

**TENDENCIJE RASTA UPRAVNIH ORGANIZACIJA U KONTEKSTU
REFORME JAVNE UPRAVE**

**GROWTH TRENDS OF ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN
CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS**

Pregledni znanstveni članak

*Doc. dr. Mevludin Mustafić**

Sažetak

Država Bosna i Hercegovina, ukoliko želi biti u korak sa savremenim demokratskim državama, kao jednu od suštinskih reformi, treba implementirati reformu uprave. To je, ujedno, i jedan od prioriternih zadataka u procesu pristupanja Europskoj uniji. U tom pravcu se, međutim malo ili gotovo nikako radilo. Reforma uprave je uzročno-posljedično vezana i za gotovo sve druge ključne reforme. To je još jedan od krupnih razloga da se ovom projektu posveti potrebna pozornost. Osnovna teza je da Bosna i Hercegovina treba provesti reformu uprave, koja će osigurati funkcionalnost države i opstojnost u skladu s demokratskim normama i načelima. U tom kontekstu, država treba omogućiti pristojan nivo zadovoljenja potreba i interesa građana, tj. lakši život i sigurnu budućnost za sve. To može jedino stvaranjem i implementiranjem javnih politika usmjerenih na rješavanje konkretnih društveno-političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih problema. U istraživanju su korištene sve osnovne metode, a za pripremljanje podataka korištene su metoda analiza (sadržaja) dokumenata i metoda studije slučaja (case study). Opći je zaključak da se primjenom naučnih metoda treba pristupiti postepenom uspostavljanju faza reforme uprave. Da bi se reformirala uprava, potrebno je obaviti složene zadatke i ispuniti brojne uloge. Te zadatke i uloge obavljaju postojeće rukovodne i stručne strukture u državnim organizacijama i institucijama, ali se za obavljanje pojedinih poslova i zadataka kreiraju i posebne usluge i timovi, koji moraju biti profesionalno osposobljeni i vladati setovima relevantnih informacija.

* Pravni fakultet Univerziteta u Travniku, e-mail: mevludin.mustafic@pfk.edu.ba

Ključne riječi: uprava, tendencija, upravne organizacije, reforma, Bosna i Hercegovina.

Abstract

The state of Bosnia and Herzegovina, if it wants to keep pace with modern democracies, as one of the essential reforms, needs to implement administrative reform. This is, at the same time, one of the priority tasks in the process of joining the European Union. However, little or no work has been done in that direction. Administrative reform is cause-and-effect and tied to almost all other key reforms. This is another major reason to pay due attention to this project. The basic thesis is that Bosnia and Herzegovina needs to implement administrative reform, which will ensure the functioning of the state and stability in accordance with democratic norms and principles. In that context, the state should enable a decent level of meeting the needs and interests of citizens, ie. an easier life and a secure future for all. This can only be done by creating and implementing public policies aimed at solving specific socio-political, economic, social and other problems. All basic methods were used in the research, and methods of analysis (content) of documents and case study methods (case study) were used to prepare data. The general conclusion is that the application of scientific methods should be used to gradually establish the phase of administrative reform. In order to reform the administration, it is necessary to perform complex tasks and fulfill numerous roles. These tasks and roles are performed by the existing management and professional structures in state organizations and institutions, but special services and teams are created to perform certain tasks and duties, which must be professionally trained and master sets of relevant information.

Key words: administration, tendency, administrative organizations, reform, Bosnia and Herzegovina.

1. UVOD

Jedan od prioriteta i uvjeta za priključenje Bosne i Hercegovine euroatlanskim integracijama, a osobito integraciji u Europsku uniju jeste,

pored ostalog, i reforma uprave. Reforma uprave je, dakle, samo jedna u nizu prioriternih reformi koje Bosna i Hercegovina treba implementirati ukoliko želi postati punopravnom članicom Europske unije. Upravu se razumijeva kao „svojevrstu javnu službu čiji pripadnici vrše društveno korisne poslove“ (Dedić, 2001, str. 20). Općenito promatrano, terminološko određenje “uprave“ „predstavlja i predstavljalo je jedno od najspornijih pitanja upravnog prava, naročito zbog činjenice da postavljeni obim pojma određuje predmet upravnog prava, institute i institucije, odnosno domet naučnog i teorijskog izučavanja“ (Tanović, 2018, str. 15).

Činjenica je da se Bosna i Hercegovina još uvijek nalazi u procesu tranzicije društva i države. Taj proces je obilježen poslijeratnom obnovom i formiranjem državnih institucija i stabilnog društvenog poretka. Kruna takvom procesa, a kada je u pitanju integracija države u Europsku uniju, bilo je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Europskom unijom 2008. godine. Međutim, posljednjih nekoliko godina, država nije učinila značajne pomake sa te pozicije, a naredna pozicija bi bila pozicija „izlaska iz stanja demokratske stabilizacije“ i prijelaz ka “stanju demokratske tranzicije“ (Leskovac, 2009, str. 341).

U procesu demokratizacije društva i države i stjecanja članstva u Europskoj uniji, uprava ima izuzetno značajnu, pa ako ne i jednu od ključnih uloga. Aktualno stanje javne uprave u Bosni i Hercegovini je takvo da ona još uvijek funkcionira na temelju konzervativnih i davno prevaziđenih načela, principa i procedura. Države članice Europske unije su posebnu pozornost posvetile svojim upravama, koje funkcioniraju na načelima i procedurama koje postavljaju europsko pravo i Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Naime, na prijedlog Stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Europe, države članice Vijeća Europe su 18. oktobra 1985. godine u Strassburgu usvojile Europsku povelju o lokalnoj samoupravi sa ciljem uspostavljanja zajedničkih europskih standarda za određivanje i očuvanje prava lokalnih vlasti koje su najbliže građanima.

Ukoliko Bosna i Hercegovina želi imati upravu sličnu onu u državama članicama Europske unije, onda treba čim prije pristupiti reformama ovog društvenog sektora.

Jedino kroz reformiranu upravu mogu se u cjelosti ostvariti njeni interesi i zadaci, a to je efikasno i efektivno pružanje usluga građanima. Reforma uprave u Bosni i Hercegovini je, stoga, jedan od preduvjeta za

integraciju države u Europsku uniju, jer od postizanja efikasne, efektivne i funkcionalne uprave usmjerene na potrebe i interese građana, ovisi ukupni društveno-ekonomski i svaki drugi napredak i razvoj države što se i traži za punopravno članstvo u toj naddržavnoj zajednici.

2. STANJE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Uprava u Bosni i Hercegovini ima svoju dugu historijsku utemeljenost i tradiciju, počev od srednjovjekovne Bosne, pa do postdejtonskog perioda. Aktualno stanje uprave u Bosni i Hercegovini, s njenom unutarnjom strukturom, utemeljeno je na Dejtonskom mirovnom sporazumu i Ustavu koji je sastavni dio tog Sporazuma.

Organizacija i struktura uprave u Bosni i Hercegovini je izuzetno heterogena, složena i komplicirana. Karakterizira je i visoka razina birokratizma, korupcija, preglomaznost i neučinkovitost. Usljed toga, značajna javna sredstva koriste se za financiranje rada administracije, a sve manje se ulaže u infrastrukturne projekte, razvoj privrede i zapošljavanje.

Također, u upravi u Bosni i Hercegovini nije osigurana ravnomjerna nacionalna zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih građana. To je i Ustavom jasno definirano u članu IX, tačka 3. gdje se kaže da „podjela pozicija u upravi treba da općenito odražava sastav naroda u Bosni i Hercegovini. U praksi ova odredba se tumači kao trodijelna podjela upravljačkih pozicija, što se u velikoj mjeri odslikava i u pogledu zapošljavanja na nižim pozicijama u državnim institucijama“ (Leskovic, 2009, str. 295).

Aktualan problem je veličina uprave, odnosno broj službenika koji rade u upravi. Naime, porazna je činjenica da je taj broj svakim danom sve veći, što, ne samo da predstavlja opterećenje za državni, entitetske, kantonalne i općinske budžete, već i usporava rad uprave i pružanje usluga usmjerenih na zadovoljavanje interesa i potreba građana. Usljed takvog lošeg stanja uprave u Bosni i Hercegovini, nezadovoljstvo građana konstantno raste.

Da bi Bosna i Hercegovina postala punopravnom članicom Europske unije, neophodno i neodgodivo treba provesti suštinsku i cjelovitu reformu svih segmenata uprave. To znači da se trebaju implementirati europski principi i standardi s ciljem prilagođavanja javne uprave i administracije

procesima integracije u Europsku uniju. To osobito zbog činjenice da je „državna uprava koja je naslijeđena iz ere jednopartijskog, socijalističkog sistema, nespremna da apsorbuje i provede zahtjeve koje postavlja proces EU integracija i globalizacije“ (Leskovac, 2009, str. 292). Bez moderne, efikasne i funkcionalne uprave, nemoguće je provesti procedure i postupke pouzdanog i efikasnog pristupa Bosne i Hercegovine Europskoj uniji.

Proces pridruživanja i članstva nije nikakav *ad hoc* proces, već izuzetno zahtjevan i vremenski izrazito dug proces. Bosna i Hercegovina „ne može kao država računati na mjesto u zajednici evropskih država ako njeni građani, njena politička struktura: stranke i državni organi ne stvaraju standarde na temelju kojih se i postaje članicom i opstaje u Europskoj uniji“ (Pejanović, 2012, str. 212). Reformirana javna uprava nije stanje koje je konačno i ako je dijelom evropskog upravnog prostora.

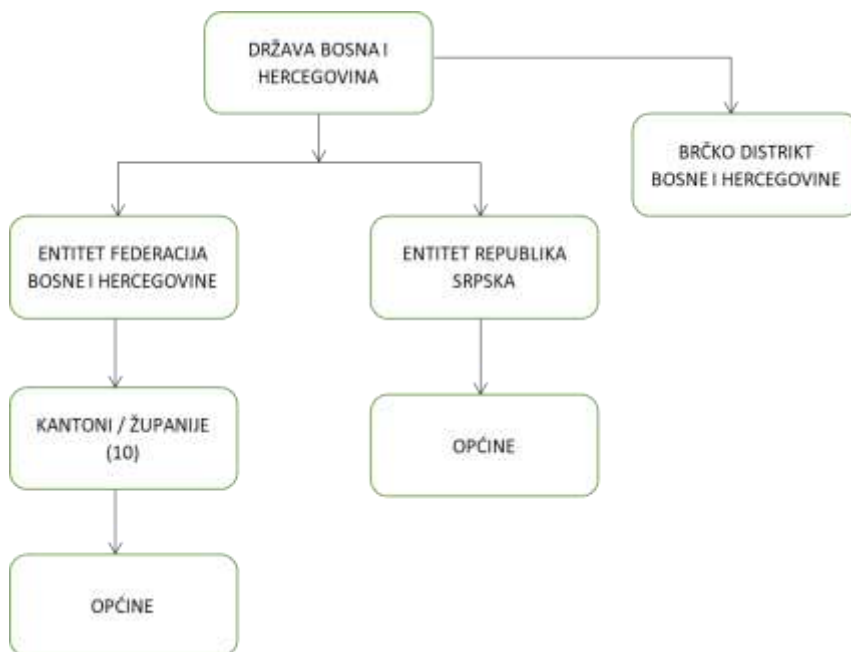
Od uprave u Bosni i Hercegovini se traži da bude reformirana, kako bi se u procesu pridruživanja mogla i dalje reformirati i prilagođavati novim uvjetima evropskog upravnog prostora. Također, bitno je naglasiti da i u vremenu vanrednih prilika, kao što je primejrice epidemija COVID-19, reformirana uprava znači adekvatnu, efikasnu i kompletnu uslugu koja se mora isporučiti građanima. Europske integracije moraju biti put prema reformiranju i permanentnom prilagođavanju uprave potrebama građana.

3. POZICIJA UPRAVE U USTAVNOM UREĐENJU BOSNE I HERCEGOVINE

Trenutno ustavno ustrojstvo i uređenje države Bosne i Hercegovine utemeljeno je na osnovu Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine (Dejtonski mirovni sporazum, 1996), kojim je okončan rat i uspostavljen mir. Prema ovom Sporazumu, ustanovljeno je dosta složeno i heterogeno ustavno uređenje države Bosne i Hercegovine. Radi se, o jednoj vrsti, polufederalnog uređenja, budući da je određeno da će se Bosna i Hercegovina sastojati od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (Dejtonski mirovni sporazum, 1996).

Godine 1999. formiran je i Distrikt Brčko kao posebna administrativno-teritorijalna jedinica u okviru države Bosne i Hercegovine. Nadalje, entitet Federacija Bosne i Hercegovine je sastavljen od deset (10) kantona. Uređenje lokalnog nivoa vlasti (lokalne samouprave) u Bosni i

Hercegovini je u velikoj mjeri preuzeto iz ranijeg socijalističkog sistema. Općine i gradovi su pozicionirane kao jedinice lokalne samouprave.



Slika 1. Ustrojstvo države Bosne i Hercegovine

Sistem državne uprave je, također, dosta kompliciran. Državni nivo izvršne vlasti predvodi Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, sastavljeno od tri člana, zajedno s njihovim kabinetima. Zatim, Vijeće ministara, koje se sastoji od devet (9) ministarstava i koje svojom organizacijom i nadležnošću ne pokriva neke od najosnovnijih državnih resora koji su u drugim demokratskim državama pokriveni posebnim ministarstvima.

Nivo izvršne vlasti entiteta je uređen tako da Vladu entiteta Federacija Bosne i Hercegovine čini šesnaest (16) ministarstava plus premijer. Ista situacija je po pitanju Vlade Republike Srpske. Tu su još predsjednici i podpredsjednici entiteta, sa svojim kabinetima.

Izvršnu vlast Brčko Distrikta čine gradonačelnik Brčko Distrikta i dvanaest (12) odjeljenja čiji je sistem i način rada sličan radu ministarstava. Izvršnu vlast u kantonima u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine čine vlade kantona. Svaki od deset (10) kantona ima svoju kantonalnu Vladu koju čini dvanaest (12) ministarstava.

Dakle, u okviru ustavnog uređenja izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini djeluje ukupno 165 ministarstava, plus kabineti članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, predjednika i podpredsjednika entiteta, kabinet gradonačelnika Brčko Distrikta, te kabineti kantonalnih premijera. Na sve ovo dolaze još i razne direkcije, agencije, uredi,...

Svi navedeni podaci osnov su da se postavi pitanje o efikasnosti vlada, odnosno efikasnosti djelovanja javne uprave u Bosni i Hercegovini i zadovoljstva građana njenim radom.

Neefikasan javni sektor Bosne i Hercegovine predstavlja ograničenje realnom sektoru zbog svoje složenosti, heterogenosti i glomaznosti. Usljed toga dolazi do niza negativnih efekata, poput produciranja nekvalitetnih javnih usluga, nedostatnog obima pružanja javnih usluga, pojave “sive ekonomije“, korupcije i slično.

Imajući u vidu ovako glomazan upravni aparat, za pretpostaviti je da postoji ozbiljan sistem obrazovanja i educiranja kadrova (službenika i namještenika), kao i naučni pristup kreiranju različitih javnih politika i njihovu provođenju. Segment edukacije, kao i regrutiranja kadrova u državnu službu stavljen je u nadležnost Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, kao i entitetskih agencija. Sve one realiziraju određeni broj edukacija i formalno vrše prijem kadrova u radni odnos u državnoj službi.

4. TENDENCIJE U RAZVOJU JAVNE UPRAVE

Ukupni razvoj društva i društvenih odnosa, te tendencije koje prate taj razvoj utječu i uzrokuju različite tendencije razvoja uprave. Za potpuno razumijevanje tendencija u razvoju uprave, neophodno je prethodno razumijeti pojam tendencije.

Sama riječ tendencija je stranog porijekla. Prema *Leksikonu stranih reči i izraza*, pod odrednicom tendencija stoji: „tendencija (n. lat. tendentia) težnja, teženje (u određenom pravcu, sa izvesnim ciljem); sklonost, smer; stremljenje; namera, cilj (npr. knjige); na berzi: sklonost cena (skakanju ili padanju)“ (Vujaklija, 1980, str. 903). Slični pristupi određenju i razumijevanju riječi tendencija se nalaze i u drugim rječnicima i leksikonima.

Prema jednoj široj definiciji i širem određenju, tendencija je „proces nastanka i razvoja pojave određenog sadržaja, forme i svojstava. Tendencija

se može shvatiti, posmatrati i istraživati kao model, struktura i proces. Njena osnovna, bitna svojstva su: složenost, razvojnost i dinamičnost. Ona se može klasifikovati polazeći od kriterijuma: sadržaja, usmjerenosti, svojstava i forme, vremena, prostora, rasprostranjenosti, trajanja, intenziteta, itd. Bitan uslov shvatanja i razumijevanja tendencija ne ogleda se samo u čulnom empirijskom opažanju, već i u prethodnom saznanju i naučnom saznanju (naročito naučno verifikovanom saznanju – naučnim zakonima i naučnim objašnjenjima u oblasti društvene pojave, čija se perspektiva istražuje) i valjanim indikatorima preko kojih se proces saznanja – identifikacije tendencija ostvaruje. Svakako u bitne uslove valjane identifikacije treba ubrajati i utvrđivanje – konstatovanje bitnih činilaca sadržaja tendencija i njihove odnose i usmjerenja i iznalaženja relativno pouzdanih mjerila za vrednovanje tendencija. Tako tendencije mogu biti pozitivne i negativne, kratkoročne i dugoročne, mogu imati mnoštvo transformacija, kao što je npr. brak. Drugo, utvrditi sposobnost razvoja tendencija, utvrditi posljedice njihovog razvoja u ranim fazama razvoja i posljedicama njihovog maksimalnog ostvarenja. Zato imamo zahtjev za identifikacijom tendencija“ (Termiz, 2016, str. 7).

Budući da je proces identifikacije tendencija bitna osnova i prognostičkih naučnih istraživanja, u tom smislu se istražuju i analiziraju tendencije u razvoju uprave, što uključuje i predviđanje budućih kretanja. Predviđanje budućnosti se mora zasnivati, prije svega, na svojevrsnom naučnom istraživanju na osnovu činjenica sadašnjosti. Mada je sporno mogu li predviđanja biti naučna, nije sporno da se na njih mogu primjeniti naučne metode.

Eugen Pusić identificira četiri vrste tendencija razvoja uprave, a one su sljedeće (Pusić, 1993, str. 49-77):

- porast upravnih organizacija;
- diferencijacija uprave;
- profesionalizacija uprave i
- smanjenje prinude u upravi.

Ovim tendencijama može se kao posebna dodati i tendencija informatizacije javne uprave (Tanović, 2018, str. 55).

Imajući u vidu činjenicu da je fokus istraživanja i elaboracije ovog udžbenika na odnosu javne uprave i nevladinih organizacija, u tom smislu će

se dati samo osnovna karakteristična obilježja navedenih vrsta tendencija razvoja uprave.

Porast upravnih organizacija je prva od identificiranih tendencija razvoja uprave. Činjenica je kako je porast upravnih organizacija nastao kao posljedica širenja nadležnosti i zadaća koje se stavljaju pred upravu, tj. pred upravne organizacije. Širenjem lepeze raznovrsnih potreba i interesa koje članovi društvene zajednice žele ostvariti i zadovoljkjiti, širi se i spektar nadležnosti i zadaća upravnih organizacija.

Zapravo, cjelokupna povijesti pojave i razvoja organiziranih oblika vlasti je i povijest razvoja organizacija vlasti, tj. upravnih organizacija. Na te činjenice ukazuju mnogi autori i istraživači uprave i upravnih organizacija. Naime, „svaka moderna država podrazumijeva veliku administraciju, često pežorativno nazvanu 'birokratijom', kako bi implementirala svoju politiku“ (Leskovac, 2009, str. 48), budući da su upravne organizacije postale najznačajnijim akterom provođenja i implementiranja različitih javnih politike koje formuliraju i usvajaju državne vlade.

Trenutni „institucionalni i kadrovski kapaciteti uglavnom mogu odgovoriti na racionalno povećanje obima i sadržaja javnih poslova i zahtjeva građana, te zbog smanjenja i kontrole javnih troškova vrlo oprezno pratiti utemeljenost intencije institucionalnog i kadrovskeg rasta“ (Tanović, 2018, str. 54).

Stoga, za očekivati je da će se daljnim razvojem društava, društvenih veza i odnosa, kao i permanentnim širenjem preferencija i interesa stanovništva, uz konstantni napredak u razvoju informaciono-komunikacionih tehnologija, upravne porganizacije sve više širiti i obuhvatati sve veći broj poslova i zadaća. Ta tendencijaj će biti i dalje izražena i predstavljat će nezaobilazno karakterno obilježje svih upravnih organizacija u savremenim državama.

Direfencijacija uprave (upravnih organizacija) je druga identificiraa tendencija razvoja uprave. Budući da je ona uvjetovana podjelom rada, razvojem i sve većim usložnjavanjem pravno-političkih (društveno-političkih) sistema, onda se i govori o horizontalnim i vertikalnim oblicima diferencijacije.

Diferencijaciju se može pratiti „horizontalno – prema vrsti djelatnosti, odnosno resorima – npr. uprava u oblasti odbrane, spoljnih i unutrašnjih poslova, pravosuđe i finansije... Vertikalna diferencijacija predstavlja raščlanjivanje upravnih sistema unutar jednog jedinstvenog upravnog sistema a prema opsegu i teritoriji koje pokrivaju, odnosno prema nivou vlasti – npr. centralna, regionalna ili lokalna uprava“ (Tanović, 2018, str. 49). Uz ova dva oblika diferencijacije uprave se vežu i dva srodna ili različita pojma, i to: djelokrug-nadležnost (horizontalna raspodjela djelatnosti) i nadležnost (poslovi iste vrste organa uprave: stvarna i teritorijalna (mjesna) nadležnost). „Nadležnost (djelokrug, kompetencija) jest termin koji označava skup pravnih obveza i pravnih ovlasti da se obavljaju poslovi jednog organa, npr. nadležnost parlamenta da donosi zakone, da imenuje ministre i suce, da nadzire rad vlade itd. Stvarna nadležnost jeste obveza i ovlast da se obavljaju neke vrste poslova, da se rade neke 'stvari', npr. da se sudi u krivičnim i imovinskim sporovima, ili da se obavljaju neki poslovi Predsjednika Republike. Teritorijalna (mjesna) nadležnost jeste obveza i ovlast da se takve vrste poslova obavljaju na određenom teritoriju (npr. da se sudi u krivičnim i imovinskim sporovima nastalim na području općine Osijek, ili da se obavljaju poslovi Predsjednika Republike na teritoriji čitave države“ (Visković, 2001, str. 42-43).

Tendencija profesionalizacije uprave predstavlja „proces ustaljivanja položaja u upravnim organizacijama u skladu sa ustaljivanjem skupina zadataka i stabilnosti osobina položaja njihovih nosilaca odnosno prelaz sa laika na stručne službenike u upravi (tendencija na kojoj je prvi insistirao Weber)“ (Leskovac, 2009, str. 50).

Gotovo sve upravne organizacije u savremeno doba teže maksimalnoj profesionalizaciji svoji kadrova, s ciljem postizanja stabilnog i učinkovitog rada, te učinkovitog, blagovremenog, djelotvornog i kvalitetnog pružanja (javnih) usluga.

Profesionalno obrazovani, obučeni, pripremljeni i kompetentni kadrovi (djelatnici) upravnih organizacija predstavljaju, u današnjem vremenu, najvažniji resurs svake upravne organizacije i osnov su stabilnosti upravnih sistema. Tako se, prema kriteriju osobina službenih osoba koje rade o organima uprave, razlikuju profesionalni i neprofesionalni organi. U profesionalnim organima rade profesionalne osobe, a profesionalizam se

sastoji u tome što su službene osobe (djelatnici u upravi): „(a) posebno školovane za poslove određenog organa, (b) rad u tom organu im je osnovni izvor prihoda, (c) one taj rad obavljaju na neograničeno vrijeme i (d) redovito ne donose političke odluke. Takvi su organi, u jednom starijem smislu zvani i 'birokratski', sudovi i većina upravnih organa u modernim državama. U njima rade pravnici, posebno školovani upravni kadrovi i osobe s najrazličitijim drugim profesijama (liječnici, inženjeri, veterinari, prevoditelji, nastavnici itd.)“ (Visković, 2001, str. 44).

Mnogi autori i istraživači, stoga, ovu tendenciju razvoja uprave smatraju nesumnjivo najznačajnijom tendencijom u razvoju upravnih organizacija i institucija. Međutim, profesionalizam javnih službenika „bez sveobuhvatne organizacijske i funkcionalne reforme javne uprave, nije dovoljan za kvalitet u pružanju javnih usluga korisnicima. Stručna osposobljenost kadrova u javnoj upravi je dobra osnovna pretpostavka da uz racionalizaciju organa javne uprave i reformu državne službe, čini ukupnost provođenja adekvatne reforme javne uprave“ (Tanović, 2013, str. 109.119).

Važno je, u tom kontekstu, također, naglasiti da „zahtjev za visokom profesionalizacijom javne službe može se ispuniti jedino pod uvjetom da niz organizacijskih i radnopravnih segmenata, kao i element tzv. okruženja pružaju povoljan osnov za profesionalni razvoj, što su: pravilna podjela rada, disciplina, etika i integritet javne službe, te lojalnost i sigurnost“ (Tanović, 2018, str. 57).

Tendencija ograničavanja prinude u upravi je tendencija relativno novijeg datuma. Ona je prisutna usljed „razvoja države u smjeru većeg poštovanja i djelotvornije zaštite osnovnih ljudskih prava, kao i razvoja civilnog društva i demokratije, te rasta tehničkog nivoa upravnih službi“ (Leskovac, 2009, str. 53). Kako naglašava Saša Leskovac, a vodeći se uvidima Eugena Pusića, jedna od posljedica ove tendencije je i „latentna transformacija pojma uprave u 'javni sektor' u savremenim društvima, kao odraz daljnjeg širenja upravljanja društvenog karaktera preko granica klasične državne uprave i predstavlja, u stvari, novu etapu u razvoju države i uprave“ (Leskovac, 2009, str. 53).

Uprava dobiva sev više zadaća, ovlaštenja i nadležnosti od strane centralnih vlasti, čime se značajno povećava njen položaj i utjecaj, a ujedno smanjuje i ograničava prinuda u upravi. Ona postaje sastavnim dijelom

javnog sektora, kao novog oblika shvatanja i razumijevanja, pa i pozicioniranja državne uprave.

Uprava se izdvojila iz tradicionalnih “okova” pripadnosti nekom od klasičnih državnih resora, te tako dobila posebnu ulogu i poziciju u odnosu institucije i organe u oblasti zakonodavstva. U tom smislu, Sead Dedić zaključuje da se „uprava razvija od organizacije koja vrši isključivo vlast, preko organizacija kojima je to pretežan zadatak, jer vrše i druge opšte društvene poslove, pa do organizacija kojima je pretežan zadatak vršenje raznih poslova u javnom interesu, a efektivno vršenje vlasti samo je u vezi sa ovim zadatkom“ (Dedić, 2001, str. 30).

Informatizacija javne uprave. Ova tendencija u razvoju uprave vezana je za permanentni i nezaustavljivi razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija. Takav razvoj, inkorporiran u djelovanje javne uprave, neminovno je u vezi i sa kvalitetom, brzinom i efikasnošću u pružanju javnih usluga građanima.

Nedostatna primjena novih tehnologija u radu uprave je primjetna u državama u razvoju i tranzicijskim državama. Promjena te paradigme, danas je neminovnost uprave.

Tako, „elektronska uprava, odnosno e-uprava, unaprjeđuje i pospješuje sve upravne procese, značajno utječe na brzinu i kvalitet javnih usluga, a time i na ostvarenje javnog interesa i zaštite ljudskih prava i sloboda“ (Tanović, 2018, str. 56).

5. PRAVCI REFORME UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Uprava se, kao složen sistem reguliranja odnosa u društvu, mora organizirati i osposobiti da na efikasan i efektivan način odgovori modernim zahtjevima vremena. Stoga su u tom domenu neophodni radikalni preobražaj i suštinska reforma. Općenito promatrano, takvi zahvati podrazumijevaju tri značajne promjene u upravi, i to (Milenković, 2009, str. 309-324):

1. organizacione;
2. proceduralne (procesne), i
3. etičke.

To znači da u Bosni i Hercegovini treba provesti reformu uprave, koja će kroz niz racionaliziranih procesa osigurati da država funkcionira i opstoji u skladu s demokratskim normama, načelima i principima. Znači, država mora omogućiti pristojan nivo zadovoljenja potreba i interesa građana, tj. lakši život i sigurnu budućnost za sve.

S obzirom na činjenicu da aktualno stanje uprave u Bosni i Hercegovini nije na zadovoljavajućem nivou, kao imperativ se nameće potreba uvođenja sistema potpunog upravljanja kvalitetom u državnoj upravi. Stoga je, u Bosni i Hercegovini obavezan „jedinstven i jasan pravni i institucionalni okvir koji će konzistentno i jedinstveno u cijeloj zemlji definirati ovlaštenja, finansijska i tehnička sredstva za provedbu ovih zadataka, kao i instrumente za saradnju sa drugim nivoima vlasti“ (Leskovac, 2009, str. 347). Ove činjenice trebaju biti samo polazni osnov na kome će se temeljiti reforma uprave na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Bez ovog polaznog osnova nemoguće je pristupiti ozbiljnim i suštinskim reformama, ne samo onih oblasti koje se odnose na upravu, već i drugih oblasti koje su uzročno-posljedično vezane za upravu.

Jedan od prvih zahvata u smjeru reforme uprave u Bosni i Hercegovini treba biti precizno i jasno definiranje ustavno-pravne pozicije uprave. Taj korak podrazumijeva promjenu aktualne ustavne i zakonske pozicije uprave, kroz njeno ustavno i zakonsko obezbjeđenje, odnosno promjenu Ustava Bosne i Hercegovine. Taj proces promjene ustava podrazumijeva „dogradnju Dejtonskog mirovnog sporazuma“ (Pejanović, 2012, str. 292), kroz koji će se jačati institucije na državnom nivou. Uprava na državnom nivou treba, dakle, biti snažnija i funkcionalnija, što će ojačati i njene kapacitete u ukupnom radu i djelovanju.

Bitan korak u reformi uprave u Bosni i Hercegovini napravljen je juna 2006. godine, kada je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, kroz rad Ureda Koordinatora za reformu javne uprave usvojilo Strategiju za reformu javne uprave. Ovom Strategijom su, pored navedene ustavne reforme, definirane i druge komponente reforme uprave. Strategija predstavlja „cjelovit, konzistentan i sveobuhvatan dokument koji se bavi jačanjem općih upravnih kapaciteta putem reforme horizontalnih i vertikalnih sistema i struktura upravljanja. Njom su predviđene reforme u sljedećim oblastima“ (Leskovac, 2009, str. 331-336):

- razvoj općih upravnih kapaciteta;

- javne financije;
- ljudski potencijali;
- upravni postupak;
- institucionalna komunikacija;
- informacione tehnologije.

Neke od pobrojanih reformi su se već počele implementirati, iako se taj proces odvija izuzetno sporo i otežano. Tako, od navedenih neophodnih reformi, najviše se uradilo na uvođenju informaciono-komunikacionih tehnologija u rad upravnih organa i institucija, kao i na edukaciji zaposlenika koji rade na tim i takvim poslovima. Ovom reformom se ujedno utjecalo i na poboljšanje odnosa komunikacije između uprave i građana, čime je zadovoljstvo građana radom uprave podignuto na višu razinu.

Međutim, činjenica je da ključne reforme u oblasti uprave u Bosni i Hercegovini još uvijek nisu pripremljene niti implementirane. Dakako, ona najslženija i temeljna koja se odnosi na promjenu aktualnog Ustava Bosne i Hercegovine još nije niti započela. Da bi se sve to postiglo, procesi se moraju intenzivirati, što će zahtijevati puno zajedničkog rada i truda. U konačnici, sve se to radi u interesu građana, koji će biti zadovoljniji uslugama državne uprave, kao i osiguranje uvjeta za punopravno članstvo Bosne i Hercegovine u Europskoj uniji.

6. ANALIZA STUDIJE SLUČAJA (CASE STUDY) BOSNA I HERCEGOVINA

Država Bosna i Hercegovina* je u ranoj fazi reforme javne uprave (PAR) i nije bilo napretka u pogledu osiguranja profesionalne i depolitizirane državne službe kao i koordiniranog pristupa kreiranju politika na nivou cijele zemlje. Strateški okvir za reformu javne uprave usvojen je na svim nivoima vlasti, a sada je potrebno usvojiti prateći akcioni plan. Političko tijelo koje upravlja koordinacijom reforme javne uprave još nije uspostavljeno.

Kako bi se garantirala profesionalna državna služba, procedure državne službe moraju biti zasnovane na principima zasluga i bez političkog uplitanja. Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi/je na određenom nivou

* Prilagođena analiza na osnovu: Radni dokument osoblja Komisije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. Europska komisija, Brisel, 6.10.2020, str. 5-6.

pripremljenosti u oblasti pravosuđa. U izvještajnom periodu u ovoj oblasti nije ostvaren napredak. Nisu preduzete odgovarajuće mjere u vezi sa nalazima iz Izvještaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava. Reforme u oblasti integriteta su naišle na otpor unutar pravosuđa. Evidentni znaci pogoršanja zahtijevaju hitne mjere na jačanju integriteta i vraćanju povjerenja građana u pravosuđe, počev od kredibilnog i rigoroznog sistema provjere finansijskih izvještaja nosilaca pravosudnih funkcija.

Ometanje pravosudnih reformi od strane političkih aktera i unutar samog pravosudnog sistema te loše funkcionisanje pravosuđa ugrožavaju mogućnost građana da ostvare svoja prava te ometaju borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi/na određenom nivou pripremljenosti u prevenciji borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala. Nije bilo napretka u realizaciji ključnih prioriteta iz Mišljenja, preporuka iz 2019. u ovoj oblasti, kao ni nalaza iz Izvještaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava u BiH. Korupcija je i dalje vrlo prisutna i predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost, jer je na svim nivoima vidljiv direktan politički uticaj na svakodnevni život građana.

Postoje sistemski nedostaci u operativnoj saradnji agencija za provedbu zakona i vrlo ograničena razmjena obavještajnih podataka. Policija je podložna političkim uplitanjima. Finansijske istrage i zapljena imovine su uglavnom neefikasni. Kontakt-tačka za saradnju sa Europolom još uvijek nije operativna. Nisu preduzeti koraci na uspostavi saradnje sa Eurojustom. Potrebno je unaprijediti kapacitete zemlje za borbu protiv terorizma i trgovine drogom i nastaviti ulagati napore u tom pravcu. U pogledu osnovnih prava zakonodavni i institucionalni okviri su na snazi, ali je potrebno usvojiti sveobuhvatan strateški okvir. Određeni koraci su preduzeti - Ustavni sud je ukinuo odredbu o smrtnoj kazni u Ustavu Republike Srpske a u Sarajevu je održana i prva Parada ponosa LGBTI populacije koja je protekla mirno. Ostaju izazovi u području slobode okupljanja, posebno u Republici Srpskoj. Potrebne su značajne reforme da bi se osiguralo da svi građani mogu ostvariti svoja politička prava i da se ukine praksa „dviije škole pod jednim krovom“ te osigura inkluzivno i kvalitetno obrazovanje za sve. Nije postignut napredak u tome da se osigura sloboda izražavanja i medija i zaštita novinara, posebno kroz adekvatno sudsko procesuiranje prijetnji i nasilja nad novinarima i medijskim radnicima, kao ni u osiguranju finansijske održivosti sistema javnih emitera.

EU je osigurala značajnu podršku Bosni i Hercegovini za upravljanje migracijama. EU poziva vlasti u Bosni i Hercegovini da bez odlaganja preduzmu sve neophodne mjere da spriječe dalje širenje humanitarne krize. EU očekuje i da se kršenja zakona adekvatno istraže. Bosna i Hercegovina treba osigurati efikasnu koordinaciju upravljanja granicama i kapacitetima za upravljanje migracijama na svim nivoima i osigurati funkcionisanje sistema azila. Kada je riječ o ekonomskim kriterijima, Bosna i Hercegovina je ostvarila ograničen napredak u nalazi se u ranoj fazi uspostavljanja funkcionalne tržišne ekonomije.

Na kvalitet ekonomskog upravljanja je negativno uticalo kašnjenje u formiranju vlade i nedovoljna saradnja na entitetskom i državnom nivou, što je, između ostalog, onemogućilo napredak u poboljšanju poslovnog okruženja koje se suočava sa velikim slabostima, npr. problemi kod procedura ulaska na tržište i izlaska sa tržišta, vladavine prava i nadzornih i regulatornih institucija.

Pokretač ekonomskog rasta bila je velika domaća potražnja, zahvaljujući značajnom prilivu radničkih doznaka i niskoj inflaciji. Javni sektor je i dalje prevelik i neefikasan. Finansijski sektor je ostao stabilan, uz povećano kreditiranje, dok je nezaposlenost u padu, dijelom i zbog značajnog odliva radne snage. Međutim, COVID-19 je ostavio posljedice na ekonomiju, doveo do naglog pada ekonomske aktivnosti i značajnog pogoršanja stanja na tržištu rada. Bosna i Hercegovina je ostvarila ograničen napredak i još uvijek se nalazi u ranoj fazi kada je riječ o sposobnosti da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama u EU.

Ukupni kvalitet obrazovanja je još uvijek slab, dok su mjere za poboljšanje saobraćajne i energetske infrastrukture i dalje nedovoljne. Obim strukturnih prilagođavanja je bio ograničen, iako je postojala određena diversifikacija u pogledu strukture trgovine u zemlji. Bosna i Hercegovina i dalje aktivno učestvuje u regionalnoj saradnji i održava dobrosusjedске odnose.

Ostvaren je napredak u usklađivanju sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU i potrebno ga je održavati. Bosna i Hercegovina je generalno u ranoj fazi/na određenom nivou pripremljenosti u pogledu spremnosti za preuzimanje obaveza koje proističu iz članstva u EU i potrebno je da značajno ubrza proces usklađivanja s *acquisem* i sprovede odgovarajuće zakonodavstvo.

U izvještajnom periodu, u različitim poglavljima *acquisa* EU ostvaren je ograničen napredak ili ga nije ni bilo. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti područjima slobodnog kretanja roba, pravu poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga, informacionom društvu i medijima, poljoprivredi i ruralnom razvoju, ribarstvu, transportnoj politici, energetici, ekonomskoj i monetarnoj politici, statistici, socijalnoj politici i zapošljavanju, poduzetništvu i industrijskoj politici, regionalnoj politici i koordinaciji strukturnih instrumenata, obrazovanju i kulturi, zaštiti potrošača i zdravlja i finansijskoj kontroli.

7. ZAKLJUČAK

Jedna od ključnih reformi koje Bosna i Hercegovina treba implementirati u budućem periodu je reforma uprave na kojoj se, do sada, malo ili gotovo nikako radilo. Bez reformirane, modernizirane, efikasne i efektivne uprave nije ni moguće očekivati punopravno članstvo Bosne i Hercegovine u Europskoj uniji. Reforma uprave je uzročno-posljedično vezana i za gotovo sve druge ključne reforme, što je još jedan od krupnih razloga da se ovom projektu posveti potrebna pozornost.

Uprava se, kao složen sistem reguliranja odnosa u društvu, mora organizirati i osposobiti da na efikasan i efektivan način odgovori modernim zahtjevima vremena. Moderni koncepti u odnosu uprave i građana baziraju se na općoj humanizaciji, individualizaciji i osobnim odnosima građana s jedne te nositelja vlasti i profesionalnih javnih službenika s druge strane. Ovo su neki od ključnih uvjeta jačanja povjerenja građana u rad javne uprave. Stoga su, u tom domenu, neophodni radikalni preobražaj i suštinska reforma.

To znači da u Bosni i Hercegovini treba provesti reformu uprave, koja će kroz niz racionaliziranih procesa, osigurati da država funkcioniše i opstoji u skladu s demokratskim normama, načelima i principima. U tom kontekstu, država treba omogućiti pristojan nivo zadovoljenja potreba i interesa građana, tj. lakši život i sigurnu budućnost za sve. To može jedino stvaranjem i implementiranjem javnih politika usmjerenih na rješavanje konkretnih društveno-političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih problema.

Zakonodavno i sistemski uvodi se princip slobodnog tržišta, kapital odnosa i poduzetništva, što nameće potrebu redefiniranja uprave utemeljenu

na potpunom upravljanju sistemom kvaliteta (engl. *Total Quality Management – TQM*). Potpuno upravljanje kvalitetom (*Total Quality Management - TQM*) uz potporu informacijsko - komunikacijskih tehnologija i sistema pruža nove mogućnosti. Naime, moguće je danas u relativno kratkom razdoblju sakupiti i obraditi velike količine informacija. Setovi prikupljenih informacija pomažu u projektiranju novih platformi za brži i propulzivniji razvoj organizacije. Zahvaljujući velikoj fleksibilnosti procesa potpunog upravljanja kvalitetom (*TQM*) moguće je osigurati procese kreiranja novih proizvoda i/ili usluga, koji uz pomoć informacijsko - komunikacijskih tehnologija i sistema omogućavaju intenzivan razvoj organizacije.

Bosna i Hercegovina prolazi kroz proces velikih promjena. Reforma uprave je jedan od bitnih uvjeta za integraciju Bosne i Hercegovine u Europsku uniju. Međutim, reforme se još uvijek provode bez kvalitetne analize postojećeg stanja i osnovne projekcije njezine organizacije i funkcije nakon reforme.

Za razliku od stabilnog političkog i ekonomskog ambijenta, tranzicijski ambijent nije sposoban da toliki broj pristupa, metoda i tehnika prihvati odjednom. Imajući to u vidu, neophodno je pokazati kako se primjenom znanstvenih metoda pristupa postepenom uspostavljanju faza reforme uprave, te da se od najčešće korištenih tehnika izaberu i preporuče one koje su najprikladnije za Bosnu i Hercegovinu, zemlju u procesu tranzicije. Da bi se reformirala uprava, potrebno je obaviti složene zadatke i ispuniti brojne uloge. Te zadatke i uloge obavljaju postojeće rukovodne i stručne strukture u državnim organizacijama i institucijama, ali se za obavljanje pojedinih poslova i zadataka kreiraju i posebne usluge i timovi, koji moraju biti profesionalno osposobljeni i vladati setovima relevantnih informacija.

Početna je pretpostavka u tom pogledu postignuta, budući da je Bosna i Hercegovina sa Europskom unijom potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. To je istovremeno i garancija za angažiranje Europske unije na otklanjanju prepreka u ustavno – pravnoj arhitekturi i ekonomskoj strukturi Bosne i Hercegovine. Bez takve vrste potpore obećanja relevantnih političkih faktora u Bosni i Hercegovini i u narednom razdoblju bit će i nadalje neispunjena, iako je raspoloženje građana i građanki u pogledu uključivanja Bosne i Hercegovine u Europsku uniju na izuzetno visokoj razini.

LITERATURA

1. Dedić, S., 2001. Upravno pravo. Magistrat: Sarajevo.
2. Dejtonski mirovni sporazum. JP NIO Službeni list, 1996: Sarajevo.
3. Đelmo, Z., Selimić, M., Čelik, M., 2020. Upravno procesno pravo sa upravnim i sudskom praksom. Association Euro Connecta Sarajevo.
4. Leskovic, S., 2009. Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu: Sarajevo.
5. Milenković, D., 2009. Javna uprava i administrativna pravda: upravni tribunali u anglosaksonskom pravu, Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, str. 309-324.
6. Pejanović, M., 2012. Oglеди o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine (drugo dopunjeno izdanje). TKD Šahinpašić: Sarajevo/Zagreb.
7. Pusić, E., 1993. Nauka o upravi. Školska knjiga: Zagreb.
8. Radni dokument osoblja Komisije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020, Europska komisija, Brisel, 6.10.2020, str. 5-6.
9. Selimić, M., 2018. Pravo na dobru upravu kao osnovno pravo prema povelji Evropske unije o temeljnim pravima. Anali, Pravni fakultet Univerzitet u Zenici. Vol. 11 Issue 22, p63-76. 14p.
10. Tanović, M., 2013. Uloga primjene principa “Good Governance“ u procesu reforme javne uprave, Uprava br. 1-2, Sarajevo, str. 109-119.
11. Tanović, M., 2018. Savremena javna uprava. Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica: Sarajevo.
12. Termiz, D., 2016. Identifikacija tendencija kao bitne osnove prognostičkih istraživanja, u: Šuvaković, U. i Termiz, Dž. (ur.) (2016), Nauka i budućnost. Međunarodno udruženje metodologa društvenih nauka: Beograd.
13. Visković, N., 2001. Teorija države i prava. Centar za dopisno obrazovanje Birotehnika: Zagreb.
14. Vujaklija, M., 1980. Leksikon stranih reči i izraza. Prosveta: Beograd.