

## KVALITET UPRAVLJANJA U JAVNOM SEKTORU BOSNE I HERCEGOVINE

### QUALITY MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Doc. dr. Ferid Otajagić  
Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

#### REZIME

*Rad tretira upravljanje kao savremeni i univerzalni fenomen. Pod upravljanjem, kao kompleksnim pojmom, podrazumijeva se kontinuirana djelatnost ka ostvarivanju postavljenih ciljeva organizacije: planiranje, usmjeravanje, kontrolisanje, ocjenjivanje i ponovno usmjeravanje. Kao sistemi upravljanja navode se: personalističko, teritorijalno i funkcionalno upravljanje. Teritorijalno i funkcionalno upravljanje ili upravljanje državom ima svoj tok od institucionalnog, preko instrumentalnog do izvršnog nivoa i obrnut smjer povratka informacija, tzv. feed-back. Nakon analize upravljanja u javnom sektoru Bosne i Hercegovine konstatuje se nepravilnost i nekvalitetnost upravljanja, što za posljedicu ima neostvarivanje ciljeva savremene države. Kao izlaz predlažu se ustavne promjene i reforma javne uprave.*

**Ključne riječi:** upravljanje, djelatnost, sistem, država, feed-back, javni sektor, kvalitet, reforma

#### SUMMARY

*The paper discusses management as contemporary and universal phenomenon. The management as complex concept is understood as a continuous activity towards achieving the objectives of the organization: planning, directing, controlling, evaluating and re-routing. Personalistic, territorial and functional management are set out as management systems. Territorial and functional governance or management of the state has its own flow of institutional, instrumental through executive levels and reversed direction of return information so called feedback. After an analysis of management in the public sector in Bosnia and Herzegovina an irregularity and poor quality management are asserted resulting in a failure to achieve the goals of the modern state. Constitutional amendments and reform of public administration are suggested as a solution.*

**Key words:** management, operations, systems, states, feedback, the public sector, quality, reform.

#### 1. UVOD

U ovom radu obrađuje se jedno savremeno pitanje, a to je upravljanje kao univerzalni fenomen. Posebno nas interesuje kvalitet upravljanja u javnom sektoru Bosne i Hercegovine radi postizanja savremenih ciljeva države Bosne i Hercegovine kao buduće članice Evropske unije.

#### 2. UOPŠTE O UPRAVLJANJU

Za potrebe ove teme interes je uprava u javnom sektoru, koja obuhvata državnu upravu u užem i širem smislu riječi, uključujući organizacije koje vrše javna ovlaštenja.<sup>1</sup> U tom smislu

---

<sup>1</sup> Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, *Upravno pravo (Opšti dio)*, Sarajevo, 2004., str. 82.

predmet interesovanja je državna uprava i u organizacionom i funkcionalnom smislu, ali i organizacije koje vrše javna ovlaštenja sa funkcionalnog stanovišta.

Prema tradicionalnom pristupu predmet nauke o upravljanju su problemi organizacije uopšte, zatim načela koja se primjenjuju pri organizovanju ljudskog društva, uloga ljudi, odnosno kadrova u organizaciji, materijalna sredstva kojima se organizacija koristi, međuljudski odnosi u okviru organizacije, kao i druga pitanja vezana za organizaciju. Ovom se mogu dodati i pitanja rukovođenja organizacijom, problem informacionih sistema u organizaciji, pitanje funkcionisanja upravljanja u organizacijama, te pitanje kontrole rada organa i organizacija u sistemu upravljanja.<sup>2</sup>

Savremeni pristup upravljanju obuhvata sve tradicionalne kategorije, ali uključuje i savremene elemente kao što su: kibernetika modelistika, informatička tehnologija, javni sektor i sl.<sup>3</sup> Upravljanje kao kompleksan pojam obuhvata najmanje dva osnovna značenja: „upravljanje stvarima“ (npr. upravljanje motornim vozilom, brodom, avionom itd.) i „vladanje ljudima“, odnosno vršenje autoritativnih aktivnosti na osnovu političke vlasti i moći (npr. izdavanje naredbi radi prinude i vršenja rada).

Polazna osnova pravno-političke teorije o upravljanju vezuje upravnu djelatnost za državu i određuje je kao jednu tzv. pravnu funkciju državne vlasti. Međutim, danas preovladavajući modeli uprave u razvijenim zemljama, posebno evropskim, proizilaze iz koncepcije „socijalne funkcije“ uprave i upravne djelatnosti. Vršanjem socijalne funkcije dolazi se do preobražaja (transformacije) javne vlasti u javnu službu, kao i transformacija modela državne uprave u model javne uprave.<sup>4</sup> Zbog toga se početkom 20. vijeka javlja koncepcija o tzv. naučnoj organizaciji rada, koja naglašava da se upravljanje treba postaviti na „naučne osnove“, kako bi se našao „jedan“ najbolji put. Pod upravljanjem se podrazumijeva kontinuirana djelatnost planiranja, usmjeravanja, kontrolisanja ocjenjivanja i ponovnog usmjeravanja neke državne aktivnosti u okviru šireg sistema pravila, odnosno u okviru već donijete odluke o cilju koji treba postići. Da bi se povećao stepen realizacije upravljanja, njena efikasnost i ekonomičnost data je „lista“ upravnih poslova koji su tipizirani za svaki oblik upravljanja i važe i za javni i za privatni sektor. Ti elementi upravljanja su planiranje, organizovanje, kadrovi, usmjerenje, koordinacija, izvještavanje i budžetiranje.<sup>5</sup> Tako se počelo postavljati pitanje kako ostvariti „dobro upravljanje“ u organizaciji, šta sadrži koncepcija o „naučnom upravljanju“, koju problematiku upravljanja shvatiti prvenstveno kao pitanje organizacije, koji je faktor (a to su „ljudi“) najvažniji u organizaciji sa svojom složenom psihofizičkom strukturom i „društvo“ (kao socijalno okruženje organizacije).

Teorija i praksa upravljanja organizacijama u posljednjih dvadesetak godina dobijaju posebnu dinamiku razvojem „nove upravne pragmatike“ u organizaciji („umijeće da se rad učini efikasnim“) sa novim referentnim standardima „upravne efikasnosti“ i podršku novih „tehnologija“. Osnovna pragmatska orijentacija se „oplemenila“ sa metodologijem opšte teorije sistema, kao i dostignućima teorija komunikacije, informatizacije i odlučivanja.

### **3. UPRAVLJANJE DRŽAVOM (TERITORIJALNO I FUNKCIONALNO UPRAVLJANJE)**

Istražujući fenomen upravljanja čini se da postoji i u svijetu i kod nas kriza u naučnoj obradi upravljanja, posebno kada su u pitanju funkcionalno upravljanje i njegov odnos prema

---

<sup>2</sup> Stevan Lilić, Milan I. Marković, Predrag Dimitrijević, *Nauka o upravljanju sa elementima pravne informatike*, Savremena administracija, Beograd, 2001., str. 15.

<sup>3</sup> Stevan Lilić, Milan I. Marković, Predrag Dimitrijević, navedeno djelo, str. 49-51: „ Pojava javnog sektora u obavljanju upravnih poslova, primjer je i ilustracija ove problematike (...)“

<sup>4</sup> Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, Plato, Beograd 1997., str. 33-34.

<sup>5</sup> Stevan Lilić, Milan I. Marković, Predrag Dimitrijević, navedeno djelo, str. 9-13.

teritorijalnom upravljanju.<sup>6</sup> U uslovima tržišne privrede nema više utjecaja država da „interveniše“ u „sporu“, pa se iz tog razloga javlja problem iznalaženja novih rješenja. Prema ovom konceptu teritorijalnog i funkcionalnog upravljanja (upravljanja državom) ili upravljanje u širem smislu predstavlja jedan od osnovnih društvenih procesa. Da bi se odredio pojam upravljanja u širem smislu, kao skup posebnih aktivnosti koje imaju specifične karakteristike, mora se početi od društvenog rada koji se obavlja u društvenoj zajednici, a radi zadovoljavanja potreba stanovništva, odnosno potreba članova određene društvene zajednice. U vezi sa obavljanjem društvenog rada na zadovoljavanju potreba članova društvene zajednice, mogu se razlikovati dvije vrste osnovnih poslova: poslovi proizvodnje i vršenje materijalnih i drugih vrsta usluga za potrebe članova zajednice i poslovi koji prethode procesu proizvodnje i vršenju usluga. Uobičajno je da se ovi drugi poslovi obuhvataju zajedničkim nazivom „upravljanje“. Tako poslovi koji su obuhvaćeni pojmom upravljanja treba da omoguće pravilno i neprekidno odvijanje procesa proizvodnje i vršenja usluga. Sa progresom proizvodnih snaga, konstantnim ostvarivanjem proširene reprodukcije, progresivnom podjelom rada, kooperacijom proizvođača, ispunjenjem ličnih obaveza itd., izdvaja se posebna društvena djelatnost „upravljanje“.<sup>7</sup> Kada se govori o poslovima upravljanja, potrebno je razlikovati upravljanje koje se vrši u okviru države, kao jedne od najznačajnijih savremenih organizacija, odnosno u okviru užih teritorijalnih jedinica (npr. republika, pokrajina, lokalne samouprave i dr.) od upravljanja drugim organizacijama (npr. privrednim preduzećima). Osnovni cilj teritorijalnog upravljanja je da organizacije pospješuju osnovni društveni proces - proces proizvodnje materijalnih dobara i vršenja usluga. Država je jedna od najstarijih, najvažnijih i najkompleksnijih čovjekovih organizacija o kojoj još uvijek postoje brojne nedoumice i mnoga pitanja ostaju bez odgovora u pogledu njene suštine i budućnosti. Dvije relevantne dimenzije organizacije i upravljanja državom su relacije između njihovih različitih funkcionalnih sfera i teritorijalnih nivoa, kao i odnos između javnog i privatnog sektora. U svakoj državi sadržaj i forme odnosa između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, njihove autonomnosti i određivanja i ograničenja kao i međusobno prožimanje – međuiticajnost, u izuzetno značajnoj mjeri određuje dominantne karakteristike upravljanja i odlučivanja. Ali, ti odnosi i procesi u složenim federativnim državama su kompleksni i neizvjesni, kao i u većim i razvijenijim državama, na većim prostorima, sa brojnijim stanovništvom, sa bogatijim sadržajem privrede i društva i sa razvijenim legitimnim potrebama njegovih članova. Teritorijalno upravljanje, odnosno upravljanje državom ili užim teritorijalnim zajednicama se sastoji od više djelatnosti. Pri diferencijaciji pojedinih djelatnosti od kojih se sastoji upravljanje državom, uglavnom se polazi od tri osnovne državne djelatnosti koje obuhvata proces upravljanja: zakonodavna, upravna i sudska djelatnost.<sup>8</sup>

#### **4. TOK PROCESA UPRAVLJANJA U DRUŠTVENIM SISTEMIMA**

Pažljivom analizom pojma upravljanja, djelatnosti i značaja upravljanja u društvenim sistemima dolazimo do prikaza toka procesa upravljanja u društvenim sistemima. Tok procesa upravljanja polazi od institucionalnog (političkog) nivoa, ide do instrumentalnog (upravnog) nivoa, zatim dolazi do izvršnog nivoa upravljanja kod društvenih sistema, a zatim proces ide u obrnutom smjeru.

##### **4.1. Institucionalni nivo upravljanja**

Upravljanje u organizacijama počinje na njenom najvišem nivou, koji se označava kao institucionalni nivo za određivanje ciljeva organizacije. Na tom nivou se odlučuje šta organizacija želi, odnosno šta njeni članovi žele postići u određenom periodu. Zapravo, ovdje se

<sup>6</sup> Sead Dedić, *Osnovi nauke o upravljanju*, Viša upravna škola Sarajevo, Sarajevo, 1982., str. 39.

<sup>7</sup> Stevan Lilić, Milan I. Marković, Predrag Dimitrijević, navedeno djelo, str. 46.

<sup>8</sup> Stevan Lilić, Milan I. Marković, Predrag Dimitrijević, isto djelo, str. 47.

odlučuje o interesima članova organizacije na bazi vrijednosnih ocjena koje se oblikuju u organizaciji. Odluke imaju osnovni ili temeljni značaj za djelovanje organizacije kao cjeline, odnosno kao jednog sistema. U društveno-političkim organizacijama se na tom nivou donose zakoni, društveni planovi i drugi opći akti s kojim se određuju ciljevi koji se žele ostvariti u društveno-političkoj zajednici. Konačno, to su načelne odluke pretežno općeg značaja u kojima se daje osnovno usmjerenje cijelog daljeg toka procesa upravljanja na nižim nivoima. Sa navedenim odlukama postavlja se, odnosno određuje se politika organizacije. Zbog toga se taj nivo označava kao politički nivo upravljanja, odnosno politički nivo organizacije. Odluke na tom nivou upravljanja predstavljaju prvu fazu upravljanja i čine polazište za dalji tok upravljanja. Politička, načelna i opća priroda odlučivanja na tom nivou odražavaju se u strukturalnoj šemi organizacije na tom nivou. To je nivo najviših organa u pojedinim organizacijama, a kod društveno-političkih organizacija to su skupštine, vijeća, parlamenti itd. Ovi organi su formirani po načelima politike, tako da imaju legitimitet odlučivanja u ime svih članova organizacije i u njihovom interesu. Ako je u pitanju država kao društvena organizacija, onda u ime i u interesu svih građana te države. Članovi tih organa se biraju po određenim pravilima iz svih dijelova sistema, odnosno svih podsistema organizacije. Na ovom političkom nivou odlučivanje se zasniva po pretežno vrijednosnim premisama, za delegate ili vijećnike ili zastupnike, odnosno poslanike ili predstavnike ne zahtijeva se posebna stručnost, već više politička svijest o razvoju društva i kompletne organizacije, a u skladu sa postojećim sistemom upravljanja. Organi koji donose odluke na ovom nivou u pravilu se ne moraju upuštati (a mogu) u stručne detalje problema o kojima odlučuju. Oni se oslanjaju na povjerenje struci koja im predočava materijal tog ili nižeg nivoa, s tim što mogu u određenim slučajevima i po potrebi provjeriti stručnost materijala traženjem mišljenja ili stava drugih neutralnih stručnih institucija. Izvjesne pripreme za odlučivanje vrše se po radnim tijelima tog organa (skupštine, parlamenta, vijeća itd.) kao što su komisije, odbori, klubovi i sl. Odluke se donose nakon detaljne rasprave, dogovorom ili glasanjem, po pravilu većine uz moguća ograničenja (npr. dvotrećinske većine).<sup>9</sup>

#### **4.2. Instrumentalni nivo upravljanja**

Od prvog institucionalnog ili političkog nivoa upravljanja tok ili akcija ide prema nižem tehničko-stručnom nivou u organizaciji, gdje se donesene načelne odluke konkretizuju, stručno obrađuju i pripremaju za neposredno provođenje ili izvršenje. Taj nivo upravljanja možemo zvati instrumentalni nivo upravljanja. Pojam ovog nivoa upravljanja baziran je na riječi instrument, što znači sredstvo ili jednostavnije sredstvo za ostvarivanje ciljeva organizacije. Na ovom nivou se odlučuje o stručnim i konkretnim pitanjima. To je tzv. faktološko odlučivanje koje se temelji na stručnim premisama. U ovoj fazi odlučivanja radi se o tome kako postići ciljeve koji su usvojeni na institucionalnom, odnosno političkom nivou. Na ovom nivou srećemo niz organa, odnosno organizacionih jedinica koje su sastavljene od profesionalnih radnika kojima je taj rad stalno zanimanje.<sup>10</sup> Od uposlenih lica na ovom nivou se zahtijeva, prije svega, konstantnost, stručnost i profesionalnost. Organima, odnosno organizacionim jedinicama na tom nivou organizacije, priznat je organizacioni položaj sa određenom samostalnošću. U društveno-političkim zajednicama imaju položaj organa, odnosno to su upravni organi (općinski, republički, savezni i sl.) čiji su položaj ili prava i dužnosti određeni ustavom, jer vrše funkciju državne vlasti.<sup>11</sup> Zato se taj nivo označava i kao upravni nivo organizacije ili institucije koje imaju javna ovlaštenja koje imaju položaj unutrašnje organizacione jedinice za tehničke, računovodstvene, vodovodne, razvojne, komunalne i slične službe sa odgovarajućim šefovima koje povezuju poslovodni organi organizacije.

<sup>9</sup> Stane Vlaj, *Teorija javne uprave*, Fakultet za upravu, Ljubljana, 2006., str. 20-41.

<sup>10</sup> Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002., str. 88-98.

<sup>11</sup> Slobodan Jovanović, *Država - pojam države, državne funkcije*, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon, Beograd, 1936., str. 333.

### **4.3. Izvršni nivo upravljanja**

U okviru instrumentalnog nivoa upravljanja oblikuje se određena faza u kojoj se koncentriše akcija na izvedbenom nivou. To je nivo upravljanja na kome se načelna politika pretvara u konkretnu izvedbenu ili izvršnu akciju i od kada se tok izvođenja akcije dalje usmjerava, usklađuje i kontroliše. Kod te faze radi se o odlukama političke i ujedno stručne prirode, od kojih u najvećoj mjeri zavisi uspjeh cijele akcije upravljanja. Ta faza upravljanja se označava kao izvršna, ali ne u smislu efektora. Organi koji odlučuju na tom nivou obično se označavaju kao izvršni. U društveno-političkim zajednicama to su izvršni savjeti (vijeća), u nekim organima izvršni odbori, a u nekim izvršni poslovodni organ, bilo individualni (direktor) ili kolektivni. Na ovaj način, u funkcionalnom smislu i u organizacijskoj strukturi, ti organi povezuju stručne organizacijske jedinice, odnosno organe i vode ih u smjeru određenog zajedničkog cilja. Zbog toga je funkcionalno i organizacijski na tom mjestu izvedbeni nivo u organizaciji. U ovoj fazi upravljanja nastupa najveća koncentracija odgovornosti i najveća koncentracija društvene moći u organizaciji. Naravno, to može imati određene probleme, zbog čega se ti organi biraju samo na određeni mandatni period. Na ovom mjestu samo ćemo napomenuti da kod upravljanja u privrednim organizacijama postoji i četvrti tzv. tehnički nivo upravljanja.

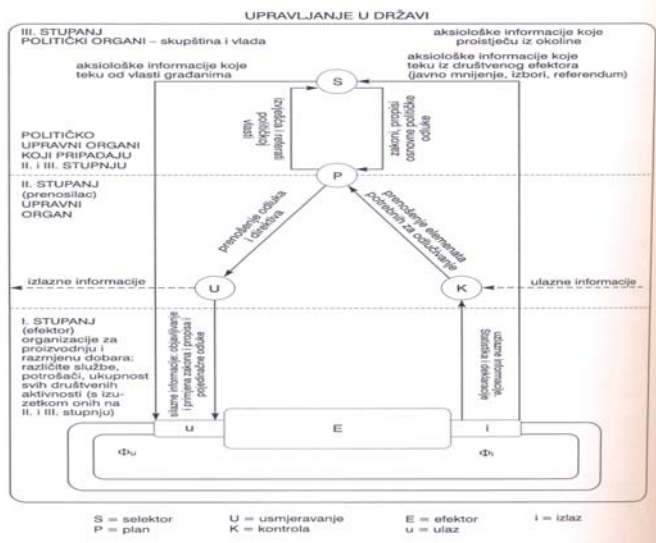
### **4.4. Uloga i značaj povratne informacije (feed-back)**

Proces upravljanja, idući tokom koji smo naprijed opisali, realno nije završen, već se obrće u suprotnom smjeru. Akcija sada teče u obrnutom smjeru, to jest od mjesta neposrednog rješenja do upravnog nivoa i dalje do političkog nivoa. Na taj način postoji mogućnost da se nadležni organ sistema odmah upozna s tokom akcije, te mu se daje mogućnost da odmah interveniše ako treba, da se eventualni zastoji koji ometaju akciju otklone, da se određena odstupanja od postavljenih ciljeva blagovremeno usklade. Nekad će se desiti da interveniše samo upravni nivo ili izvršni nivo, a ponekad će i sam politički nivo imati potrebu da interveniše kada je u pitanju sama politika, odnosno načelno usmjeravanje djelovanja organizacije. Ovim se stiče mogućnost predregulacije koju vrše organi za planiranje akcije u organizaciji ili postregulacije akcije koja već teče. Time se postiže da imamo povratnu informaciju kako se ostvaruju postavljeni ciljevi i mogućnost korekcije, ispravki i sl. Ovim se postiže izbjegavanje velikih šteta zbog neadekvatne i neodgovarajuće postavljene politike (npr. zbog bitno promijenjenih odnosa u okolini i sl.) tako dolazimo do konstatacije da je upravljanje u organizacijama kružni informacijski proces kojim se zatvara sistem upravljanja. Značaj ovog upravljanja je u tome što jasno pokazuje funkcionalnu povezanost i međusobnu zavisnost faza upravljanja u jedinstvenom radnom procesu. Tako nam je tek sada jasno da nemoguće postavljene ciljeve ili pogrešno postavljene ciljeve kao i štetno postavljene ciljeve na političkom nivou, ne može ni najbolja stručna uprava uredno provoditi, pa se ne može ni smatrati odgovornom za neuspjeh u izvršenju. S druge strane, sa slabom, neodgovornom, nestručnom itd. upravom, koja ne daje povratne informacije (feed-back), nije moguće doći do kvalitetnog odlučivanja na političkom nivou na kome treba planski postaviti ciljeve koje je i moguće u praksi ostvariti. Osim toga, od najvećeg su značaja odgovarajući odnosi između nivoa upravljanja, jer bi svaki nivo trebalo da se dosljedno drži svojih okvira i da se ne miješa u druge nivoe upravljanja. Zbog toga je od izuzetne važnosti da se radna područja organa, koji vrše poslove upravljanja na pojedinim nivoima, međusobno sistemski i pravilno razumiju. Tako na državnom nivou govorimo o razlikovanju razgraničenja nadležnosti. U suprotnom, imali bi nekvalitetno i neodgovorno upravljanje.<sup>12</sup>

Zbog toga, na ovom mjestu dajemo prikaz šeme upravljanja u državi, Slika 1.

---

<sup>12</sup> Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 40.



Slika 1. prikaz šeme upravljanja u državi

## 5. UPRAVLJANJE U JAVNOM SEKTORU BOSNE I HERCEGOVINE

Bosna i Hercegovina je država sa svojom unutrašnjom strukturom određenom Dejtonskim ustavom<sup>13</sup> i sastoji se od dva entiteta i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine. Organizacija u entitetima je različita. Dok entitet Republike Srpske ima dva nivoa, nivo republike i nivo općine, Federacija Bosne i Hercegovine ima složenu strukturu sastavljenu od tri nivoa: nivo federacije, kantona i općina. Ovome dodajemo i nivo gradova, gdje takav organizacioni oblik postoji. Status Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine je specijalan i vezan je za državu Bosnu i Hercegovinu.

Analizom nadležnosti dodijeljenih državi Bosni i Hercegovini, imajući u vidu dodatne nadležnosti pod utjecajem međunarodne zajednice i procesa evropskih integracija, jasno se može uočiti, a to i praksa svakodnevno govori, da državi Bosni i Hercegovini nedostaju nadležnosti u niz važnih oblasti koje spadaju u nadležnost danas postojećih država u svijetu.<sup>14</sup> Prije svega, nedostaje nadležnost države Bosne i Hercegovine u oblastima zdravstva i socijalne zaštite, nauke i obrazovanja, poljoprivrede, planiranja itd. Argumentovano se tvrdi, da je dejtonska struktura države Bosne i Hercegovine asimetrična, nelogična, skupa i neefikasna.<sup>15</sup> Međutim, i pored toga, država Bosna i Hercegovina se mora posmatrati kao jedna društvena organizacija, odnosno kao jedna cjelina ili sistem koji se sastoji od svojih podsistema ili dijelova. Odnose u bh. sistemu možemo posmatrati kroz proces donošenja odluka na institucionalnom (političkom) nivou i praćenjem toka njihovog ostvarenja preko organizacionih, ali i funkcionalnih nivoa upravljanja. Logika upravljačkih akcija od države preko entiteta do općina nije ispoštovana, tako da i nivoi upravljanja od političkog, preko upravnog do izvršnog nivoa i obrnutim redom ne čine logičan i zatvoren sistem upravljanja sa mogućnošću postojanja povratnih informacija sa pojedinih nivoa i mogućnost korigovanja i usklađivanja toka akcije,

<sup>13</sup> Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 4 – Ustava, JP NIO „Službeni list BiH“, Sarajevo, 1999.

<sup>14</sup> Ferid Otajagić, *Državna javna subjektivna prava s posebnim osvrtom na unutrašnja prava države*, Studentska štamparija Univerziteta Sarajevo, Sarajevo, 2005., str. 142-187.

<sup>15</sup> *Vanjskopolitička inicijativa BiH: Strukture upravljanja državom u BiH*, [www.vpi.ba](http://www.vpi.ba), str. 15: „BiH i njeni stanovnici još uvijek su taoci glomazne strukture upravljanja u kojoj brojni nivoi vlasti imaju i zakonodavne i izvršne ovlasti i koju opslužuju hiljade državnih službenika, što uglavnom rađe odvojeni jedni od drugih. Sistem je glomazan, nedjelotvoran, skup i ograničen ustavnim odredbama koje sprečavaju funkcioniranje zajedničke vlade na državnom nivou umjesto da je omogućuje.“

odnosno ostvarivanja ciljeva. U praksi se jasno manifestuju nedostaci usklađenosti u fazama planiranja, usklađivanja, kontrolisanja, ocjene i ponovnog usklađivanja. Ove slabosti ili nekvaliteta upravljanja u javnom sektoru najjasnije se izražavaju u procesu evropskih integracija Bosne i Hercegovine.<sup>16</sup> Zbog mnogih negativnih društvenih pojava i problema, često, gotovo svakodnevno, se konstatuje i od domaćih i međunarodnih institucija i zvaničnika da u strukturi upravljanja državnim institucijama ili sistemu javnog sektora (državnim organima i organizacijama koje vrše javna ovlaštenja) nije uspostavljen sistem adekvatnog, odnosno kvalitetnog upravljanja. Očigledan i primjetan nedostatak političkog nivoa države Bosne i Hercegovine da nema planskog, usklađenog, kontrolisanog, ocjenjivačkog i usklađenog procesa na donošenju ključnih odluka koje su od egzistencijalnog značaja kako za državu tako i za njene građane. Pored toga, i u onim slučajevima gdje se donose odluke, odnosno postavljaju ciljevi, često dolazi do prekida toka upravljanja od političkog do upravnog i izvršnog nivoa ili prekida toka povratnih informacija. Time se dolazi do toga da je postavljeni sistem upravljanja zapravo problematičan sistem, jer nije omogućio zatvorenost sistema upravljanja što za posljedicu ima neostvarivanje ciljeva u praksi. To za posljedicu ima svakodnevnu i očitu manifestaciju nezadovoljstva i nepovjerenja građana. Kada govorimo o zatvorenosti sistema upravljanja, on čak nije uspostavljen u nekim oblastima ni sa državom, niti u okviru jednog nivoa upravljanja. Zbog toga često imamo situaciju da politička vlast rješava stručne probleme, a upravna vlast politička pitanja, što zajedno dovodi do birokratizacije upravljanja. Pitanje podijeljenih nadležnosti, također, dovodi do miješanja jednih nivoa vlasti u nivo drugih, što za posljedicu ima osjećaj anarhije, nesigurnosti i čestog miješanja Visokog predstavnika. Naprosto, ne postoji jedinstveno shvatanje države kao pravnog lica tj. subjekta prava i dužnosti države u unutrašnjim i međunarodnim odnosima. Orijehtacije radi i kao primjer možemo navesti nepostojanje jedinstvenog prostornog plana za cijelu državu, nepostojanje poljoprivredne strategije, nejedinstva socijalno-zdravstvenog sistema, odsutnost koordinacije i kontrole sistema obrazovanja i nauke sa državnog nivoa. Također, nepotrebno sporenje oko državne imovine i mogućnosti njenog ustupanja na korištenje. Vertikalna povezanost nivoa upravljanja, pa ni u okviru jednog nivoa, npr. upravnog, ne postoji, ali ne postoji ni adekvatno uspostavljena horizontalna koordinacija između državnih organa i još manje između organa i organizacija koje vrše javna ovlaštenja. Nezaobilazan problem je pitanje svih vrsta opstrukcija od političkih, administrativnih, izvršnih i tehničkih. Gotovo svakodnevno se manifestuju nedostaci ustavom uspostavljenih osnovnih dužnosti građana prema državi, a prije svih one opšte dužnosti vjernosti i poslušnosti prema državi. I one odluke koje su donijete na političkim nivoima nisu ostvarile svoje ciljeve zato što se nije adekvatno upravljalo tokom procesa upravljanja i što nije postojala povratna informacija kako su te načelne, opšte ili strateške odluke ili ciljevi u stvarnosti realizovani. Kao primjer, navodimo pitanje povratka izbjeglih i raseljenih lica, pitanje ravnomjerne zastupljenosti uposlenih u državnim službama, sudskoj i tužilačkoj vlasti, povrat imovine, privatizacija, restitucija itd. Radi objektivnog pristupa, posmatrano iz ugla međunarodne zajednice i nevladinih organizacija, uočeni su i navedeni niz nedostataka koji ozbiljno otežavaju proces upravljanja, odnosno ostvarivanja ciljeva u javnom sektoru, ali i otežavaju ili onemogućavaju zadovoljavanje mnogobrojnih savremenih i legitimnih potreba građana.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> *Evropske integracije Evropsko partnerstvo za BiH*, [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba); Program za realizaciju Evropskog partnerstva i Evropska komisija, Izvještaj za BiH u 2005. godini: Evropske integracije, [europa.eu.int.int/comm/enlargement](http://europa.eu.int.int/comm/enlargement). *OECD i SIGMA*, Studija o federalizmu, Bosna i Hercegovina, [www.sigmaxweb.org](http://www.sigmaxweb.org). „Ustav BiH sadrži mnoge od negativnih karakteristika. Strukture se dupliraju, troškovi rastu, učinkovitost je otežana. Sistem je netransparentan i ne podstiče učešće građana, već otvara mogućnost za korupciju i ekonomsku neefikasnost. Ne postoji jasna hijerarhija između zakonodavnih, izvršnih i upravnih nadležnosti. Umjesto toga, svaki nivo pokušava da se „opremi“ sa sva tri nivoa nadležnosti u području politike. Postoje neusklađenosti u zakonima, upravnim procedurama i kadrovskoj praksi, u svakom od ovih područja.“

<sup>17</sup> Istraživanje: *Reforme javne uprave u BiH*, Mediacentar Sarajevo, juli 2006., str. 36.

## 6. ZAKLJUČAK

Upravljanje je savremeni i univerzalni fenomen pod kojim se podrazumijeva kontinuirana djelatnost planiranja, usmjeravanja, kontrolisanja, ocjenjivanja i ponovnog usmjeravanja. Upravljanje kao kompleksan pojam obuhvata „upravljanje stvarima“ i „vladanje ljudima“. Teorija i praksa upravljanja u organizacijama dobija posljednjih dvadeset godina posebnu dinamiku, jer se teži da se rad učini efikasnim kako u privrednim organizacijama, tako i u društvenim, te se postavljaju referentni standardi „upravne efikasnosti“. Sistemi upravljanja su personalističko, teritorijalno i funkcionalno upravljanje. Upravljanje državom ili teritorijalno i funkcionalno upravljanje predstavljaju neke od osnovnih društvenih procesa. Osnovni cilj teritorijalnog upravljanja u državi je da podstiče i omogući osnovni društveni proces proizvodnje materijalnih dobara i vršenja usluga. Osnovne djelatnosti države koje obuhvata proces upravljanja su zakonodavstvo, uprava i sudstvo. Tok procesa upravljanja polazi od institucionalnog (političkog) nivoa, preko instrumentalnog (upravnog) nivoa do izvršnog ili provedbenog nivoa sa obrnutim tokom informacija kako se postavljeni cilj ostvaruje ili feed-back. Analizom upravljanja u javnom sektoru Bosne i Hercegovine jasno i naglašeno se vide nedostaci organizacionog i funkcionalnog karaktera, vertikalne nepovezanosti i odsutnost adekvatne horizontalne koordinacije, nepravilno i nejasno podijeljenih nadležnosti, te odsutnost strateških odluka na najvišem političkom nivou kao i nesprovođenje malog broja usvojenih strateških odluka. Posljedica toga je i stanje ugroženosti egzistencije i pojedinca i društva - države. Proizvodnja materijalnih dobara i vršenje usluga nije na zadovoljavajućem nivou i pored prirodnih resursa, pa se sasvim slobodno može zaključiti da proces upravljanja u javnom sektoru Bosne i Hercegovine nije pravilan i nije kvalitetan. Rješenje tog pitanja postoji kroz adekvatne ustavne promjene i reformu javne uprave kao uslova evropskih integracija.

## 7. LITERATURA

- [1] Eugen Pusić, Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 2002.
- [2] Ferid Otajagić, Državna javna subjektivna prava s posebnim osvrtom na unutrašnja prava države, Studentska štamparija Univerziteta Sarajevo, Sarajevo, 2005.
- [3] Leon Digi, Preobražaji javnog prava, Plato, Beograd, 1997.
- [4] Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, Upravno pravo (Opšti dio), Sarajevo, 2004.
- [5] Sead Dedić, Osnovi nauke o upravljanju, Viša upravna škola Sarajevo, Sarajevo, 1982.
- [6] Slobodan Jovanović, Država-pojam države, državne funkcije, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon, Beograd, 1936.
- [7] Stane Vlaj, Teorija javne uprave, Fakultet za upravu, Ljubljana, 2006.
- [8] Stevan Lilić, Milan I. Marković, Predrag Dimitrijević, Nauka o upravljanju sa elementima pravne informatike, Savremena administracija, Beograd, 2001.
- [9] Dejtonski mirovni sporazum: Aneks 4 – Ustava, JP NIO „Službeni list BiH“, Sarajevo, 1999.
- [10] Evropske integracije Evropsko partnerstvo za BiH, [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)
- [11] Evropske integracije, europa.eu.int.int/comm/enlargement.
- [12] Istraživanje: Reforme javne uprave u BiH, Mediacentar Sarajevo, juli 2006.
- [13] OECD i SIGMA, Studija o federalizmu, Bosna i Hercegovina, [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)
- [14] Vanjskopolitička inicijativa BiH, Strukture upravljanja državom u BiH, [www.vpi.ba](http://www.vpi.ba)