

**KVALITETNA JAVNA UPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI  
OSNOVNE PREDPOSTAVKE**

**QUALITY PUBLIC ADMINISTRATION IN BOSNIA AND  
HERZEGOVINA PRIMARY PRESUMPTIONS**

**Ferid Otajagić, doc.dr.  
Zinaid Đelmo, prof.dr.  
Fakultet za javnu upravu  
Patriotske lige br.41 –Sarajevo**

**REZIME**

*Javna uprava u Bosni i Hercegovini nije kvalitetna, jer nije u isključivoj službi građana, niti može obezbjediti društveno ekonomski razvoj Bosne i Hercegovine i Evropske integracije. Da bi stvorili kvalitetnu javnu upravu u Bosni i Hercegovini potrebno je obezbjediti osnovne pretpostavke: promjena ustava, reforma javne uprave, reforma državne službe i reforma upravnih procedura.*

**Ključne riječi:** reforma, ustav, javna uprava, državna služba, upravne procedure

**SUMMARY**

*Public administration in Bosnia and Herzegovina is not quality one, because it doesn't operate as an exclusive service for the citizens, nor it can ensure socio-economic development of Bosnia and Herzegovina and European integration. In order to establish quality public administration in Bosnia and Herzegovina, primary presumptions should be provided: change of the constitution, reform of public administration, civil service reform and reform of administrative procedure.*

**Ključne riječi:** reform, constitution, public administration, civil service, administrative procedures

**1. UVOD**

Svakodnevni život i sve analize u bosanskohercegovačkom društvu nedvosmisleno nas upućuju na neodrživost aktuelnog stanja u Bosni i Hercegovini. Kao glavni krivac ili kočnica daljeg društvenog i ekonomskog razvoja Bosne i Hercegovine pokazuje se Dejtonski ustav koji nije dao ni prava ni dužnosti, niti adekvatnu organizaciju države koja bi bila sposobna obaviti sve funkcije jedne normalne savremene države i ući u Evropske integracije. Kada se analizira struktura upravljanja državom u Bosni i Hercegovini pokazuju se veliki nedostaci u državnom sistemu organizacije i cjelokupne vlasti, ali i u sistemu i kvalitetu državne uprave. Kao nužnost se nameće potreba stvaranja osnovnih pretpostavki za kvalitetnu javnu upravu u Bosni i Hercegovini.

## **2. OSNOVNE PREDPOSTAVKE ZA KVALITETNU JAVNU UPRAVU**

Javnu upravu u Bosni i Hercegovini moramo posmatrati kao cjelinu, odnosno kao jedan zatvoren sistem upravljanja što trenutno nije slučaj, kao što nismo do sada uspjeli ni uspostaviti dva zatvorena sistema upravljanja u smislu razdvajanja političkog procesa od izvršnog procesa. Ova dva procesa u Bosni i Hercegovini trenutno nisu jasno određeni već su čak međusobno prepleteni, tako da jedan drugog ometa i oba postaju paralizirana svakako i najviše na štetu građana. Zato se kao jedini izlaz nameće temeljna reorganizacija državne uprave, odnosno njena reforma što je i preduslov za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Brojni se zahtjevi nameću u stvaranju kvalitetne javne uprave u Bosni i Hercegovini, među njima se mogu ipak izdvojiti osnovne pretpostavke za kvalitetnu javnu upravu:

### **2.1. Ustavne promjene**

U logičnom redoslijedu bitnog i prioriternog promjena ustava države Bosne i Hercegovine se nameće kao prvi prioritet i najbitnija i početna aktivnost u procesu svih reformi na putu integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, ali i za bitno i kvalitetno mijenjanje postojećeg stanja koje nije nimalo zadovoljavajuće. Ustavne promjene i kvalitet ustavnih rješenja treba graditi uz poštivanje osnovnih ustavnih načela: suvereniteta, teritorijalne cjelovitosti i političke neovisnosti države Bosne i Hercegovine.

#### ***2.1.1. Nadležnost države kao pravnog lica (subjekta prava i dužnosti)***

U ustavnim promjenama državu Bosnu i Hercegovinu tretirati kao pravno lice, to je kao pravni subjekt kome se imaju dati prava i dužnosti, odnosno nadležnosti ili kompetencije u ustavu koje danas ima svaka normalna država kako bi se omogućilo državi Bosni i Hercegovini da bude sposobna da izvršava svoje funkcije države i u međunarodnim odnosima i u odnosu države prema svim subjektima i pojedincima na cijeloj njenoj teritoriji neposredno.

#### ***2.1.2. Državna organizacija***

U prestojećim ustavnim promjenama neophodno je državnu organizaciju urediti na takav način kakav propisuje prvo pravilo javnog prava kao obavezu državne vlasti da obezbjedi takvu organizaciju države kako bi pod najboljim uslovima obezbjedila i zaštitila prava i dužnosti pojedinaca na cijeloj državnoj teritorij uključujući i tzv. javna subjektivna prava pojedinca kojima odgovara javna subjektivna dužnost države. Ovo posebno ako se želi pravna država, jer bez tih prava pojedinac ne bi predstavljao ličnost u oblasti javnog prava, zapravo možda bi na papiru imao tzv. „refleksna“ prava koja niti su garantovana ustavom, niti su sudski zaštićena, niti su prinudno ostvarljiva.

#### ***2.1.3. Adekvatna podjela vlasti***

Ustavnim promjenama se mora izvršiti adekvatna podjela ukupne državne vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku u smislu stvaranja tzv. „kočnica i ravnoteža“ među državnim funkcijama: zakonodavstva, izvršnja i sudstva i taj način stvoriti temelj na kome će nastati pravna, a zatim i socijalna država.

##### ***2.1.3.1. Zakonodavna vlast***

Zakonodavna vlast bilo da se radi o jedinstvenoj decentralizovanoj ili federalnoj državi treba dodijeliti prvenstveno državi tako da se održi i učvrsti jedinstvo države koje ne bi smjelo biti upitno zbog buduće evropske perspektive države Bosne i Hercegovine, ali i da se istovremeno obezbjedi i autonomija sa druge strane. Da bi se ovo postiglo potrebne su ustavne garancije i to takve koje ne bi dozvoljavale da se stvara centralizovana unitarna država, ali ni suprotna

tedencija u smislu pretvaranja u konfederaciju kao savezu država čime bi država Bosna i Hercegovina prestala postojati jer bi izgubila suverenitet koji bi pripao državama članicama. U okviru nadležnosti, kopetencija ili prava i dužnosti države Bosne i Hercegovine treba joj u ustavu dati sva prava i dužnosti koje imaju savremene države u svijetu.

### ***2.1.3.2. Sudska nezavisnost***

Kroz ustavne promjene obezbjediti jedinstven sistem sudske vlasti u državi Bosni i Hercegovini i predvidjeti garancije sudske nezavisnosti sa jednim vrhovnim sudom na čelu. Sudu se naprosto mora obezbjediti slobodan rad od svake vlasti, ali i zaštititi od utjecaja na vršenje sudske funkcije koje mogu doći od interesnih skupina, utjecajnih pojedinaca, udruženja, političkih stranaka, sredstava javnog informisanja, vjerskih institucija itd.

### ***2.1.3.3. Zatvoren sistem upravljanja***

Upravna vlast držve Bosne i Hercegovine mora biti jedan sistem i to zatvoren sistem državnog upravljanja koji se temelji na osnovnom principu upravljanja kroz uspostavu neprekidnog sistema prenosa informacija i to sistemom upravljačkih (direktnih, komandnih) i povratnih informacija kojima se uspostavlja zatvoren i potpun sistem upravljanja i u kome bi imali povratne informacije o tome kako su odluke realizovane. To sada nije slučaj, već imamo raspad podsistema i sistema u cjelini ili tzv. entropiju. Pored toga, djelovanje uprave staviti pod ustav i zakon što traži načelo ustavnosti i zakonitosti u radu i djelovanju uprave i to u strožijoj varijanti da uprava smije i mora djelovati isključivo prema sadržaju ovlaštenja (prava i dužnosti) koja su joj data pravnim normama. Naročito se upravna vlast mora suzdržavati od djelovanja za koje nema ovlaštenja i na taj način potpuno izbaciti ili bar ograničiti diskrecionu, odnosno slobodnu ocjenu prilikom odlučivanja. U suprotnom i dalje bi morali vršiti „legalizaciju samovolje“ kroz arbitrarne odluke uprave i tumačenje neodređenih pojmova, tzv. „pravnih standarda“.

## **2.2. Reforma državne uprave**

Reforma državne uprave u Bosni i Hercegovini je i preduslov za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Reformu treba provesti što temeljitije i u rokovima koji su predviđeni Strategijom reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i Akcionim planovima uz strategiju kao bi se na kraju dobila: zakonita, blagovremena, racionalna, efikasna, ekspertna javna uprava i prije svega profesionalna i nepristrasna javna uprava.

## **2.3. Reforma državne službe**

Razlozi za reformu državne službe u Bosni i Hercegovini su brojni nedostaci važećih zakonskih rješenja iz ove oblasti, ukazivanje prakse na potrebu preciznije i potpunije uređenje odnosa u državnoj službi, zatim odvajanje upravne službe od politike. Glavni razlog je da se državna služba uskladi sa Strategijom reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini koja bi bila učinkovita, efikasna i u službi građana te omogućila ispunjavanje uslova potrebnih za evropske integracije i održivi društveno-ekonomski razvoj. Reformu državne službe potrebno je izvršiti u više segmenata: 1. Reforma službeničkog sistema, 2. Reforma politike osoblja, 3. Razvoj upravne kulture, 4. Reforma organizacije personalne službe, 5. Reforma korištenja materijalnih sredstava, 6. Reforma planiranja odnosno predviđanja, 7. Reforma vertikalne i horizontalne hijerarhije i koordinacije, 8. Reforma komunikacijskog sistema, 9. Reforma nadzora, 10. Reforma odgovornosti i 11. Reforma u cilju razdvajanje uprave od politike.

### ***2.3.1. Reforma službeničkog sistema***

Postojeća pravila o državnim službenicima i državnoj službi treba nužno reformisati i stvoriti jedan cjelovit sistem državne službe. U okviru reforme ovog sistema potrebno je izvršiti i

reforme: politike osoblja, razvoj upravne kulture, organizaciju personalne službe, korištenje materijalnih sredstava, planiranja odnosno predviđanja, uspostavu vertikalne i horizontalne hijerarhije i koordinacije, komunikacijskog sistema, nadzora u upravi, odgovornosti uprave i potpuno odvojiti upravu od politike.

### **2.3.2. Reforma politike osoblja**

Reformu politike osoblja izvršiti kroz promjene postojećeg sistema popunjavanja radnih mjesta, obezbjeđenje optimalnih uslova za rad i vođenje kadrovske politike od prijema, raspoređivanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te obezbjediti adekvatnu motivaciju u oba njena vida kao bitan uslov za kvalitetan rad i maksimalne radne učinke.

### **2.3.3. Reforma upravne kulture**

Upravna kultura je sastavni dio šire političke kulture, a ova dio još šire socijalne kulture. Stoga je dokazano da upravna kultura ima veze odnosno pod utjecajem je samog društva i politike. Međutim, svaka država ima oblikovani sistem vrijednosti koje se vide u političkim i upravnim procesima koje u Bosni i Hercegovini treba prilagoditi jednom novom društveno-ekonomskom i političkom sistemu primjerenom vremenu i prostoru evropske Bosne i Hercegovine. S obzirom na pojavu stavljanja akcenta na značaj rukovodstva organizacije i jednu vrstu organizacijske kulture u kojoj se na manipulativan način obezbjeđuje članstvo i pripadnost, te ideološki podstiče menadžerstvo najčešće dovodi do tzv. „korupcijske kulture“. U stvaranju i razvoju upravne kulture u Bosni i Hercegovini mora se izgraditi i menadžerska kultura koja naglašava efikasnost, blagovremenost, postizanje rezultata, inovativnosti uz poštovanje postupaka i zakonitosti. U javnoj upravi u Bosni i Hercegovini potrebne su vrijednosne promjene u smislu uvođenja ključnih vrijednosti javne uprave, kao što su socijalne i demokratske vrijednosti (nepriistrasnost, zakonitost, poštenje, jednakost, pravda, preglednost i odgovornost), te profesionalne vrijednosti (učinkovitost, poštivanje državnih izvora, povjerenje i pristojnost).

### **2.3.4. Reforma organizacije personalne službe**

S obzirom na ustavne principe jednakosti slobode i dostojanstva, ravnopravnosti svih oblika svojine, slobodno tržište, nediskriminacija i pravičnih procedura od državnog službenika se traži da mora usvojiti određene kriterije ponašanja u radu kao svoje vlastite u odnosu službenika prema građanima, prema društvu (državi), prema upravnoj organizaciji i u odnosu službenika prema radu. Da bi se to postiglo mora se organizacija personalne službe unaprijediti kroz dvije grupe zadataka: aktivno unapređenje kadrovske politike i poslove personalne administracije u smislu stvaranja upravnog službenika kao profesionalca (školovanog, obučenog, stručnog, efikasnog i motivisanog).

### **2.3.5. Reforma korištenja materijalnih sredstava**

U korištenju materijalnih sredstava uprave potreban je novi pristup u smislu zakonitog, ali i racionalnog, ekonomičnog, namjenskog i svrsishodnog korištenja i čuvanja povjerenih sredstava upravi. Uz to potrebno je obezbjediti adekvatan pravni i politički nadzor.

### **2.3.6. Reforma planiranja odnosno predviđanja**

Predpostavljajući da će jednog dana upravljanje u javnoj upravi biti neoptimalno, nedostajće sredstva, bit će veliki rashodi iz budžeta i logično postojaće potreba za ekspertnom i sposobnom upravom. Zbog toga je potrebno način predviđanja u upravi, odnosno planiranja u ostvarivanju postavljenih ciljeva prilagoditi realnim potrebama i mogućnostima uz postavljanje mjerila za nadzor rezultata (standard) i eventualne odgovornosti.

### **2.3.7. Reforma vertikalne i horizontalne hijerarhije i koordinacije**

Kako državna uprava predstavlja izvršnu vlast potrebno je uspostaviti jasnu i što kraću hijerarhijsku ili vertikalnu liniju prenošenja naredbi i povratnih informacija, ali i adekvatnu i zadovoljavajuću horizontalnu koordinaciju i saradnju u državnoj upravi koja je primjerena savremenim potrebama, brzini, raznolikim zahtjevima, sukobu interesa itd.

### **2.3.8. Reforma komunikacijskog sistema**

Komunikacijski sistem u upravi prilagoditi savremenim potrebama uz korištenja sredstava informatike, kibernetike, automatike, tehnike kao bi se blagovremeno i adekvatno utjecalo na ponašanje ljudi u upravi, ali i njihovog komunikacijskog odnosa sa okolinom kako bi informacije koje dobiju adresati bile selektivne, otporne da se ne iskrive, mogućnost brzog ispravljanja i ekonomične što bi doprinijelo pravilnom informisanju građana i smanjio prostor medijskog nagađanja, špekulacija i manipulisanja o pojavama u upravi.

### **2.3.9. Reforma nadzora**

Postojeći nadzor u upravi reformisati na savremenim pokazateljima kvaliteta nadzora, kao što su: blagovremenost, ekonomičnost, obuhvat, uravnoteženost nadzora. Nadzor u upravi potpuno ažurirati i koristiti nadnadzor ili nadzor od strane više subjekata u istom slučaju kako bi se otklonila mogućnost samovolje i iskorištavanja nedostatka nadzornih organa odnosno pojedinaca u organu i kako bi pojedine uprave ili slučajevi ostajali uopšte bez nadzora. Prilikom nadzora treba obezbjediti da se nadzire: rezultati rada, način rada, rad, nadzor sadržaja, ekonomičnost rada, nadzor zakonitosti i nadzor svrsishodnosti.

### **2.3.10. Reforma odgovornosti**

U cjelosti preispitati i reformisati sistem odgovornosti i pravne i političke koji je primjeren evropskim zemljama uz mogućnost uvođenja odgovornosti za grešku i neznanje, jer bi to spriječilo pojedince na rukovodećim poslovima ali i državne službenike da prihvataju poslove za koje nisu školovani i osposobljeni već su podobni i time postaći eksperstvo u vladi i na rukovodećim funkcijama.

### **2.3.11. Reforma u cilju razdvajanja uprave od politike**

Da je uprava jako sredstvo politike još prije stotinu godina primjetio je poznati Njemački sociolog Max Weber i tvrdio da upravu i politiku strogo treba odvojiti, te da se državni službenici ne smiju baviti politikom. Upravo stalna borba političkih partija za članove, simpatizere i birače u Bosni i Hercegovini pokazuje svu negativnost naprijed navedene tvrdnje. Zbog toga, politički utjecaj treba da se završi na političkom nivou upravljanja tj. na nivou zakonodavne vlasti, a upravna vlast mora u demokratskoj i pravnoj savremenoj državi jedino i isključivo biti pod utjecajem prava.

## **2.4. Reforma upravnih procedura**

Izmjena upravnih procedura podrazumjeva njihovo prilagođavanje novonastalim vrijednostima društveno ekonomskih i političkog sistema u Bosni i Hercegovini temeljenog na osnovnim principima datim u ustavu Bosne i Hercegovine, te već iskazane potrebe za kombinacijom vrednosnih principa upravne kulture: legalističkog i poduzetničkog ili menadžerskog, te principa zakonitosti sa principom blagovremenosti. Postupci u kojima se rješavaju upravne stvari su: upravni postupak, upravni spor i posebni upravni postupci.

### **2.4.1. Upravni postupak**

Reformisani upravni postupak bi trebao biti zasnovan na osnovnim idejama: stroge varijante načela zakonitosti i zaštita subjektivnih prava i dužnosti svih subjekata uključujući i

afirmisana javna subjektivna prava pojedinca prema državi kojima odgovara javna subjektivna dužnost države, naravno ako se želi pravna država.

#### **2.4.2. Upravni spor**

Upravni spor kao oblik upravne kontrole uprave od strane suda takođe treba reformisati tako da se u njemu pored ocjene zakonitosti upravnih akata i upravnih radnji vrši ocjena i njihove cjelishodnosti, te da se ne dozvoli apsolutna sloboda akata i radnji donijetih na osnovu tzv. diskrecione ili slobodne ocjene. Principjalni stav o sporu „pune jurisdikcije“ treba praktimirati i tako ne stvarati praksu da se uvijek u praksi predmet vraća organu čiji je akt poništen zbog nezakonitosti.

#### **2.4.3. Posebni upravni postupci**

Veliki broj upravno pravih odnosa rješavaju se kao posebni upravni postupci u oblastima: odbrane, unutrašnjih poslova, finansija, poreza, itd., svoj rad najčešće pravdaju specifičnostima, hitnošću, opštim interesom, korisnošću itd., a da velikom broju slučajeva nisu ispoštovane procedure i njihov rad na načelima upravnog postupka. Ove postupke, takođe, treba reformisati i dovesti u sklad sa zahtjevima savremene pravne i socijalne države koja pored javnih subjektivnih prava ima i javne subjektivne dužnosti prema pojedincu.

### **3. ZAKLJUČAK**

Aktuelno stanje u Bosni i Hercegovini je neodrživo. Isto tako, stanje u javnoj upravi je nezadovoljavajuće jer ne može na adekvatan način da odgovori savremenim potrebama građana. Zbog toga se moraju izvršiti adekvatne reforme kroz izmjenu ustava Bosne i Hercegovine, reformu državne uprave, državne službe i upravnih procedura kao osnovnih pretpostavki za kvalitetnu javnu upravu u Bosni i Hercegovini.

### **4. LITERATURA**

- [1] Ustav Bosne i Hercegovine (prevod na bosanski jezik).
- [2] Zakon o upravi „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br.32/02.
- [3] Eugen Pusić: Nauka o upravi; Zagreb, 2002.
- [4] Leon Digi: Preobražaji javnog prava; Beograd, 1997.
- [5] Stane Vlaj: Teorija javne uprave; Ljubljana, 2006.
- [6] Max Weber: Vlast i politika; Zagreb 1999.
- [7] Mustafa Kamarić i Ibrahim Festić: Upravno pravo; Sarajevo, 2004.
- [8] Velimir Ivančević: Institucije upravnog prava; Zagreb, 1983.
- [9] Vanjskopolitička inicijativa BH: Strukture upravljanja državom u BiH; [www.vpi.ba](http://www.vpi.ba) .
- [10] Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH: Strategija reforme javne uprave u BiH i Akcioni plan; [www.parco.gov.ba](http://www.parco.gov.ba) .
- [11] “Izvještaj o napretku u BiH u 2008.godini“, [www.europa.ba](http://www.europa.ba).