује земље чланице да делатности које делегирају буду изричито за социјалне услуге, чиме се постиже транспарентност која је корисна за свакога.

<sup>527</sup> Случај 26/03, Одлука 11 јануари 2005, Stadt Halle

<sup>528</sup> Случај 280/00, Одлука од 24.07.2003, Altmark Trans

<sup>529</sup> OJ L 312 од 29.11.2005, пп. 67-73

<sup>530</sup> Види Анекс 2 радног уговора Комисије SEC (2006) 516

### 3. Регулација тржишта

Када приватни оператори врше социјалне услуге земље чланице могу одлучити да подрже делатности тржишта, ради сигурности да ће се постићи одређени циљеви од општег интереса. При томе мора се поштовати право Заједнице, посебно правила и општи принципи Уговора које се односе на слободу вршења услуга и на слободу оснивања. Битно је што ће у овај контекст услуге које су искључене од важења Директиве за услуге унутрашњег тржишта, продужити да буду предмет ових правила и принципа.

Слобода оснивања (члан 43 Уговора ЕЗ) дозвољава операторима да врше економске активности на перманентној основи у другој земљи чланици за неопредељено време. Ово често ће бити случај за социјалне услуге које стално траже употребу инфраструктуре у пракси (социјални смештај, старачки домови).

Слобода вршење услуга (члан 49 Уговора ЕЗ) значи да економски оператор може да врши услугу привремено у другој земљи чланици, без да тамо буде основан. Исто тако дозвољава се да потрошач користи услугу провајдера основаног у другој земљи чланици. Пракса Суда правде сматра да су циљеви социјалне политике наглашени разлози, базирани на општи интерес. То може да оправда примену мера који имају за циљ да регулишу тржиште, као што је обавеза да се поседује дозвола за вршење социјалне услуге. Суд сматра да овакве мере морају бити засноване на објективном и недискриминирајућем критеријуму који требају бити унапред познати. При томе треба да се подрже могућности националних власти за процену. Да би ове мере биле компатибилне са правом заједнице оне морају бити пропорционалне. Исто тако могућност за приступ према одговарајућим ресурсима мора бити гарантована.<sup>531</sup>

---

<sup>531</sup> Види на пример Одлуку од 20.02.2001, Случај C-205/99, Analir, сп: Communication from the Commission, Impelementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union, SEC (2006) 516, Брисел, 26 Април 2006 COM (2006) 177, final стр. 9

### **3.4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА МЕЂУНАРОДНИХ СТАНДАРДА ЗА УСЛУГЕ ОД ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА**

Ако се раније сматрало спорним питање да ли постоји европски управни простор, то више није тако. На нивоу Европске уније је прихваћено схватање да се ствара и уобличава европски управни простор, иако при томе не може детаљно да се одреди његов појам. У том смислу, више може да се говори о одређеним начелима управног права, који се настоји уједначити у стандардизираним принципе јавне управе, којима треба да се стреме све државе кандидати за чланство Европске уније.

Општо је познато да Европска унија дуго времена није показала интерес за прецизније регулирање јавних служби или услуга од општег интереса, термина прихваћеног од Уније. Уговор о оснивању Заједнице посвећује већу пажњу услугама од општег економског интереса, са чиме се прави дистинкција услуга од општег интереса на услуге са економском или некономском природом, а да се при томе не уређује конкретније значење услуга од општег интереса. Према томе, одредба Уговора експлицитно помиње једино услуге од општег економског интереса, док се оставља да услуге од општег некономског интереса буду уређене од стране земаља чланица.

Међутим иако термин “услуга од општог економског интереса” је употребљен у члану 16 и 86(2) Уговора, он није дефиниран у њему ниту у секундарној легислативи, односно у регулативама и директивама. Али у пракси Заједнице постоји општи консензус да се појам односи на услуге економске природе, које земље чланице везују са критеријумом јавног интереса. При томе, концепт услуга од општег економског интереса покрива посебно одређене услуге које врше велике мрежне индустрије као транспорт, поштанске услуге, енергетику и комуникације. Међутим, овај термин се проширује и на било које друге економске активности, које су предмет обавеза јавних служби.

Треба нагласити да се услуге из члана 90 не односе на некономске активности (као обавезно образовање и социјална заштита) или на ствари од битног националног интереса, који су прерогативи државе (као сигурност, право, дипломатија или регистрација рађања, смрти или бракова). Допринос који ове услуге имају на разне политике Заједнице је основа за развој сарадње на европском нивоу и партнерства у овим областима. У сваком случају јасно је да услуге од општег интереса, које нису економске или предуслов за функционирње државе, неће бити третиране на исти начин као услуге од општег економског интереса. Као што је већ јасно речено у Уговору било која активност Заједнице у овим областима не може више да буде обавезујућа. Што се тиче некономских услуга разне активности сарадње предузете на европском нивоу могу да помогну у подршци или да додају “екстра димензију” националним политикама, на пример у области запошљавања, социјалног благостања, јавног здравства, образовања и културе. Примећује се да Заједница охрабрује сарадњу између земаља чланица и преко разних образовних и тренинг програма за размену и сарадњу и да подржава разне активности како би заштитила европско културно наслеђе. Ове активности свакако не доприносе хармонизацији на европском нивоу, већ су више додатни начини са којим Заједница даје



подршку општем интересу и витални су за постизање циљева кохезије и солидарности Заједнице.

У исто време, то не значи да Европска унија оставља да буду вођени на начин који неће да задовољи потребе и интересе корисника и потрошача. Полазећи од тога да се значење услуга од јавног интереса повећава са развојом Европе, посебно у последњим годинама, примећује се интензивна активност Уније у смеру прецизнијег дефинирања, предвиђања, утврђивања и извршења услуга од општег интереса, пре свега економских, али и некономских услуга од општег интереса.

*Полази се од става да или није могуће или није релевантно да буду створене заједничке дефиниције за услуге од општег јавног интереса или за обавезе јавних служби које произилазе из них, али да Европска унија мора утврдити заједничке принципе, као универзалност и једнакост приступа, континуитет, сигурност, адекватност, квалитет, ефикасност, доступност, транспарентност, заштита група која су неспособна, заштита корисника, потрошача и околине и учешће грађања узимајући у обзир при томе околности специфичне за сваки посебан сектор.*

Треба потенцирати да је у оквирима повећане активности Уније и доношење Информација из 1996 и 2000-те године, потом доношење Зелене и Беле књиге услуга од општег интереса, многих извештаја, али и повећане активности са свих страна (земаља чланица, невладиног сектора и др.) у прецизирању и доуређивању ових услуга на нивоу Заједнице.

Велико је значење Информација поводом Зелене књиге која показује општи консензус у утврђивању потребе да се обезбеди одредба за високо квалитетне и доступне услуге од општег интереса за све грађане и предузећа у Европској унији. Исто тако се потврдило постојање заједничког концепта о услугама од општег интереса у Унији. Овај концепт утиче на вредности и циљеве Заједнице и базиран је на *сету заједничких елемента укључујући универзалне услуге, континуитет, доступност, као и заштиту корисника и потрошача*. Ипак, поставља се питање да ли општи правни оквир за услуге од јавног интереса треба да буде заснован на нивоу Заједнице, а при томе да детаљна дефиниција услуга, која треба да буду обезбеђене и пружене од ових служби, остане у одговорности земаља чланица. То произлази из става да овлашћења која се односе на службе од општог интереса, која су моментално додељена Заједници су одговарајућа и довољна, како би обезбедила да службе које добро функционишу морају да буду пружане и развијане у Унији.

У сваком случају повећана активност Уније доприноси да се сагледа *потреба* и да се укаже на *неопходност од доношења Оквирне директиве за услуге од општег интереса*, али и на дате дефиниције термина, који се односе на ову проблематику. При томе треба потенцирати да Директива за услуге на унутрашњем тржишту помиње јединствено услуге које одговарају економским активностима, али при томе подразумева и некономске услуге. Примећује се интенција у Европи да се све више услуга сматра за "економске" по својој природи и у сагласности са тиме, ако јавне власти врше ове услуге вођене из социјалних мотива, а не због профита, оставља се да се оне дефинишу као услуге од општег економског интереса, а не као услуге од општег интереса. Овај развој "економских" услуга постоји захваљујући у највећој мери паралелном расту бројних компанија из приватног сектора које

нуде услуге из домена које врше јавни субјекти.<sup>532</sup> Ипак треба да се потенцира да иако јавне службе у великој мери постају “економске”, то се не схвата у смислу “комерцијалног” или “пословања на тржишту”.

Исто тако и пракса Суда правде намеће индикације да Уговор Европске заједнице даје слободу земљама чланицама да дефинирају вршење услуга од општег интереса и да оснивају организационе принципе за услуге које имају намеру да извршавају. У сваком случају, ова слобода мора бити остварена транспарентно и без грешке у термину општег или јавног интереса и земље чланице морају да узму у обзир право Заједнице када утврђују аранжмане за имплементацију циљева и принципа које су зацртале. На пример, оне морају да поштују принцип недискриминације и законодавства Заједнице за управне уговоре и концесије када организирају јавну службу. Још више, када се ради о услугама од економске природе, компатибилност њихових организацијских уређења са другим областима права Заједнице мора бити осигурана (посебно слобода обезбеђивања услуга и слобода оснивања и закон о конкуренцији).

Посебно значење има Информација за социјалне услуге која тангира пре свега услуге из социјалне области и области здравства. Али глобално гледано сви документи који се односе на услуге из општег или јавног интереса, утврђују основне дефиниције појма јавне службе, услуге од општег економског или некономског интереса и универзалну службу, као и принципе на којима оне треба да се извршавају, док организационе форме њиховог рада оставља се да буду уређене од земаља чланица.

Показујући посебан интерес о регулирању социјалних и здравствених услуга у Унији јавне власти и оператори у области социјалних услуга од општег интереса остварују константни развој судске јурисдикције, посебно у термину “економска активност” као извор несигурности. Док пракса и законодавство Заједнице<sup>533</sup> трудећи се да редуцирају ову несигурност или разјасне њен утицај, не могу избећи целовитост.

Дефинирање делатности и циљева социјалних и здравствених услуга је у надлежности земаља чланица, а правила Заједнице могу имати утицај на инструменте у њиховом доствљању и финансирању. При томе *остаје питање политичког избора земаља чланица, да ли ће користити тржишне системе за вршење социјалних и здравствених услуга или ће обезбеђивати услуге директно преко буџетских државних агенција.*

У Европској унији полази се од тога да се *универзална служба схвата као динамичан и флексибилни концепт, који се доказао као ефективна заштитна одредба онима који другачије не купују услуге за себе. Концепт дозвољава да заједнички принципи буду дефинирани на нивоу Заједнице и да примена ових принципа буде остављена на земље чланице, правећи тиме могућност да се узму у обзир специфичне ситуације у свакој земљи, у сагласности са принципом супсидијарности.*

---

<sup>532</sup> На пример “здравствене” услуге сматрају се за потенцијално “економске” због тога што постоји “тржиште” у одређеним здравственим услугама. Такође постоји “тржиште” у образовним услугама, преко плаћање партиципације у приватним школама и има чак (у Великој Британији) компанија које нуде да обављају образовне услуге у целости на локалном нивоу. Више: Council of European Municipalities and Regions, *Services of General Interest: Public Interest, Democratic Choice*, September 2003

<sup>533</sup> Види Анекс 2 о радном документу Комисије SEC (2006) 516 (орг. 14)

Што се тиче разграничења економских и неекономских активности Суд правде константно удврђује “да било која активност која се састоји од нуђења добара и услуга на њиховом тржишту је економска активност”.<sup>534</sup> У том смислу је схватање да пружање социјалних услуга претставља економску активност.

Док потреба за оквирним инструментом је била питање са значајном контроверзом, неопходност за осигурање конзистентности и кохерентности у мерама Заједнице у области служби од општег интереса је била општа претпоставка у јавној консултацији. У исто време, било је истакнуто да у политикама Заједнице је неопходно поштовати и узети у обзир разне карактеристике различитих служби и различитих реалности земаља чланица.

Значи, у оквирима права Европске уније не можемо говорити о унификацији правила о јавним службама или још мање о општим правилима у погледу организационих форми вршења ових служби. У Унији у овој области, на овом степену развоја Европске уније, влада опредељење да правила јавних служби земаља чланица се хармонизирају, а не унифицирају јер немају довољно снаге да се изврши унификација. Унија користи механизам директива са чиме је и почет процес хармонизације и у овој области.

---

<sup>534</sup> Одлука Суда правде о заједничким случајима C-180-184/98 *Pavel Pavlov and Others v Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* [2000] ECR I-6451

## ЗАКЉУЧЦИ

На бази анализе доступних историских извора, законских прописа и теоретских схватања домаћих и страних аутора, као и анализирајући најновију регулативу Европске уније, базирајући се на предмету, циљевима и методама истраживања јавних установа у упоредном праву, могу се извући следећи закључци:

1. Јавне установе као сегмент јавних служби су категорије које се налазе у сталном кретању и развоју. Научни, а пре свега практични интерес за њих је у центру интересовања још од давних времена. Иако рудиментарни облик јавних служби јавља се још у римском праву и повезан је са поделом рада, ипак јавне установе, као организациони облик јавних служби је категорија новијег датума.
2. Ранији теоретски концепт о улози државе се променио и уместо схватање да управа претставља власт, полази се од теорије јавних служби и у савременим условима примењује се концепт управе као система социјалне регулације друштвених процеса. Искристализирао се став да јавне службе постоје за грађане. Њихово практично функционирање се директно одражава на квалитет живота грађана. Јавне службе су неопходне за функционирање државе, а са друге стране оне су сервис грађана. Добро организирана јавна служба у условима привредног просперитета и функционирања правне државе значи остваривање стандарда задовољног грађанина.
3. При одређивању појма јавних установа суштински је одредити појам јавних служби. Појам јавних служби нема једну општо прихваћену дефиницију. Јавне службе су биле предмет проучавања многих научника који су дали допринос приликом њеног опредељења. Међутим, посебно се истиче Леон Диги чија теорија о јавним службама не само што покушава да да целосну слику о јавним службама, него иде и даље, тако што се констатује да се задатак државе на почетку 20-тог века променио и уместо обављања јавне власти има задатак да обавља јавне службе, које треба да обезбеде неопходне услове за развој и напредак друштва у области образовања, социјалне политике, здравствене заштите, заштите природе, научних истраживања и.т.д.
4. Имајући у виду схватања правне теорије о јавним службама може да се определи теоретски појам јавних служби - а то су делатности које обавља држава ради задовољавања одређених потреба грађана (образовање, наука, култура, здравствена заштита, социјална заштита и др.), који се не карактеришу наређивањем, а у случају њиховог прекида дошло би до озбиљних проблема приликом нормалног функционисања друштва.
5. У теорији постоји разлика између материјалног појма јавних служби, који се односи на делатности који се врше и формалног појма јавних служби, који се односи на носиоца јавних служби, односно на онога који их обавља.

6. Нису спорни принципи који карактеришу јавне службе, то су: принцип континуитета, принцип једнакости, принцип адаптације и принцип немеркантилности.
7. Полазећи од теоретске и законске анализе може да се закључи да постоје неколико организациских облика јавних служби и то: јавне установе, приватне установе, јавна предузећа и концесије.

Уколико је реч о јавним установама и јавним предузећима сасвим је јасно да је у питању разликовање облика власништва имајући у виду да и сам назив говори о томе. Међутим, разлика је у томе да јавне установе, као носиоци одређених овлашћења управне власти обављају неекономске делатности од јавног интереса, док јавна предузећа су правна лица која обављају економску делатност од јавног интереса. Док јавна предузећа карактеришу елементи мешовитог карактера приватног и јавног права, при чему "јавни моменат" у обављању делатности се изажава преко принципа континуитета, сигурности, транспарентности и социјалности, јавне установе, као организациони облик јавних служби, карактеришу једино одредбе јавног права.

Није спорна разлика која постоји између јавних установа и концесије, имајући у виду да концесионирана јавна служба претставља посебан правни инструмент којим јавни орган поверава физичком или правном лицу право управљања са једном службом, а контролу обавља јавни орган.

Уколико је реч о приватним и јавним установама морало би да се констатује да постоје сличности између њих у томе да су правни субјекти који обављају неекономске делатности од јавног интереса. Међутим, њихова главна разлика се састоји у облику својине, стим што се јавне установе оснивају са средствима у државном (општинском) власништву, док приватне установе, као резултат савремених услова увођења тржишних механизма у свим сегментима друштва, су основане са средствима у приватном власништву.

8. Полазећи од теоретских схватања о јавним установама и посебно од француске правне теорије о појму јавне установе у класичном смислу може се закључити да су *јавне установе формални, организациони облик јавних служби које обављају одређене јавне услуге од општег или јавног интереса са циљем задовољавања одређених потреба грађана и који због тога имају посебан правни режим.*
9. За новију теорију о јавним службама посебно су значајна схватања америчког професора Саваса, који сматра да држава не треба да се ослободи од сваке одговорности за јавне службе, али не би требало да их она јавно врши. Сама добра од којих се нека пружају преко јавних служби он дели на приватна добра која пружа тржиште, добра у јавном поседу која припадају свима, добра за која се плаћа такса и колективна добра. Савас је један од највећих следбеника идеје да јавно добро односно услуга треба да се приватизира, односно да се нађу алтернативе за њихово пружање преко приватних произвођача услуга. При томе, полази од тога да за једну еквивалентну службу приватни сектор је увек јефтинији од јавног сектора. Полазећи од идеја Саваса, али и од упоредног правног искуства, велика промена које је покренула Маргарет Тачер са "Новим јавним менаџментом" 1979 године, у јавну управу уводи се нова филозофија. Инструменти који се користе у јавној

управи слични су са онима који су карактеристични за организације приватног сектора.

10. Нови менаџмент јавног сектора, а посебно јавних установа као организационог облика јавних служби намеће инструменте сличне онима који су карактеристични за организације приватног сектора. У развијеним европским демократијама, где функционирају стандарди задовољног грађанина нису проблематизирани границе између јавног и приватног сектора. За јавну управу се уводе следећи принципи и приоритети: најшира заштита учесника управних услуга, квалитетно и ефикасно пословање, транспарентност у раду и недискриминација и посебно спречавање корупцијских елемената у пословању.
11. Компаративна анализа правног института јавне установе поред тога што показује да постоји лингвистичка различитост овог термина у зависности националних језика, показује и да карактеристике сваког правног система утичу на његово уређење, тако да постојање и функционирање у различитим условима у свакој земљи производи одређене специфичности.
12. Међу земљама континенталног система у контексту јавних установа посебно се истиче Француска, у чијој доктрини, правној теорији и пракси је настао класични појам јавних установа. Према француској теорији јавна установа је правно лице јавног права, које има административну и финансиску самоуправу, а за објекат управљања има једну јавну службу. У зависности од природе објекта јавна установа у Француској може бити административна, али и индустријска или комерцијална и у принципу је лимитирана на објекат за који је формирана. Значајно је да је једино законодавац компетентан да створи нову категорију јавне установе и при томе да детерминира њен режим. Немачка и Италија, као земље континенталног система су специфичне у односу на ове проблеме. У Немачкој поред тога што велики број социјалних услуга на локалном нивоу обезбеђују невладине непрофитне установе за социјалну заштиту, ове услуге обезбеђују и установе у власништву општине. Поред тога у општинској својини су и образовне установе, установе из области културе итд. У Швајцарској, јавна установа, као децентрализирана служба, претставља државни орган који врши своју активност на релативно аутономан начин, под надзором Владе. Савезна јавна установа у Швајцарској, која има својство правног лица, одговара углавном за штету која произлази из њене употребе, а Конфедерација интервенира једино субвенционално, како би покрила штету коју установа није способна да покрије. Исто тако Конфедерација плаћа дугове које установа без својства правног лица не може да исплати помоћу фондова са којима располаже.
13. Правни системи у Америци и Великој Британији су карактеристични пре свега по реформама које доводе до одвајање оних који пружају услуге и управних органа који формулирају јавну политику и посебно до јачање приватног сектора у пружању јавних услуга. У Америци се полази од тога да приликом обављања јавних служби приватни сектор је ефикаснији и ефективнији у поређењу са јавним сектором. Због тога јавне службе су предмет пословања пре свега приватних субјеката

уместо да јавне установе класичног типа обављају јавне службе, као што је ситуација у Француској.

14. За раније југословенске државе карактеристично је да је веома брзо била идентификована потреба за доношењем одговарајуће законске регулативе која уређује посебни правни режим јавних установа, али у неким од њих касно је била извршена реализација. Упоредном правном анализом искустава ових земаља може се констатовати да се генерално јавне установе уређују сагласно класичном француском моделу јавних установа. То се огледа у факту што јавне установе имају статус правног лица, за њих се примењују прописи јавног права, имају извесну финансиску самосталност и управну независност.
15. Упоредном анализом законске регулативе која уређује правни режим јавних установа у Македонији и Хрватској може да се закључи да на веома сличан начин уређују питања које се односе на оснивање, престанак јавних установа, њихових аката и органа. Специфично у македонском закону о установама је предвиђање модела својинске трансформације или приватизације јавних установа, са чиме се даје допринос у обличењу ове јако осетљиве области са којом се суочавају све земље у транзицији. И поред тога што је постојао уставни оквир и посебни закони који су уређивали обављање различите делатности од јавног интереса у погледу уређивања правног режима јавних установа ситуација у Македонији се карактеризирала извесном конфузијом због отсуства генералног закона у овој области (на пример Закон о установама у Хрватској или Закон о јавним службама у Србији). И након доношења Закона о установама у Македонији, који поред осталог уређује и правни режим јавних установа, често се надлежни органи не придржавају одредба овог Закона. У овом правцу веома битно питање које се поставља је да ли доношењем закона којим се уређује правни режим јавних установа је све до краја подузето у овој области. Одговор би био, да је веома битно да земље имају изграђени концепт или стратегију о јавним установама.
16. Регулација јавних служби или услуга од општог интереса, (прихваћени термин у Европској Унији) дуго времена није било предмет интереса Уније. Договор о оснивању Заједнице експлицитно помиње једино услуге од општег економског интереса, док се услуге од општег некономског интереса остављају да буду уређене од стране земаља чланица. Међутим, иако термин услуга од општег економског интереса је употребљен у члану 16 и 86(2) Уговора, он није дефиниран ни у њему нити у секундарној легислативи, односно у регулативама и директивама. Концепт услуга од општег економског интереса покрива посебно одређене услуге које врше велике мрежне индустрије као што су транспорт, поштанске услуге, енергетика и комуникације. Међутим, овај термин се проширује и на било које друге економске активности, које су предмет обавеза јавних служби. У исто време, то не значи да Европска унија оставља да некономске активности буду вођени на начин који неће задовољавати потребе и интересе корисника и потрошача. Полазећи од тога да се значење услуга од јавног интереса повећава са развојем Европе, посебно у последњим годинама, примењује се интензивна активност Уније у правцу прецизнијег дефинирања, предвиђања, утврђивања и извршења услуга од општег

интереса, пре свега економских, али и неекономских услуга од општег интереса.

17. Став да општи правни оквир за услуге од јавног интереса треба да буде заснован на нивоу Заједнице, а детаљна дефиниција услуга обезбеђена и пружена од ових служби да остане у одговорности земаља чланица, произлази из става да овлашћења што се односе на службе од општег интереса што су моментално додељена Заједници су одговарајућа и довољна да обезбеде да службе које добро функционирају морају да буду пружане и развијане у Унији.
18. Повећана активност Уније доприноси да се увиди *потреба* и да се укаже на **неопходност од доношења Оквирне директиве за услуге од општег интереса**, али и на определење дефиниције термина, који се односе на ову проблематику. При томе треба нагласити да *Директива за услуге на унутрашњем тржишту* помиње јединствено услуге које одговарају економским активностима, али при томе подразумева и неекономске услуге. Примећује се интенција у Европи да се све више услуга сматрају за “економске” по својој природи и у сагласности са тиме, ако јавне власти врше ове услуге вођене од социјалних мотива, а не од профита, оставља се да се дефинирају као услуге од општег економског интереса, а не као услуге од општег интереса. Овај развој “економских” услуга последица је у највећој мери паралелног раста бројних компанија из приватног сектора, које нуде услуге из домена оних које врше јавни субјекти. Ипак треба потенцирати да иако јавне службе у великој мери постају “економске”, то се не схвата у смислу “комерцијалног” или “пословања на тржишту”. Што се тиче разграничавања економских и неекономских активности *Суд правде константно утврђује “да било која активност која се састоји од нуђења добара и услуга на њиховом тржишту је економска активност”*. У том смислу је схватање да пружање социјалних услуга претставља економску активност.
19. *Сви документи у Европској унији који се односе на услуге из општег или јавног интереса утврђују најпре основне дефиниције о појмовима јавне службе, услуга од општег економског или неекономског интереса и универзалне службе, као и принципе на којима оне треба да се извршавају, док организационе форме њиховог рада оставља се да буду уређене од земаља чланица.* Дефинирање делатности и циљева социјалних и здравствених услуга је у надлежности земаља чланица, а правила Заједнице могу имати утицај на инструменте о њиховом достављању и финансирању. При томе *остаје питање политичког избора земаља чланица дали ће користити тржишне системе за вршење социјалних и здравствених услуга или ће обезбеђивати услуге директно преко буџетских државних агенција.* Концепт о универзалној служби дозвољава да *заједнички принципи буду дефинирани на нивоу Заједнице, а њихова примена да буде препуштена земаљама чланицама, правећи тиме могуће да се узму у обзир специфичне ситуације у свакој земљи, у сагласности са принципом супсидијарности.*
20. Значи, у оквирима права Европске уније не можемо говорити о унификацији правила о јавним службама или још мање о општим правилима у погледу организационих форми вршења ових служби. У



Унији у овој области влада опредељење да правила јавних служби земаља чланица се хармонизирају, а не унифицирају јер немајући довољно снаге да изврши унификацију, Унија настоји да користи механизам директива са чиме је започет процес хармонизације и у овој области.

\* \* \* \* \*

*Претходно елаборирани закључци о теоретском појму, пре свега класичног типа јавних установа, као организационог облика јавних служби и посебно упоредна правна истраживања основних правних система као и искуства држава на простору бивше Југославије у контексту управне реформе показали су да је традиционални појам јавне установе у кризи.*

*У Европској Унији није прописан начин на који би требало да се организује једна јавна служба неекономске природе. Није спорно да постоји интенција све више јавних служби неекономске природе да буду сврстане у економске (посебно социјалне и здравствене), иако не у смислу “пословања на тржишту”. Док се не реализира доношење оквирне Директиве за услуге од општег интереса остаје актуелна ситуација да је довољан општи правни оквир за ове услуге који постоји на нивоу Заједнице, а да њихова детаљна дефиниција укључујући и њихову организацију остаје да се уређује од земаља чланица. При томе узимајући у обзир околности специфичне за сваки посебни сектор требало би да се поштују следећи принципи: универзалност, једнакост доступности, континуитет, сигурност, адекватност, квалитет, ефикасност, транспарентност, заштита корисника потрошача и околине, учешће грађања и поштовање принципа недискриминације и законодавства Заједнице о управним уговорима и при томе заустављање коруптивних елемената приликом обављања службе. И на крају, полазећи од савремених токова у овој области приликом конципирања модерног појма јавних установа требало би да се узму у обзир јавно приватно партнерство и стандард “задовољног грађанина”.*

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ashton C., Finch V., "Administrative law in Scotland", W. Green Sweet, Maxwell, Edinburg, 1977
2. Akimovska – Maletic Iskra, Pravni rezim javnih ustanova u Republici Francuskoj i Republici Makedoniji, Pravni zivot, br. 10, Beograd, 2006
3. Aviani Damir, Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002
4. Алехин А., Кармолицкиј А., Козлов Ј., Административное право Российской Федерации, Москва, 1998
5. Алехин А.П., Кармолицкии А.А., Административное право России, Москва, 2004
6. Bach S. et. all, "Public Service employment Relations in Transformation", Modernization or inertia, 1999
7. Borković Ivo, "Upravno pravo" Zagreb, 1981
8. Borković Ivo, Upravno pravo, Zagreb, 1995
9. Borković Ivo, "Upravno pravo", Zagreb, 2002
10. Bosanac R., Pravna ili upravna država, Pravni život, 2004
11. Breban Gi, Administrativno pravo Francuske, (prevod), Beograd, Podgorica, 2002
12. Buldass M., Macchiati A., Piaccentio D., "The privatization et Public utilities - The caie of Italy", Macmillian presse LTD, London, 1997
13. Bujuklic Z., Forum Romanum, Beograd, 2005
14. Bull Hans Peter, Allgemeines Verwaltungsrecht, Gottemeyer, Leonberg, 2000
15. Бахрах Д. Н., Административное право России, , Москва, 1997
16. Беличанец Тито, Климовски Александар, Договор за уредување на односите меѓу директорот и јавното претпријатие, Деловно право бр. 16, Скопје, 2006
17. Беличанец Тито, Приватизација на установите, Деловно право, бр. 34, Скопје, 2001
18. Бендевски Трајан, Право на Европска унија, Скопје, 2001
19. Бенев Б., Публична администрација, Софија, 2002
20. Carcopino J., La vie quotidienne a Rome a l epogee d l empire, Zagreb, 1981
21. Cerase F. P., Japanese bureaucracy in transition: regulating deregulation, International Review Administrative Sciences, 68/4
22. Цијан Рафаел, Одређивање појма јавне службе, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-2, 1963
23. Cijan Rafael, Grafenauer Bozo, Upravno pravo, Maribor, 2002
24. Clingermayer C. James, Mirray State University Public Administration Review, Nov-Dec. 2002, vol 62, no 6
25. Coen D., Thatcher M., "Utilitues reform in Europe", Nova Science, 2001
26. Delvolve Pierre, Le droit administratif, 3 edition,
27. Denhardt J. V., Denhardt R. B., "The New Public Service Serving", Not Steering, 2002

28. Dimitrijevic Momcilo, Pojam javnih i drustvenih sluzbi, Zbornik radova Pravno – ekonomskog fakulteta u Nisu, 1966
29. Dimitrijevic Momcilo, Vojislav Kostunica, Milos Mijalkovic, Ustanove drustvenih sluzbi u sistemu komunalne samouprave: s posebnim osvrtom na praksu komune Nis, Nis, Institut drustvenih nauka, 1976
30. Dimitrievic Predrag, Izvršenje upravnih ugovora, Pravni život, 1993, бр. 11-12
31. Dimitrijević Predrag, Gradski menadžer, Pravni život, 2004
32. Dimitrijević Pavle, Preobražaj javnih službi u jugoslovenskom pravu, 1982
33. Doherty T. L., Home T., “Managing Public Services”, Routledge, 2002
34. Durant R., Legge J., University of Georgia, Politics, Public Opinion and
35. Давитковски Борче, “Контрола над управата”, докторска дисертација, Скопје, 1992
36. Давитковски Борче, Павловска-Данева Ана, Преображај јавних служби – основ реформе јавног сектора у Македонији, Правни живот, бр. 10, Београд, 2005
37. Давитковски Борче, Нова правна основа за реформа на јавниот сектор, Евродијалог 5, Скопје, 2003,
38. Давитковски Борче, Правниот статус на установите во Република Македонија, Деловно право, бр 34, 2001
39. Давитковски Борче, Реформа на јавната адмиснистрација во РМ, Евроинтеграција на правниот, политичкиот и општествениот систем на РМ, Скопје, 2002
40. Давитковски Борче, Трансформација на јавните установи во РМ, Деловно Право, бр. 12, 2004
41. Давитковски Борче, Јавни служби (установи) во Република Македонија, Деловно право, бр. 13, Скопје, 2005
42. Давитковски Борче, Павловска – Данева Ана, Управни договори, Годишник на Правниот Факултет во Скопје, Том 39, Скопје, 1999/2001
43. Давитковски Борче, Правниот статус на установите во Република Македонија, Деловно право, бр. 13, Скопје, 2005
44. Давитковски Борче, Правниот статус на установите во Република Македонија, Деловно право, бр. 3/4, Скопје, 2001
45. Дерменджиев И., Административно право на Република Блгарија, Софиа, 1992
46. Дерменджиев И., Костов Д., Хрусанов Д., Административно право на Република Блгарија, Софиа, 1999
47. Диги Леон, Преображаји јавног права, Београд, 1929
48. Димитријевић Предраг, Одговорност управе за нечинење, Источно Сарајево, 2005
49. Димитров Д., Административно право, Софиа, 1993
50. Edley Christopher, Administrative law, Yale University Press, London, 1990
51. Европски институт за јавна администрација, Одговорна власт, иницијатива за квалитет на услугите (превод), Скопје, 2003 ???
52. Foster Nigel, Sule Satish, German Legal System and Laws (third edition), Oxford University Press, 2002
53. Frederickson H. George, Johnston Jocelyn M., Public management Reform and Inovation, The University of Alabama Press, 1999

54. Giacinto della Cananea, The regulation and the reshaping of the Italian state, *International Review of Administrative Sciences*, 68, 1
55. Giacinto della Cananea, The regulation of public services in Italy, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 68, N. 1, March 2002
56. Grisel Andre, *Droit Administratif Suisse*, Jurisprudance Generale Dalloz, Paris
57. Guy Peters B., *The Politics of Bureacracy*, Routledge, 2001
58. Гелевски Симеон, Гризо Наум, Давитковски Борче, *Управно право*, 1997, Скопје
59. Гелевски Симеон, *Управното право како дел на јавното право, Јавно и приватно право*, Скопје, декември 1998,
60. Голева П., Каменова Ц., Стоичев К., *Коридически лица с нестопанска цел, правен режим*, Софиа, 2003
61. Готрон Жан Клод, *Европско право*, Скопје, 2004
62. Гризо Наум, *Облици на приватизација на јавните служби*, Годишник на Правниот Факултет во Скопје, 1990-1991
63. Гризо Наум, *Стаусот на јавните службеници во земјите на Европската Унија*
64. Гризо Наум, Давитковски Борче, *Наука за управата*, Куманово, 1994 година
65. Гризо Наум, Давитковски Борче, *Приватизација во светот*, Куманово, 1994
66. Гризо Наум, Давитковски Борче, *Проблеми на управуањето*, Скопје, 2001
67. Ilic Mile, *Uprava i upravno pravo u procesu harmonizacije nacionalnih zakonodavstava sa pravom Evropske Unije, uz poseban osvrt na Republiku Srbiju*, *Pravna riječ, Casopis za pravnu teoriju i praksu*, br. 7/2006, Banja Luka
68. Kavran Dpagoljub, *Evropski upravni prostor, reforme i obrazovanje državne uprave*, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2004
69. Kavran Dragoljub, *Upravni ugovori, obelezja, vrste i razvoj*, *Pravni zivot*, 1993, бр. 11-12,
70. Kay Jane, *Administrative Law*, Blackstone Press Limited, 1999
71. Kovač V., *Politička ekonomija privatizacije, Pogledi*, vol 19, Nr. 2, 1989
72. Krbek Ivo, *Koncesionirana javna služba*, *Mjesečnik - Glasilo pravničkog društva*, br 2-3, 1930
73. Климовски Саво, *Самоуправни интересни заедници*, Скопје, 1982
74. Коевски Горан, *Упатства на OECD за корпоративно управување со државни (јавни) претпријатија*, Последипломски студии по деловно право, Правен Факултет “Јустинијан Први”, Скопје, 2006
75. Куниќ П., *Управљање променама у јавним службама*, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, бр. XXIX, 2005
76. Lachaume Jean-Francois, Boiteau Claudie, Pauliat Helene, *Droit des services publics*, 3 edition, Paris, 2004
77. Lilić Stevan, *Polazne osnove strukturalne transformacije upravnog sistema*, *Pravni život*, Beograd, 1991
78. Lilic Stevan, Dimitrievic Predrag, Markovic Milan, *Upravno pravo*, Beograd, 2004
79. Lilic Stevan, *Upravno pravo*, Beograd, 1995

80. Ling T., Delivering joined-up government in the UK; dimensions, issues and problems, Blackwell Publishers LTD, 2002
81. London Rosanne, Tools for governing: Privatization, public-private partnerships and entrepreneurial management, Public Administration Review, vol. 62, No. 1, Jan/Fev, 2002
82. Лилић Стеван, Миленковић Дејан, Јавне службе у југословенском праву, Београд, 1999
83. Ломакина Б.Ф., Административное право Российской Федерации, Москва, 2005
84. Markovic Ratko, Upravno pravo, Beograd, 1995
85. Mayer Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, Berlin 1924
86. Maurin A., Droit administratif, 5 edition, Aide memoire, Paris, 2005
87. Mendes Joana, la reforme du systeme administratif Portugais : New Public Management ou etat neo-Weberien ?, Revue francaise d'administration Publique, N.119, 2006, pp. 533-554
88. Milkov D., Upravno pravo 2, Novi Sad, 1997
89. Milkov D., Upravno pravo, Novi Sad 1998
90. Milovanovic Dobrosav, Upravljanje javno-privatnim partnerstvom, Pravni zivot, br. 10, Beograd, 2005
91. Musa Anamarija, Europski upravni prostor: priblizavawe nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava, год. 6 (2006), бр. 1
92. Марковић Ратко, Управно право, "Службени гласник", Београд, 1995
93. Митков Владимир, Прилог кон прашањето за определување поимот на општествената служба, Годишник на Правен Факултет - Скопје, 1966
94. Nouveau petit larousse illustre, Librairie Larousse, Paris, 1926
95. Недков М., Беличанец Т., Коментар на законот за трансформација на претпријатијата со општествен капитал, Скопје, 1993
96. Недков М., Јавните претпријатија во РМ и нивната иднина, Деловно право, бр. 12, 2004
97. Недков Милан, Јавните претпријатија во Република Македонија и нивната иднина, Деловно право, бр. 12, Скопје, 2004
98. OECD, Principles of Corporate Governance, 2004
99. OECD, Managing across levels of Government – Germany, 1997
100. OECD, Public Management Service, Reforming Public Enterprises – Case Studies: Switzerland, 1998
101. Olsen Johan P., Toward European Administrative Space?, ARENA working paper, WP 02/26
102. Организација за економска соработка и развој (OECD) Одговорна власт, Иницијативи за квалитет на услугите, (превод), Скопје, 2003
103. Parker D., Privatization in the European Union - Theory and Policy Perspectives, 1998
104. Peiser Gustave, Droit administratif general, 22 edition, Paris, 2004
105. Pravna enciklopedija, 1, Savremena administracija, Beograd, 1989
106. Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1979
107. Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1989,
108. Pravna enciklopedija, 1, Savremena administracija, Beograd, 1989
109. Privatization in France; Assessing the Calculus of Consent for Market Reforms, Public Administration Review, May/June, 2002, Vol 62, No 3

110. Pusić E, Država i upravni sistemi, Zagreb, 1999
111. Pusić E, Nauka o upravi, Zagreb, 2002
112. Pusić E. et. all, Upravni sistemi, Zagreb, 1988
113. Pusic Eugen, "Modernizacija javne uprave", Hrvatska javna uprava, god. I (1999)
114. Pusic Eugen, Drzava i drzavna uprava, Zagreb, 1999
115. Pusic E., Ivanisevic S., Pavic Z., Ramljak M., Upravni sistemi I, Hrvatska sredisnja drzavna uprava i usporedni upravni sistemi, Zagreb, 1997
116. Pusić E., Nauka o upravi, Zagreb, 1973
117. Pusić E., Problemi upravljanja, Hrestomatija političke znanosti, Zagreb, 1971
118. Pusic Eugen, Modernizacija velikih europskih upravnih sustava, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година  
[http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.prf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.prf)
119. Павловска – Данева Ана, Органи на установата, Деловно право, бр. 16, Скопје, 2006
120. Павловска – Данева Ана, Управни договори, (докторска дисертација), Правни факултет, "Јустинијан Први" Скопје, 2003
121. Попова Л.Л., Административное право, Москва, 2005
122. Поповић Славољуб, Марковић Бранислав, Кузмановић Рајко, Основ науке о управљању, Правни факултет, Крагуевац, 2000
123. Raadschelders Jos C.N., Government A Public Administration Perspective, New York, 2003
124. Радивојевић Зоран, Први стуб Европске уније - Acquis Communautaire, Зборник радова Правног факултета у Нишу, XLIV/2004
125. Savas E., Privatization and public private partnership, Chatham House Publishers, Seven Bridges Press, LLC, New York, 2000
126. Savas E., Privatization: The key to better Government (Chatman, NJ:Chatman House, 1987)
127. Savas E., Privatizing the public sector, Chathan Hause, 1982
128. Schuck H. Peter, Foundations of Administrative Law, New York, Oxford, Oxford University Press, 1994
129. Stewart D., Sprnthall N., Koen J., Moral Reasoning in the Context of Reform: A Study of Russian Officiales, Public Administration Review, May/June 2002, vol 62, No 3
130. Stjepanovic N., Lilic S., Upravno pravo, Beograd, 1991
131. Stjepanović N., Upravno pravo u SFRJ, Beograd, 1978
132. Stjepanovic Nikola, Lilic Stevan, Upravno pravo, Beograd, 1991
133. Stretton H. Orchard, Public Goods, Public Enterprise, Public Choice, St. Martin's Press, 1994
134. Смоленскии М. Б., Административное право, 2005,
135. Tapia Videla Jorge, Public Bureaucracies in the Transition from Authoritarian to Democratic Regimes: Lessons from the Latin American Experience, Wayne Tate University, Detroit, Michigan
136. Thomas Yves, Histoire de l'administration, Editions La Decouverte, Paris, 1995

137. Trpin Gorazd, Nekateri problemi pravne ureditve gospodarskih javnih sluzb v Sloveniji, Javna uprava 2, Ljubljana, 1994
138. Trpin Gorazd, Proces reforme javne uprave u Sloveniji, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април 2002 година, [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/G.Trpin.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/G.Trpin.pdf)
139. United nations conference on trade and development, Comparative experiences with privatization, Policy insights and lessons learned, New York and Geneva, 1995
140. Varone Frederic, Giaouque David, Policy management and performance related pay: comparative analysis of service contracts in Switzerland, International Review of Administrative Sciences, Vol. 67, N. 3, September, 2001
141. Vukadinovic Radovan, Megunarodni politicki odnosi, Zagreb, 2004
142. Вајденфелд В., Веселс В., Европа од А до Ш, Скопје, 2003
143. Воденичаров А., Цветанов Ц., Административно право, Благоевград, 1993
144. Водинелић Владимир, Јавно и приватно право (докторска дисертација), Правни факултет у Београду, 1986
145. Влада Републике Србије, Агенција за унапређење државне управе, Нови јавни менаџмент, Београд, Септембар, 2002
146. Wise Recascino Lois, Public management Reform: Competing Drivers of change, Public administrative review, Vol. 62, No. 5, Sep/Oct., 2002
147. Wollmann Hellmut, Aktuelne upravne reforme u Nemackoj, Megunarodna konferencija "Modernizacija hrvatske javne uprave", Zagreb, 25 и 26 април, 2002 година. [http://dns.pravo.hr/PRAVO/8\\_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf](http://dns.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf)
148. Христов А., Управно право, Скопје, 1981
149. Шкарик С., Уставно право, Скопје, 2004
150. Четвериков В. С., Административное право, Москва, 2005
151. Четвериков Б.Ц., Административное право, Москва, 2005



## ПРОПИСИ И ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

152. Устав на Република Македонија (“Службен весник на РМ” бр. 52/1991, 01/1992, 91/2001)
153. Закон за библиотеците (“Службен весник на РМ” бр. 66/2004)
154. Закон за високо образование (“Службен весник на РМ” бр. 64/2000, 49/2003, 113/2005)
155. Закон за културата (“Службен весник на РМ” бр. 66/2003, 82/2005)
156. Закон за енергетика (“Службен весник на РМ” бр. 47/1997, 40/99, 98/2000, 94/2002, 38/2003, 40/2005)
157. Закон за заштита на децата (“Службен весник на РМ” бр. 98/2000, 17/2003, 65/2004, 5/2005)
158. Закон за здравствена заштита (“Службен весник на РМ” бр. 17/97, 10/2004, 84/2005, 111/2005)
159. Закон за јавни патишта (“Службен весник на РМ” бр. 26/1996)
160. Закон за јавни претпријатија (“Службен весник на РМ” бр. 38/96, 6/2002, 40/2003, 49/2006)
161. Закон за културата (“Службен весник на РМ” бр. 66/2003, 82/2005)
162. Закон за локална самоуправа (“Службен весник на РМ” бр. 5/2002)
163. Закон за музеите (“Службен весник на РМ” бр. 66/2004)
164. Закон за научно-истражувачка дејност (“Службен весник на РМ” бр. 13/1996, 29/2002)
165. Закон за основно образование (“Службен весник на РМ” бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 63/2004, 82/2004, 55/2005)
166. Закон за радиодифузна дејност (“Службен весник на РМ” бр. 100/2005)
167. Закон за социјална заштита (“Службен весник на РМ” бр. 21/2006)
168. Закон за средно образование (“Службен весник на РМ” бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004 и 55/2005)
169. Закон за телекомуникации (“Службен весник на РМ” бр. 22/1998, 28/2000, 4/2002, 37/2004)
170. Закон за железници (“Службен весник на РМ” бр. 64/2005)
171. Закон за установите (“Службен весник на РМ” бр. 32/2005, 120/2005)
172. Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi (Narodne novine 2 studenog 2001)
173. Zakon o ustanovah (Uradni list RS 70/2005) z dne 26.07.2005
174. Zakon o ustanovama (Narodne novine бр. 76/93, 29/97 и 47/99)
175. Закон о здравственој заштити (“Службени гласник РС” 17/92)
176. Закон о здравственој заштити (Народне новине, бр. 75/93 и 11/94)
177. Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општер интереса (“Службени гласник РС” бр. 25/00, 25/02, 107/2005)

178. Закон о јавним службама (“Службени гласник РС” бр. 42/91)
179. Закон о научно истраживачкој делатности (“Службени гласник РС” 52/93)
180. Закон о основној школи (“Службени гласник РС” 50/92)
181. Закон о основном школству (Народен новине, бр. 59/90 и 27/93, 2003 - преч. текст)
182. Закон о савезним јавним установама (“Службени лист СРЈ” бр. 46/96)
183. Закон о средњој школи (“Службени гласник РС” 50/92)
184. Закон о универзитету (“Службени гласник РС” 2005)
185. Правилник за утврђување на условите и критериумите за доделување средства за поттикнување и помагање на научно-истражувачката дејност (“Службен весник на РМ” бр. 3/2005)
186. Правилник за утврђување на условите и критериумите за доделување средства за реализација на годишните програми за работа и развој на јавните научни установи (“Службен весник на РМ” бр. 3/2005)
187. Програма за остварување на социјална заштита за 2005 (“Службен весник на РМ” бр. 6/2005)
188. Решение за именување претседател и членови на одборот за сопственичка трансформација на јавните служби на Република Македонија бр. 33-2622/1 од 30.06.2005 год. (“Службен весник на РМ” бр. 59/2005),
189. Одлука за утврђување мрежа на јавни установи за деца - детски градинки (“Службен весник на РМ” бр. 28/2005)
190. Одлука за утврђување мрежа на јавните установи за социјална заштита
191. Влада на Република Македонија Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија, мај 1999
192. Државен завод за ревизија, Република Македонија, Конечен извештај бр. 1103-248/5 од 23.06.2006 и Извештај бр. 1103-459/4 од 14.07.2006 год.
193. Државниот завод за ревизија на Република Македонија, Конечен Извештај бр. 1103-248/5 од 23.06.2006, [www.dzr.gov.mk/Uploads/min.%20za%20trud/20i%20soc.zastita\\_sredstva/20od%20Budzetot%20na%20RM%20za%20socijalna%20zastita,%202005.pdf](http://www.dzr.gov.mk/Uploads/min.%20za%20trud/20i%20soc.zastita_sredstva/20od%20Budzetot%20na%20RM%20za%20socijalna%20zastita,%202005.pdf),
194. Treaty establishing the European Atomic Energy Community, [извор од интернет] [http://europa.eu/scadplus/treaties/euroatom\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/euroatom_en.htm)
195. Treaty establishing the European Coal and Steel Community, Paris, 1951 [извор интернет] [http://europa.eu/scadplus/treaties/ecsc\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/ecsc_en.htm)
196. Treaty establishing the European Economic Community, Rome, 1957, [извор интернет] [http://europa.eu/scadplus/treaties/eec\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm)
197. Treaty establishing the European Economic Community, Rome, 1957, [извор интернет] [http://europa.eu/scadplus/treaties/eec\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm)
198. Treaty on European Union, Maastricht, 7 february, 1992, [извор интернет] <http://europa.eu.int/en/record/mt/title1.htm>

199. Green Paper on services of general interest, [www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/123013.htm](http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/123013.htm) [извор интернет]
200. White Paper on services of general interest, COM (2004) 374 коначно од 12.05.2004
201. Извештај Лаекен Европски Совет COM (2001) 598 од 17.10.2001
202. Информација Комисије, Имплементирање Лисабонског програма: Социјалне услуге од општег интереса у Европској унији, SEC (2006) 516, Брисел, 26 Април 2006 COM (2006) 177, тачка 1.1
203. Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to public liability (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1984 at the 375<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)
204. Council of European Municipalities and Regions, Services of General Interest: Public Interest, Democratic Choice, September 2003
205. Годишна стратегија за политику за 2007, COM (2006) 122 од 14.03.06, [www.europa.eu.int/comm./employment\\_social/social\\_protection/questionnaire\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm./employment_social/social_protection/questionnaire_en.htm)
206. European Parliament Resolution of 13 January 2004 on the Green Paper on services of general interest (A5-0484/2003)
207. Pavlov and Others v Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten [2000] ECR I-6451
208. Случај 26/03, Одлука 11 јануара 2005, Stadt Halle
209. Случај 280/00, Одлука од 24.07.2003, Altmark Trans