

**RUKOVOĐENJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI**  
**MANAGING HUMAN POTENTIAL IN PUBLIC ADMINISTRATION**

*Pregledni znanstveni članak*

*Prof. dr. Fuad Purišević\**

*Prof. dr. Armin Kržalić\**

**Sažetak**

*Jedno od najsloženijih pitanja u oblasti organizacije predstavlja pojam i proces odlučivanja. U organima uprave se odlučuje upravnim odlukama koje su specifične u odnosu na opće odluke. U pravilu, upravne odluke kod državne uprave imaju elemente hijerarhije koju karakterizira primjena ciljeva vrha organizacione piramide. Kod nedržavne uprave poslove upravnog nadzora i upravnih radnji državna uprava, u pravilu, zadržava za sebe. To znači da se unutar uprave nameću i provode odluke menadžera kao volja nadređenih nosilaca upravljanja pojedinih organizacionih oblika i mimo volje druge strane. To im omogućava njihova autoritativnost, te na taj način hijerarhijski nadređen organ uprave nameće odluku nižem organu, bilo kod njihove vertikalne ili horizontalne povezanosti, s tim da ovaj drugi organ to svjesno i dobrovoljno prihvata, odnosno prihvata pravilo ponašanja, neovisno od toga da li mu je donisilac odluke poznat ili nije. Cilj uvijek mora biti jedan, a to je zaštita općeg ili javnog interesa, na temelju pojedinačnih interesa. Na ovaj način, a što je poželjno, smanjuju se elementi vlasti, iza koje se kriju formalni-nepoželjni menadžeri, a povećavaju elementi autoriteta, iza kojeg stoje menadžeri sa stvarnim znanjem-poželjni menadžeri. Atribut vlasti, posebno u zemljama u razvoju, sa nedostatnom demokratijom, kulturom i etikom, pogodno je sredstvo za donošenje jednostranih interesnih odluka, a što nipošto ne bi smjela biti karakteristika menadžmenta javne uprave.*

---

\* Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, e-mail: fpurisevic@fkn.unsa.ba

\* Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, e-mail: akrzalic@fkn.unsa.ba

*Ključne riječi: menadžment, kadrovi, rukovođenje, profesionalizam, vanpravna kontrola uprave*

### **Abstract**

*One of the most complex issues in the field of organization is the concept and decision-making process. In administrative bodies, decisions are made with administrative decisions that are specific in relation to general decisions. As a rule, administrative decisions in the state administration have elements of a hierarchy that is characterized by the implementation of the objectives at the top of the organizational pyramid. This means that managers' decisions are imposed and implemented within the administration, as the will of the superior managers of certain organizational forms and against the will of the other party. Their authoritativeness enables them to do so, and in this way, a hierarchically superior administrative body imposes a decision on a lower body, either in their vertical or horizontal connection and this other body consciously and voluntarily accepts it, that is, accepts the rule of conduct, regardless of whether the decision-maker is known to him or not. The objective must always be one, which is the protection of the general or public interest, based on individual interests. In this way, and what is desirable, the elements of authority, behind which formal-undesirable managers are hiding, are reduced, and the elements of authority, behind which managers with real knowledge-desirable managers stand, increase. The attribute of power, especially in developing countries with insufficient democracy, culture, and ethics, is a suitable means of making unilateral decisions of interest, which by no means should be a characteristic of public administration management.*

*Keywords: management, personnel, leadership, professionalism, management control.*

## 1. UVOD

Valjan cilj u javnoj upravi se ostvaruje biranjem odgovarajućeg alternativnog rješenja, što omogućava najracionalnije ostvarivanje željenog cilja. Na čelu organa uprave i njihovih organizacija stoje njihovi rukovodioci sa utvrđenim pravima i obavezama. Da bi rukobodilac (menadžer) koordinirao, usmjeravao i kontrolirao rad pojedinih dijelova organizacije, neophodna su mu odgovarajuća ovlaštenja. Organizacija je proces koji je uslovljen koordinacijom između funkcije i slobode koju ona nosi sa sobom, s jedne strane, te hijerarhije koja ograničava slobodu obavljanja funkcionerskih poslova, s druge strane. Rukovođenje općenito, pa i u organima uprave, treba da bude usklađeno sa vremenom i mjestom, a posebno s aspekta njegovih funkcija, kao što su: planiranje, organiziranje, koordiniranje, usmjeravanje i kontroliranje. Samo proaktivan subjekt – državni službenik može biti garant uspjeha u složenim i savremenim organizacijama upravnog karaktera. Kadrovi su ključan element organizacije, jer funkcija upravljanja, posebno politički funkcioneri u užem i širem smislu riječi, treba da omoguće i olakšaju neprestan proces integracije individue u radne grupe, a putem njih i u najveće upravljačke strukture javne uprave (menadžerske strukture svih nivoa). Praktivan državni službenik neće moći biti manipuliran na način da postane sredstvo za ostvarivanje politikantskih ciljeva političkih autarha, a što je sada nerijetka pojava u Bosni i Hercegovini. Na ovaj način državni službenici postaju samo puko biračko tijelo na izborima onih političkih partija koje su postale tzv. stvarni biro i za zapošljavanje. Ovu pošast u našoj zemlji mogu rješavati jedino proaktivni politički funkcioneri i proaktivni državni službenici.

Funkcija rukovođenja u javnoj upravi, u odgovarajućem vremenu i mjestu, predstavlja pokretanje, usmjeravanje i povezivanje djelatnosti pojedinih kadrova i njihovih organizacionih jedinica na osnovu vlasti, ali to istovremeno podrazumijeva i odgovornost rukovodilaca za djelotvoran i efektiviran učinak. Sistem rukovođenja ili menadžerisanja podrazumijeva odnose između raznih grupa kadrova, ali i odnose pojedinih rukovodilaca u okviru organizacije. Od svih sistema rukovođenja, upravi je najkompatibilniji timsko-linijski sistem. Linija je osnova povezivanja, dok timovi imaju savjetodavnu ulogu i nemaju pravo naređivanja. Zato timovi omogućavaju maksimalno iskorištavanje stručnosti, a istovremeno

omogućavaju jedinstvo rukovođenja koje obezbjeđuje linijski sistem. Način na koji rukovodioci izvršavaju svoje zadatke na osnovu datih ovlaštenja i rukovode radom svojih saradnika - kadrova, predstavljaju zapravo metode rukovođenja. Obavljanje ovih aktivnosti se vrši uz pomoć općih i individualnih metoda rukovođenja.

Općim metodima se određuje opći ili generalni način rukovođenja i izvršavanja poslova, dok individualne ili pojedinačne metode nose sa sobom individualiziranu osobnost svakog rukovodioca zasebno.

Metodima se ujedno određuju i odgovarajući tipovi rukovodilavca, a to se načešće čini pomoći tri metoda: (1) metod prinude, (2) metod paternalizma i (3) metod ubjeđivanja.

Metoda prinude odgovara autokratskom rukovodiocu, metoda paternalizma odgovara liberalnom rukovodiocu, dok metoda ubjeđivanja odgovara demokratskom rukovodiocu.

Za metod prinude, karakteristična je primjena prinudnih sredstava.

Uz pomoć metoda paternalizma, rukovodilac brine za niže rangirane kadrove, ali za uzvrat traži njihovu odanost i vjernu poslušnost.

Kod metoda ubjeđivanja, rukovodilac niže rangirane kadrove ubjeđuje na izvršavanje zadataka, koristeći u tu svrhu: prijedloge, sugestije, mišljenja, argumente, lični primjer i slično.

Stilom rukovođenja se izražava osobnost rukovodioca, koja neposredno utiče na efikasnost i efektivnost izvršenja zadataka.

Stilovi rukovođenja koje u većoj ili manjoj mjeri susrećemo kod organa uprave su: (1) autokratski, (2) demokratski i (3) liberalni.

Autokratski stil karakterizira činjenica da rukovodilac samostalno donosi odluke i ne prima savjete svojih saradnika.

Demokratski stil rada rukovodilaca karakterizira njihova saradnja sa ostalim kadrovima.

Liberalni sistem odlikuje savjesnost i ozbiljnost svih članova kolektiva. Iako je demokratski stil dominantan, on se ipak ne smije idealizirati, jer je naše društvo još uvijek konfliktno sa značajnim protivrječnostima i pluralizmom određenih interesa, te ova spoznaja zahtjeva prisustvo više sistema rukovođenja. Zato se u organima uprave rijetko susreću čisti pojedinačni stilovi rukovođenja, zbog čega je poželjan mješoviti sistem rukovođenja.

Vlast i autoritativnost nisu jedina sredstva za rukovodioce kojima oni održavaju jedinstvo između članova organizacije (Pusić, 1978:270). Zato je prvo potrebno utvrditi cilj rukovođenja, s obzirom da rukovođenje ne predstavlja samo izdavanje zapovijedi koja se bazira na vlasti. Rukovođenje podrazumijeva: pružanje pomoći u radu izvršiocima poslova i nižim rukovodiocima, ocjenjivanje kadrova na osnovu objektivizirano utvrđenih kriterija, kao i vođenje permanentne brige o edukaciji kadrova u organizaciji. Iako najveću odgovornost za stanje kadrova u bilo kojoj organizaciji snosi njen menadžment, kao faktor koji upravlja svim organizacionim procesima, ipak je za uspješno upravljanje svim potencijalima, uključujući i kadrovski, neophodan i ogovarajući stručni kadar. Stručnjaci, kao visoko rangiran kadar, treba da posjeduju: znanje, kompetentnost, inovativnost, proaktivnost, percepciju i vještinu iz oblasti: socioloških, pravnih, ekonomskih, organizacionih, psiholoških i drugih društvenih i prirodnih naučnih disciplina.

Svi valjani organizacioni procesi su uvijek bili uslovljeni kompetentnošću njihovih kadrova (menadžera i stručnjaka), sa tendencijom da se njihovi kadrovi prilagođavaju promjenama i proširenju savremenih organizacionih potreba i interesa. Tradicionalni način poimanja i dizajniranja stručnih službi je vremenom morao biti napušten, jer se pod uticajem stalnih promjena, ubrzanog tehnološkog razvoja i sve većeg pooštavanja lojalne tržišne konkurencije, pred menadžment i stručnjake organizacija postavljaju novi izazovi. Ovakav razvoj zahtjeva posmatranje i situiranje organizacija u vremenu i prostoru, što znači da je bio, jeste i biće vremenski uvjetovan.

Posmatranje organizacije se ne može vršiti vanvremenski, pa tako ni organizaciju i funkcioniranje javne uprave ne možemo tretirati kao vječni – nepromjenljivi pojam koji podjednako vrijedi za sva vremena i sve države. Nepoželjno je vršiti tzv. hipostaziranje uprave. To znači da je nepoželjno u moderniji pojam uprave unositi pojam uprave iz ranijeg vremena.

Drugim riječima, valjano pozicioniranje uprave nemoguće je izvršiti ukoliko se uprava ne posmatra u odgovarajućem vremenu i prostoru.

Mijenjaju se i pooštavaju zahtjevi radnih mjesta, organizacionim oblicima javne uprave su sve potrebni kompetentni i sposobni ljudi, vizionari, inovatori i kreatori, politički neutrali i nepristrasni, odnosno depolitizirani i departizirani kadrovi. Glavna karakteristika savremene javne

uprave treba da bude: širok dijapazon znanja, sposobnosti i mogućnosti njenih rukovodioca - menadžera i njenih stručnjaka.

Stručne poslove je neophodno tretirati kao trajnu aktivnost u javnoj upravi, bez koje je nemoguće njeno funkcioniranje. Samo stručan kadar može izvršiti adekvatno, odnosno objektivizirano strukturiranje poslova iz njihove osnovne nadležnosti kako bi organizacija polučila uspjeh u svom radu. S obzirom da strukturiranje poslova treba da odgovara vremenu i prostoru, zato ni za jednu strukturu ne možemo kazati da je svevremenska, odnosno da je univerzalna, idealna i nepromjenljiva. Zato je i najbolje organizacione strukture potrebno stalno preispitivati, mijenjati i prilagođavati objektiviziranoj stvarnosti, odnosno promjenama okruženja i novim zahtjevima koji se postavljaju pred javnu upravu.

## **2. MENADŽERI I STRUČNJACI U JAVNOJ UPRAVI**

Za obavljanje svih poslova u javnoj upravi, potrebi su nam menadžeri i stručnjaci. Oni uz pomoć teorije upravnog prava treba da utvrde smisao uprave u konkretnoj upravnoj grani, odnosno užoj oblasti. Da bi ovo menadžeri i stručnjaci mogli učiniti, neophodno je da posjeduju istinski-objektivni, odnosno stvarni autoritet, a što u Bosni i Hercegovini nije baš čest slučaj. Zbog toga mi uglavnom imamo formalne menadžere i stručnjake, jer su njihovi autoriteti u javnoj upravi zasnovan na vlasti, odnosno na izdavanju naređenja, a ne na stvarnom razumijevanju prirode poslova i zadataka.

Političkim funkcionerima, kao top menadžmentu, u radu pomažu niži rukovodioci (menadžeri) organa javne uprave i stručnjaci koji obavljaju i druge poslove utvrđene aktom o unutrašnjoj organizaciji organa uprave, kao i poslove koje im povjeri rukovodilac (niži menadžer).

Da bi smo istinski provodili zakonsku volju, neophodno je korištenje metoda rukovođenja, zbog čega su metodi nerazdvojni segmenti funkcije rukovođenja.

Za metode rukovođenja, od posebne je važnosti kako su uređena neka pitanja u pravilnicima o unutrašnjim organizacijama i sistematizacijama poslova i radnih zadataka organa uprave. To se naročito odnosi na:

- ✚ utvrđivanje potrebne vrste i broja organizacionih jedinica;
- ✚ raspoređenost poslova i zadataka na službenike i namještenike;

- ✚ određivanje posebnih prava i ovlašćenja u vršenju poslova i zadataka;
- ✚ programiranje i planiranje rada i
- ✚ stručni kolegij.

### **2.1. Stručni kolegij, kao nedovoljno i neadekvatno korišten metod rukovođenja**

Od svih pomenutih metoda rukovođenja, posebnu pažnju skrećemo na stručni kolegij. Ovaj kolegij predstavlja fleksibilno i poželjno sredstvo u rukama rukovodilaca. Zakonodavci ostavljaju mogućnost organima uprave da formiraju stručne kolegije, a što se uređuje pravilnicima o unutarnjim organizacijama i sistematizacijama poslova i radnih zadataka.

U ovom slučaju, kad govorimo o stručnom kolegiju, ne mislimo na stručni kolegij sastavljen od rukovodećih službenika, jer se on podrazumijeva, s obzirom da je on stalno sredstvo koje permanentno pomaže rukovodiocima organa uprave za obavljanje njegovih odgovornih poslova. Za sve rukovodioce i ostale kadrove (profesionalne stručnjake) neophodna je neprijeporna pretpostavka da posjeduju istinski-objektivni, odnosno stvarni autoritet koji se zasniva na znanju, a što u Bosni i Hercegovini nije česta pojava (Purišević, 2021: 82-92).

Reformirati javnu upravu u Bosni i Hercegovini ne mogu menadžeri i stručnjaci čiji su autoriteti zasnovani na pozicijama vlasti, odnosno na izdavanju naređenja. S obzirom da su u Bosni i Hercegovini na svim nivoima vlasti, uglavnom formalni, a ne stvarni autoriteti među menadžerima i stručnjacima, ovo je stanje zato neophodno hitno mijenjati.

Stručni kolegij obligatno čine rukovodeći službenici koje postavljaju i smjenjuju vlade. Međutim, ovaj stručni kolegij neophodno bi bilo proširiti sa stručnim licima koja bi prisustvovala kolegiju i koja bi bila sastavni dio stručnih kolegija kad u njihovom radu učestvuju. Prema tome, kada se stručna lica pozivaju da učestvuju u radu kolegija, oni se tada smatraju članom stručnog kolegija. Pozivanje pojedinih stručnih lica je uslovljeno pitanjima koja se raspravljaju, a o kojima stav zauzima stručni kolegij, kao kolegijalni organ, na čijem je čelu rukovodilac organa uprave.

Na stručnom kolegiju proširenom stručnim licima treba rješavati principijelna pitanja iz djelokruga organa uprave, a operativna samo ukoliko zahtijevaju promptno rješavanje.

Principijelne stavove može zauzimati samo visokostručan sastav stručnog kolegija, te uspješno implementirati nove prosperitetnije ideje i spoznaje.

Pripremu za stručni kolegij obavljaju unutarnje organizacione jedinice, a ne sam stručni kolegij.

Kako stručni kolegij, definisan na ovaj način, čine najstručnija lica organa uprave, ovom kolegijalnom tijelu je zbog toga neophodno posvetiti daleko veću pažnju od onoga što se trenutno čini u svim političko-teritorijalnim jedinicama u Bosni i Hercegovini.

S ovim u vezi, ukoliko bi odluka na stručnom kolegiju bila donesena jednoglasno ili ubjedljivom većinom, a rukovodilac organa uprave ne prihvati takav stav stručnog kolegija, on bi tada trebao izvijestiti nadležni organ koji bi raspravio i zauzeo stav o konkretnom pitanju.

Da bi rukovodilac organa uprave mogao zauzeti adekvatan stav prema mišljenja stručnog kolegija (sa ili bez stručnih lica), neophodno je da rukovodilac ima istinski, objektivni, odnosno stvarni autoritet (znanje).

Ovakva svojstva rukovodioca organa uprave, uz primjenu odgovarajućih metoda i demokratskog stila u radu, neizbježno i kumulativno zahtijevaju rukovodioca osposobljenog za:

- ✚ timski ili kolektivni rad,
- ✚ demokratizaciju, nerijetko, anahronih i sinekura odnosa u organima uprave i
- ✚ istinsko ili stvarno prenošenje zadataka i ovlaštenja na službenike i namještenike čijim radom rukovode.

Ukoliko rukovodilac ne posjeduje istinski-objektivni, odnosno stvarni autoritet, a što u Bosni i Hercegovini nije baš rijedak slučaj, tada neizbježno imamo formalnog rukovodioca organa uprave čiji je autoritet jedino zasnovan na vlasti, odnosno na izdavanju naređenja.

S obzirom da u našoj zemlji nerijetko imamo rukovodioce organa uprave čiji su autoriteti formalnog karaktera, odnosno autoriteti zasnovan na vlasti kao sili, to onda sa sigurnošću možemo konstatovati da je ovo jedan od najkrupnijih problema zbog čega su, između ostalog, i učinci reforme javne uprave potpuno neprepoznatljivi.

Prema tome, iznimno značajna pretpostavka za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini je istinsko stvaranje i jačanje stvarnih autoriteta



zasnovanih na znanju, kao rukovodilaca organa uprave, a ne formalnih (podobnih i poslušnih), kao što je danas čest slučaj.

Stvarna reforma javne uprave zahtjeva donošenje sistemskih, a ne palijativnih i manjih promjena koje zapravo odgovaraju samo vladajućim političkim strukturama.

Sistemska rješenja zahtjevaju značajniji vremenski period. Naime, takva rješenja su dosljedna i nastaju u skladu sa naučno obrađenim principima, a njihovo donošenje zahtjeva planiranje i metodičan pristup u njihovoj izradi. Ovakva rješenja mogu ponuditi samo društveno odgovorni kadrovi, odnosno meritokratski kadrovi. Meritokratski kadar poslove javne uprave obavlja na osnovu rezultata rada (učinka u radu), odnosno zasluga u radu, a ne po osnovu pripadnosti političkoj partiji, odnosno na principima nepotizma i klijentelizma u najširem smislu riječi, što je danas zbilja u BiH. Mi u našoj zemlji danas najčešće imamo egalitaristički kadar, zbog čega pojedinci imaju jednak pristup i uticaj u javnoj upravi, neovisno od kvalifikacija, rada i učinaka rada. Angažman kadrova u javnoj upravi trebao bi biti zasnovan na sposobnostima, motiviranosti i naporima pojedinca, te bi se na ovaj način uklonila nepoželjna uravnilovka u javnoj upravi, a što je sada prisutno. Prema tome, pojam egalitarizam se u našoj zemlji nerijetko rabi u njegovom pogrešnom značenju, te se na taj način eliminiira razlika između radinih i neradinih kadrova. Kroz ovu uravnilovku, favorizira se sinekura kadar.

Polazeći od neprijeporne konstatacije da je po sadržaju i oblicima upravna djelatnost najbrojnija i najraznovrsnija, onda nije teško zaključiti da postojeći kadar u javnoj upravi u BiH ne može odgovoriti zadatku da uprava s takvim kadrom bude najsnažnije pravno sredstvo odgovarajuće političko-teritorijalne jedinice, a posebno takav kadar ne može biti realizator politike izvršne vlasti. Prema tome, velika raznolikost u djelatnosti uprave u savremenim uslovima privrjeđivanja u kojima uprava predstavlja sistem za socijalnu regulaciju, može se osigurati i realizirati samo kroz vođenje javne uprave, kao jedinstvenog sistema vlasti.

### 3. POSLOVI UPRAVE

S pravnog aspekta, razlikujemo tri vrste poslova uprave:

- (1) postavljanje pravnih pravila,
- (2) rješavanje konkretnih slučajeva na osnovu pravnih propisa koje uprava izvršava ili ih sama donosi i
- (3) kontrola upravnih djelovanja.

Na početku, želimo jasno i nedvosmisleno konstatirati da ove tri vrste poslova uprave ne može obavljati i realizirati postojeći, u pravilu, sinekura bosanskohercegovački kadar u upravi. Takav kadar se krije iza tri ključne lažne vrijednosti, a to su: (1) patriotizam, (2) tradicija i (3) rodoljublje.

Ove vrijednosti se rabe posebno u konsocijacijskim društveno-političkim sistemima koji se oblikuju na svojevrsnim načelima tribalizma u posebnom kaptura sistemu vlasti. Ovakvi sistemi su autarhični i zasnovani na zloupotrebi vlasti u kojima se istovremeno lažno predstavljaju vjerski principi kao svjetovni i obratno. U ovakvim sistemima se iskrivljuju čak i istinske vrijednosti bogobojažnih ljudi. Naime, bogobojažan čovjek bi objektivno i stvarno trebao biti najhrabrije i najneustrašivije biće koje ima najteži zadatak. Taj zadatak bogobojažnih ljudi se sastoji u njihovom odupiranju: zlu, nevolji, nemoralu, kriminalu, korupciji, nepotizmu i ostalim porocima. Svi istinski bogobojažni ljudi (kadrovi u najširem smislu riječi), istovremeno bi morali biti i svjetovno porokobojažni. Dakle, istinska bogobojažnost i porokobojažnost, kao društvene vrijednosti, potpuno su kompatibilne. Naime, bogobojažni ljudi, kao društvena bića, s vjerske strane bi zadobili Božiju milost, povjerenje i oprost, pa čak i za najmanji grijeh, a sa svjetovne, zadovoljili bi opći ili zajednički društveni interes, odnosno pojedinačne interese svojih deideologiziranih građana.

Prema tome, kada bi naši politički funkcioneri, menadžeri i stručnjaci bili istinski bogobojažni kadrovi, to bi značilo da bi istovremeno imali i porokobojažne kadrove u javnoj upravi, a takvima bi morao biti stran: nemoral, nepotizam, korupcija, kriminal i slične vrste poroka. Jednom riječju ovi kadrovi bi trebali da budu osobe od integriteta i povjerenja. „Oni koji su preuzeli liderske/menadžerske uloge, a nemaju nikakvog integriteta su ono što nazivamo „slijepi pastiri“ oni zapravo nisu „loši lideri/menadžeri“ jer oni uopće nisu lideri/menadžeri: oni su obmanjivači, prevaranti. Kao što kaže

stara jevrejska poslovice „Kad Bog želi da kazni ovce, on im šalje slijepog pastira“ (Adair, 2022:80).

Nažalost, još jednom naglašavamo, ovakvi poroci se kriju i zasjenjuju lažnim: patriotizmom, tradicijom i rodoljubljem. Zbog toga, u ovakvim sistemima i sa ovakvim kadrovima reforma javne uprave u našoj zemlji će ostati samo jedan kontemplativan proces sa apoteističkim pristupom prema pojedinim tribalističkim (partijskim) vođama.

Umjesto ovoga, javna uprava bi danas, kao socijalni regulator u našoj zemlji, trebala biti prije svega operativni ili neposredni izvršilac poslova, što se posebno odnosi na nedržavnu upravu, kao sastavni dio javne uprave. Samo izuzetno, nedržavna uprava (preduzeća, ustanove i organizacije kojima je povjereno vršenje upravnih ovlaštenja) bi se regulirala, a to znači da bi tada, istina posredno, vršila upravne poslove. Državna uprava, kao drugi dio javne uprave, vršila bi nadzornu funkciju svoje i djelatnosti nedržavne uprave. Kako se za državnu upravu uvijek pretpostavlja autoritativnost, to znači da se ona obično pojavljuje u funkciji regulatora, dok se nedržavna uprava obično javlja u funkciji operativca.

Uz sve navedeno, mišljenja smo da je upravnu vlast neophodno izdvojiti od izvršne vlasti, koja je po svom osnovnom određenju politička vlast. Upravna vlast je operativna i kao takva ima nejneposredniji kontakt sa svojim građanima. Zato mi danas možemo sa sigurnošću kazati da imamo četiri posebno organizirane i međusobno nezavisne vlasti koje vrše četiri različite funkcije (zakonodavna, sudska, izvršna i upravna). Svaka od navedene četiri vlasti ima svoje posebne, samostalne i do izvjesne mjere nezavisne organe i organizacije.

Na ovom mjestu posebno tretiramo odnos između izvršne i upravne vlasti. Naime, izvršna vlast, kao politička vlast, tretira opće izvršenje političko izvršnih organa, a tradicionalno se među ovim organima posebno ističu vlade, kao kolegijalni ili kolektivni organi vlasti (Marković, 1980: 224-229).

De facto, nakon političkog djelovanja izvršne vlasti, započinju aktivnosti upravne vlasti koje se sastoju u pravnom obavljanju njene osnovne djelatnosti, a to je upravna djelatnost, te s njom u vezi i obavljanje stručne i tehničke djelatnosti. Prema tome, upravna vlast sve svoje poslove (upravne, stručne i tehničke) nikada ne obavlja kao političke, već isključivo kao pravne, stručne i tehničke poslove.

Upravna vlast nije neposredno potčinjena zakonodavnoj vlasti, osim što je dužna sve svoje aktivnosti podvesti pod zakon, odnosno imati pravni osnov za svoje djelovanje u zakonu. Isto tako, upravna vlast ne treba biti neposredno potčinjena izvršnoj vlasti, osim što je dužna svoju djelatnost uskladiti i uravnotežiti sa političkim djelovanjem izvršne vlasti u pravcu zadovoljavanja općeg i pojedinačnih jednakopravnih interesa građana. „To znači da se jednakopravnost odnosi na sve građane, u ovom slučaju države Bosne i Hercegovine. To je univerzalna svjetska vrijednost i sastavni je dio Evropske pravne stečevine, tzv „pravnu regulativu“. „Pod time se podrazumijeva ukupan zbir primarnog i sekundarnog prava Evropske zajednice od njenog osnivanja. Pravnu stečevinu moraju poštivati sve zemlje članice kao nepobitnu činjenicu koja se ne može „odbaciti“ ili „zanemariti“ (Kržalić, 2017:28).

Prema tome, jednakopravnost je pojam koji se i u Bosni i Hercegovini odnosi na jednakost svih njenih građana, a ne naroda, kako to neki u našoj zemlji predstavljaju. Samo ovakav pristup pojmu jednakopravnosti karakterizira demokratsku i netotalitarnu državu, odnosno njen sistem.

Zbog svega navedenog, neprimjereno je upravnu vlast tretirati kao servis izvršne vlasti, a što se danas u Bosni i Hercegovini u pravilu čini. Umjesto da upravna vlast daje pravne i stručne savjete na način šta treba i kako treba raditi, u našoj zemlji izvršna vlast od upravne vlasti traži samo da bude poslušna i da bez pogovorno izvršava sve njene naloge. Tačno je da izvršna vlast pravi pretpostavke za rad upravne vlasti, a tiču se: unutarnje organizacije upravne vlasti, imenovanja njenih rukovodećih kadrova, donošenja općih pravnih akata i izdavanja smjernice za rad uprave. Na ovaj način se usmjerava rad upravne vlasti u skladu sa upravnom politikom koju utvrđuje političko-izvršna vlast. Navedena konstatacija polučuje neprijepornu konstataciju da izvršna vlast nikada ne cijeni zakonitost rada uprave, a što je u svim savremenim i demokratskim zemljama zadatak sudova: bilo redovnih, posebnih upravnih sudova ili ustavnih sudova.

Prema tome, zaključujemo da izvršna vlast utvrđuje politiku općenito, pa tako i upravnu politiku, te shodno istoj izvršna vlast ocjenjuje da li su radnje uprave u saglasnosti sa utvrđenom politikom, odnosno upravnom politikom, dok je jedino upravna vlast zadužena za primjenu prava. Izrečeno implicira da upravna vlast nije podanik - servis izvršne vlasti, već je ona jedna od četiri vlasti u državi (zakonodavna, sudska, izvršna i upravna), čime

se još jednom potvrđuje naše zalaganje za kvadrilateralističkom podjelom ukupne državne vlasti. Obavljajući svaka svoje poslove, izvršna i upravna vlast u njihovoj ukupnosti sa ostalim vlastima, neposredno utiču na zadovoljavanje javnog ili općeg interesa, a time i pojedinačnih interesa svojih pravnih i fizičkih lica (građana).

Politiku općenito, pa time i upravnu politiku, izvršna vlast ne utvrđuje proizvoljno – arbitrarno, već se u ovoj svojoj aktivnosti mora pridržavati zakona, političkih akata zakonodavne vlasti i sopstvenih akata. Vlada i drugi kolegijalni izvršni organi su političko-izvršni organi, te su prema zakonodavnoj vlasti neposredno politički odgovorni za rad svojih kolegijalnih organa. Za razliku od izvršne vlasti, upravna vlast se svodi na primjenu prava koju čine stručni, profesionalni, politički neutralni i nepristrasni kadrovi (Purišević, 2021:253-276), te su njihove aktivnosti zasnovane na pravnom djelovanju i primjeni doktrinarnih načela i pravila struke. To znači da je djelovanje upravne vlasti zasnovano na objektivnim normama koje ne koincidiraju sa političkim djelovanjem, što znači da profesionalni službenički kadar ne treba nikako da zavisi od aktuelne političke konfiguracije u vlasti.

#### **4. TIPOVI ORGANIZACIJE IZVRŠNE (POLITIČKO-IZVRŠNE) I UPRAVNE VLASTI I NJIHOVI KADROVI**

Tip organizacije izvršne i upravne vlasti i njihovi kadrovi, određuje odnose između ove dvije državne vlasti. Zbog toga ćemo mi ukazati na tri tipa organizacije izvršne i upravne vlasti, kako slijedi:

(1) Predsjednički ili prezidencijalni tip upravnu vlast tretira kao servis izvršne vlasti kojoj je upravna vlast u cijelosti podređena. Ovaj tip vlasti zapravo govori o tome da je upravna vlast pripadak ili pertinencija izvršne vlasti. Navedeni tip vlasti ne koincidira za zemljama u tranziciji, odnosno sa zemljama nedostatne demokratije.

(2) U parlamentarnom sistemu, upravnu vlast koja primjenjuje pravo treba držati odvojeno od izvršne vlasti koja utvrđuje politiku, što još jednom potvrđuje vrlo jasnu razliku između izvršne i upravne vlasti. S ovim u vezi, vladu, kao najznačajniji organ izvršne vlasti, u pravilu, obrazuju rukovodioci najznačajnijih upravnih organa, a to su politički funkcioneri koji se nedostatno razumiju u upravne poslove, te je njihov zadatak praktično da provode

upravnu politiku utvrđenu od strane izvršne vlasti, te da koordiniraju rad upravnih organa koji pokrivaju određeni resor/e. Za razliku od izvršne vlasti, upravnu vlast treba da obavljaju: stručni, profesionalni, politički neutralni i nepristrasni kadrovi. Državni službenici su fundament i garant stabilnosti upravne vlasti. Politički funkcioneri, koji sprovode opću i upravnu politiku, promjenljivi su i obrazuju najznačajniji organ izvršne vlasti (vlade), što znači da neposredno zavise od politike. Uz navedeno, valjano i zakonito funkcioniranje parlamentarnog sistema, uslovljeno je visokim stepenom demokratije i zahtjeva stabilan društveno-politički sistem zemlje. Državni službenici u ovom sistemu su nepristrasni i svoje poslove obavljaju savjesno i pošteno bez obzira kojoj političkoj opciji pripada njihov politički funkcioner. Takav službenik je dužan tom političkom funkcioneru da stavi na raspolaganje sav svoj talenat, inventivnost, kreativnost, svoja znanja i sve druge intelektualne kapacitete. Službenici su u svom radu uvijek politički anonimni, tako da političke promjene ne mogu uticati na njihov status. Ovo bi bio ideal kome sve države sa ovim tipom vlasti treba da teže. Državni službenici imaju svoju misiju, dok su politički funkcioneri na mandatnom principu.

(3) Što se tiče Bosne i Hercegovine, mišljenja smo da bi njoj najviše odgovarao direktorijalni tip organizacije izvršne i upravne vlasti. Ovaj tip vlasti podrazumijeva veoma izraženu tendenciju depolitizacije upravne vlasti. S obzirom da se upravna vlast nalazi u najneposrednijem kontaktu sa svojim građanima i da isti putem nje ostvaruju gro svojih životnih, odnosno statusnih prava, mišljenja smo da bi depolitiziranu upravnu vlast u našoj zemlji trebalo drugačije organizirati. Pretpostavka za ovu aktivnost je definitivno okončanje sa manipulacijom narodima u državi, a što nacionalne vođe već desetljećima čine. Naime, prema Ustavu BiH: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno sa ostalim), i građani Bosne i Hercegovine ravnopravno konstituišu državu Bosnu i Hercegovinu.“ Prema Ustavu BiH i ustavima entiteta u BiH, potupno ravnopravni konstituenti države su narodi i ostali, odnosno građani Bosne i Hercegovine. Drugim riječima, nema razlike (distinkcije) između pojmova „konstitutivnost“ i „konstituent“, zbog čega se ovi pojmovi mogu zamijeniti i sa pojmom „ustavotvornost“. Prema tome, sva tri naroda i ostali, odnosno građani BiH su potpuno ravnopravni ustavotvorci svih političko-teritorijalnih jedinica u BiH, a što ostvaruju putem svojih predstavničkih organa. Zato, ostalim,

odnosno građanima u BiH, ustavne norme na neprijeporan način garantuju da oni nisu u podređenom položaju u odnosu na Bošnjake, Srbe i Hrvate, kao tri naroda u državi, već su im potpuno ravnopravni.

Uz definitivno iskorjenjivanje ove politikantske manipulacije s pojmom konstitutivnosti, prišlo bi se racionalnoj, funkcionalnoj, učinkovitoj i efektivnoj organizaciji izvršne i upravne vlasti, te bi se stvorile pretpostavke da samo na čelu osnovnih organa upravne vlasti budu imenovani politički funkcioneri koji koincidiraju političkim promjenama.

Što se tiče nosilaca upravne vlasti (profesionalnih službenika), oni bi na te položaje dolazili kroz objektivnu takmičarsku konkurenciju zasnovanu na javnim konkursima i to samo po osnovu anonimnih pismenih stručnih provjera znanja, te bi u svojoj službi uživali stalnost. Dakle, kao što se vidi, ni jedan drugi sistem ne pravi ovako jasnu distinkciju između izvršne (političke) i upravne (pravne) vlasti. Na ovaj način, upravna vlast više ne bi bila politički orijentirana, već bi ova vlast za svoj cilj imala upravno-pravnu djelatnost koju bi ostvarivala stručno, efikasno i efektivno. Ovakav sistem baštini Švicarska, koja ima određene podudarnosti sa teritorijalnim ustrojem naše zemlje. Po uzoru na Švicarsku, mišljenja smo da bi u Bosni i Hercegovini trebalo razmišljati o uvođenju obavljanja upravnih poslova na više regionalnih nivoa (okruga), a što bi koordinirali i usmjeravali izabrani najstručniji predstavnici tih regija ili okruga. Oni bi istovremeno bili i članovi Posebnog državnog vijeća/savjeta. U pravilu, sve državne službenike imenovao bi taj Posebni državni savjet/vijeće. Razumljivo, Posebni državni savjet/vijeće bi moglo delegirati svoja ovlaštenja upravnim regijama ili okruzima, odnosno organu u kome državni službenik treba da radi. Državni službenici bi na početku (prvo biranje) bili birani na period od npr. četiri godine, a nakon svog objektiviziranog potvrđivanja i dokazivanja u službi, birali bi se kao profesionalni državni službeni do sticanja uslova za penziju/mirovinu. Ovo bi sigurno bilo značajno sredstvo za depolitizaciju, departizaciju i deideologizaciju uprave. Nadzor nad radom upravnih regija ili okruga vršio bi Posebni državni savjet/vijeće. Te regije ili okruzi bi po pitanju upravnih poslova bile/i podređene/i Posebnom državnom vijeću/savjetu koje bi svoje odluke donosilo in corpore.

## 5. ZAKLJUČAK

Intencija je da kroz ovaj rad pokušamo uspostaviti „dijagnozu“ za „liječenje“ naše društvene zbilje. Naime, naše dosadašnje praktične spoznaje govore da je glavno područje korupcije u djelatnosti javne uprave kod ugovaranja velikih ekonomskih poslova (javne nabavke), a ne sitna korupcija pojedinih građana kod ostvarivanja nekih pogodnosti ili olakšica prema kadrovima u upravi, mada naravno ni ovo nipošto ne treba tolerisati.

Glavne koruptivne radnje se događaju kod sklapanja krupnih ugovora u javnim nabavkama od državnog interesa, a čiji su akteri menadžeri i kadrovi svih nivoa u javnoj upravi. Ovo bi trebalo hitno preduprijeti, te u tu svrhu uvesti u naše zakone o upravnim postupcima institut upravnih ugovora, koje poznaju zakonodavstva svih naših susjednih zemalja, osim naše zemlje.

Upravni bi se ugovori zaključivali s ciljem obezbjeđenja vršenja javnih službi, što znači da tada država ili druga javno-pravna tijela te ugovore ne bi zaključivala u svojstvu privatno-pravnih lica, već kao predstavnici i nosioci odgovarajuće javno-pravne službe.

Osim javnih nabavki, značajno područje koruptivne djelatnosti predstavlja i krupno oporezivanje, državni zajmovi, subvencije, dozvole za rad, određivanje cijena i tarifa, dodjela sirovina i slično, a ostvaruje se neposrednim traženjem i primanjem mita za određeni nezakoniti postupak, potkradanjem u javnim nabavkama i isplatama, te povezivanjem kadrova uprave s kriminalnim miljeima.

Dakle, u ovom kontekstu, možemo kazati da je u Bosni i Hercegovini na sceni kaptura sistem sa petrificiranim pravilima javnih nabavki (sistem zarobljavanja države u kome se dirigira institucijama sistema da rade u korist privatnika).

Sve ove oblike koruptivnih radnji bi bilo najlakše suzbiti razradom izričitih pravila postupanja u materijalnom i formalnom pogledu, te posebno iskazivanjem porijekla imovine kadrova u upravi i njegovo sankcioniranje u slučaju nezakonitosti (građanska i krivična odgovornost).

Ispitivanje porijekla imovine je posebno važno za: birana i izabrana lica (ministri), postavljena lica (funkcioneri koji rukovode samostalnim i organima u sastavu samostalnih organa, sekretari ministarstava, pomoćnici ministara, direktori upravnih organizacija i njihovo zamjenici i pomoćnici), te za službenike koji obavljaju osnovnu djelatnost uprave. Kako službenike u



radni odnos primaju funkcioneri koji rukovode radom organa uprave, zbog toga su oni nerijetko sredstvo u rukama funkcionera za lično ili grupno pribavljanje protupravne imovinske koristi menadžera i njihovih saradnika.

Zbog svega navedenog, potrebno je permanentno informisanje građana o radu javne uprave. Osnovna vrijednost informisanja građana leži na području odnosa između kadrova u upravi i građana. Da bi se ove nepravilnosti preduprijedile, te da bi se građani na jednak način tretirali, bilo bi potrebno: otkloniti nerazumljivost i nejasnost propisa, pojednostaviti tipizirane obrasce za građane, te učiniti djelovanje i postupanje kadrova u upravi razumljivijim. Da bi javna uprava ujednačila postupanje prema građanima, te vratila povjerenje u svoj zakonit i jednak tretman građana, bilo bi potrebno da javna uprava za svoje građane obezbijedi: lični kontak; informacijske kancelarije; organizacijska i mehanička sredstva; publikacije ili informiranje putem masmedija.

Jednakost pred zakonom je bitna pretpostavka vladavine prava. Naime, građanina je neophodno zaštititi od samovolje bilo koje državne vlasti, a posebno od neograničene svemoći uprave. Iako bi morala da djeluje u pravcu zadovoljavanja javnog ili općeg interesa, uprava danas u BiH služi birokratskoj vlasti kao osnovno sredstvo za održavanje na poziciji vlasti.

Pravna sigurnost sa sastoji u predvidljivosti mogućih odluka javne vlasti u određenim pravnim stvarima, dok pravna jednakost podrazumijeva primjenu pravnih pravila podjednako na sve, uključujući i one koji vladaju. Jer, legitimna je samo ona politička vlast koja je ograničena svrhom svog konstituisanja.

Unatoč konstatovanom, u Bosni i Hercegovini je meritorno postupanje nerijetko ograničeno, uključujući i njegovo potpuno eliminiranje. Meritorno postupanje je u našoj zemlji etnički determinirano, pri čemu je u konkretnim slučajevima dominantna etnička pripadnost, zbog čega su njoj podređene ili potpuno isključene individualne kompetencije službeničkog kadra. Unutarnje organizacije i sistematizacije poslova u javnoj upravi su koncipirane na način da se kadrovsko popunjavanje, a priori, vrši po etničkim, a ne po stručnim, politički neutralnim i profesionalno nepristrasnim vrlinama upravnih službenika.

Prosječan erudita će na bazi empirije, respozivno zaključiti da problem u Bosni i Hercegovini ne predstavljaju njeni narodi, odnosno

njihova različita nacionalna pripadnost, kako to, u pravilu, predstavljaju naši politički autarsi.

Narodi i građani naše zemlje predstavljaju objektivno njeno ogromno i najznačajnije bogatstvo, jer su oni suštinski zapravo prirodna ravnoteža satkana od njihovih posebnosti kojima se balansira realnost društvenog življenja. Nažalost, bosanskohercegovački vlastodršci ovo predstavljaju kao najveći i nepremostiv državni problem, zadržavajući ovom indoktrinacijom sebe što duže na vlasti, odnosno održavajući konsocijacijsko društveno-političko uređenje Bosne i Hercegovine. Prema tome, prepreku za svrsishodno organiziranje i funkcioniranje vlasti u Bosni i Hercegovine, ne predstavlja sigurno različita nacionalna pripadnost njenih građana, već su to politikantske stranke sa svojim podaničko-interesnim partijskim članstvom.

Narode kojima pripadaju, bosanskohercegovački politički oligarsi već decenijama zastrašuju, servirajući im mržnju od strane drugog i drugačijeg, te na taj način indoktriniraju narode kojima i sami pripadaju, stvarajući kod njih zavist kroz neprihvatanje dobra u drugim narodima. Ti isti politički oligarsi i njihovo interesno partijsko članstvo, koje suštinski predstavlja njihovo zarobljeno biračko tijelo, privatizirali su ili i dalje privatiziraju interese naroda, odnosno nacionalnih etnija kojima i sami pripadaju, koristeći ih isključivo kao sredstvo za vlastito enormno i nezakonito bogaćenje. Ove svoje aktivnosti brane tobožnjom ugroženošću naroda kojima i sami pripadaju, a što postižu uz pomoć: nezakonito stećene moći, bogatstva, bolesne ambicije, a kao pohlepne osobe svoje narode prevarno „hrane“ mržnjom i zavišću prema pripadnicima drugih naroda, odnosno drugih nacionalnih etnija.

Prema tome, neophodna je reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini, a ona nije moguća bez njene profesionalizacije, zasnovane na stručnošću, kompetetnošću i nepristrasnosti njenih menadžera i ostalih kadrova, uz obaveznu deideologizaciju i departizaciju javne uprave i njenih kadrova. Uz navedeno, državni službenici treba da budu još i politički neutralni i kompetentni za poslove na koje su raspoređeni. Bez ovako reformirane javne uprave, iluzorno je očekivati ostvarenje principa sigurnost i izvjesnost građana i drugih subjekata u procesu njenog djelovanja, a sve sa ciljem zadovoljavajućeg situiranja njenih građana gdje god da prebivali u državi Bosni i Hercegovini. Bez takve reforme, nema pravne sigurnosti za građane.

## LITERATURA

1. Adair, J., 2022. Muhamed a.s. kao lider. Tuzla: Udruženje građana Multi, (Naslov originala The Leadership of Muhammad)
2. C. Certo, S., Certo, S.T., 2008. Moderni menadžment 10. izdanje. Zagreb: MATE. d.o.o.
3. Kržalić, A., 2017. Vanjska i sigurnosna politika Europske Unije. Sarajevo: Udruženje Nova sigurnosna inicijativa.
4. Marković, R., 1980. Izvršna vlast. Beograd: Savremena administracija.
5. Purišević, F., 2021. Opće upravno pravo, TOM DRUGI, Teritorijalna organizacija uprave i radni/slужbenički odnosi kadrova u upravi u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.
6. Purišević, F., 2021. Opće upravno pravo, TOM PRVI, Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.
7. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić M., 2020. O nosiocima upravne funkcije i njenim obilježjima (sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu), Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 2/2020, Visoka škola CEPS-Centar za poslovne studije.
8. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić M., 2021. Specifičnosti organizacije upravne, odnosno izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 1/2021.
9. Purišević, F., Omanović, S., Kržalić, A., 2021. Evolutivne tendencije razvoja uprave i njenog menadžmenta, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu. Novi Pazar, Pravne teme. Časopis departmana za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru. Godina 9, broj 18., 1-17.
10. Pusić, E., 1978. Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga Zagreb.