421

**Mr. Merima Tanović, viši asistent**

Fakultet za javnu upravu - pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

**UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA**

**DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI**

**ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE**

**Sažetak**

Ustavni sistem države, zakonski i podzakonski koncepti politike

najviših organa državne vlasti primarno odredjuju organizaciju organa javne

uprave i temeljne principe rada u javnoj upravi. Organizacija državne vlasti,

odnosno stepen centralizacije odnosno decentralizacije prvenstveno određuju

nivoe vlasti, obim nadležnosti ali i temeljne principe organizacije organa

javne uprave, što kombinirano s drugim organima državne vlasti na jednom

ili više nivoa direktno utječe na efikasnost i ekonomičnost njihovog

djelovanja. Kako organizacija javne uprave slijedi organizaciju državne

vlasti, materijalna strana tj. stepen harmonizacije funkcioniranja organa javne

uprave ovisi o vertikalnoj raspodjeli i obimu zakonodavne nadležnosti

predviđenih ustavom.Višestruki organizacioni, funkcionalni, ekonomski,

kadrovski, tehnički problemi javne uprave zahtijevaju sistemsku i korjenitu

reformu koja bi proizvela kako unaprijedjenje principa javnog upravljanja,

tako i kreiranje savremenog, demokratskog, evropeiziranog imidža

upravljanja državom. Javna uprava ne predstavlja čisti tehnički organizam,

već i mehanizam čije djelovanje ovisi o osnovnom faktoru radnog procesa -

ljudskom potencijalu, koji razvija ili opstruira proces dobrog javnog

upravljanja. Dakle, razvoj i reforma državne službe predstavlja drugi aspekt

ukupnog unaprijeđenja javne uprave i zahtijeva dugotrajan i kontinuiran

pristup promjeni kulture i metoda u obavljanju javnih poslova.

**Ključne riječi:** organizacioni pojam javne uprave, materijalni pojam javne

uprave, principi javnog upravljanja, racionalizacija i reorganizacija, reforma

državne službe, novi javni menadžment, princip “dobrog upravljanja”

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

422

**IMPROVEMENT OF THE STATE GOVERNING SYSTEM:**

**ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL ASPECTS OF**

**THE PUBLIC ADMINISTRATION REFORM**

**Abstract**

Constitutional system of the state, legal and sublegal concepts of the

politics primarily determine organization of the public administration and the

basic functioning principles. Organization of the state, level of the

centralization or the decentralization defines number of the subnational

entities, their powers and organizational principles of the public

administration, which directly influences efficiency and cost-efficiency of

their work. The material, functioning part of the public administration must

be influenced by law harmonization and distribution of the governmental

powers defined in the constitution. Multiplicity of the organizational,

functional, economic, technical and staff problems of the public

administration demands systematic and complete reform that would improve

the principles of the public governing and would create modern, democratic,

european image in the public governing. Public administration is not “pure

technical organism”, but the mechanism which functioning is determined by

the main factor in the labour process - human potential, potential that

produces development or obstruction to the public governing. Development

and the reform of the civil service system is another aspect of the complete

public administration improvement and demands long-term, continuous

approach and considering the change of methods and culture in performing

public responsibilities.

**Key words:** organizational concept of public administration, substantive

concept of public administration, principles of governance, rationalization

and restructuring, civil service reform, new public management, good

governance principle.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

423

**UVOD**

Redizajniranje organizacione strukture javne uprave s reformama u

oblasti metoda rada organa javne uprave predstavlja sistemski korjenitu

reformu koja podrazumijeva donošenje i izmjenu velikog broja zakona, a

vjerovatno i ustavnu reformu.

Racionalizacija javne uprave postiže se reformom organizacijskog

aspekta javne uprave odnosno bitnim mijenjanjem načela konstituiranja

organa javne uprave. Strukturalna kompleksnost organa javne uprave

praktično je posljedica dva elementa:

- složenog državnog uređenja,

- isključivo ili dominantno resornog principa organizovanja javne

uprave.

-

Složena državna organizacija (što su danas federacije kao jedini oblik

složene države) podrazumijeva ustavno kompleksnu konstituciju države i

diferencijaciju između federalnog nivoa vlasti, nivoa vlasti federalnih

jedinica, te nivoa lokalne samouprave unutar federalnih jedinica. Ustavom

federacije predviđa se i eventualna mogućnost regionalizacije federalne

jedinice, koja se može uspostaviti ustavom federalne jedinice.Složena

državna struktura konstitutivno i *rerum natura* simbolizira najviši stepen

decentralizacije jer presumira postojanje najmanje tri nivoa vlasti u

vertikalnoj podjeli legislativne nadležnosti i procesu odlučivanja.

Uz primjenu demokratskog imperativa podjele vlasti, neminovno se

uspostavljaju organi zakonodavne, izvršne i sudske vlasti na svim nivoima,

što je organizacioni i funkcionalni aspekt djelovanja složene države. Organi

javne uprave, koji pored političko-izvršnih organa čine izvršnu vlast

konstituiraju se prema tome na svim nivoima vlasti u skladu s ustavnom

raspodjelom nadležnosti.

Dakle, državnu upravu u organizacionom smislu čini skup svih

državnih organa uprave koji vrše upravne poslove u najužem smislu1 na svim

nivoima vlasti u državi, kao takvi naznačeni u ustavu i zakonima.

1 P. Dimitrijević, Organizacija i metodi rada javne uprave, Savremena administracija, Beograd 1959,

29.

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

424

Racionalizaciju uprave u kontekstu složene države koja po svojoj

prirodi poskupljuje svakako neekonomičnu organizaciju vlasti, moguće je

postići promjenom principa konstituiranja i funkcionisanja organa javne

uprave, odnosno: pravilnim kombiniranjem teritorijalnog i realnog principa;

stvaranjem zajedničkih organa uprave; podizanjem nivoa profesionalizma

javnih službenika u kombinaciji s principom koncentracije poslova. Dobra

javna uprava ne postiže se isključivo putem racionalizacije, praksa ukazuje da

se bolji rezultati u reformama postižu zajedno s funkcionalnim

unaprijeđenjem javne uprave. Čisto organizacijska reforma javne uprave

proizvod je upravne tehnike, koja zanemaruje ljudski faktor i svodi javnu

upravu na tehnološki mehanizam. Javna uprava djeluje kao organizam,

odnosno kao mehanizam gdje unutrašnji elementi pokreću vanjski

organizacijski element i čine osnovni faktor funkcionalnosti javne uprave.

**1. Principi (re)organizacije javne uprave**

**1.1. Organizacija kao nosilac vršenja upravne djelatnosti**

Po Fayolu, vjerovatno najbitnijem predstavniku upravne tehnike,

organizirati znači izgrađivati dvostruku strukturu nekog poduhvata:

materijalnu i ljudsku.2 Suštinu organizacije zapravo čini povezivanje,

usklađivanje elemenata, dijelova cjeline i njihovo usmjeravanje u pravcu

ostvarenja zajedničkog organizacijskog cilja, svrhe kojoj služe. Osnova svake

organizacije su organizacijski elementi ali kohezioni faktor, faktor

povezivanja organizacijskih elemenata je ključna determinanta uspješnosti

svake, naročito upravne organizacije. Po Gausu, američkom teoretičaru,

organizacija je raspored ljudi kojim se olakšava postizanje nekog

prihvaćenog cilja putem određivanja funkcije i odgovornosti.3

Osnivanje, funkcioniranje i nadležnost organa državne uprave

određuje se i definira primarno zakonom kao osnovnim izvorom upravnog

prava. Nadležno predstavničko tijelo utvrđuje proceduru, način formiranja i

principe konstituiranja organa državne uprave. U ovlaštenja predstavničkih

tijela spada i odlučivanje o postavljanju i smjeni rukovodioca organa državne

uprave; osnivanje, spajanje, ukidanje i finansijska sredstva za rad organa

2 H. Fayol, Administration industrielle et generale, London 1948, 5-10.

3 J.M. Gaus *et al*., The frontiers of Public Administration, University of Chicago Press, Chicago 1936,

10.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

425

uprave; utvrđuju osnovna načela unutrašnje organizacije i rada.Predstavničko

tijelo je osnovni faktor svih promjena, subjekt i potencijalni nosilac ključnih

reformskih procesa u oblasti javne uprave, državni organ vlasti o čijoj

političkoj volji ovise svi organizacijski elementi državne uprave.

**Shema 1.** Principi formiranja organa uprave4

1.Realni princip:

a) resorni-priroda

stvari/društvena materija

(privreda, finansije, odbrana

itd.)

b) funkcionalni-način vršenja

poslova- (inspekcije, porezi

itd.)

a)

-podstiče specijalizaciju, stručnost,

kvalitet rada

- skup princip koji otežava jedinstvo

uprave

- birokratizam, rutinerstvo,

oportunizam

b)funkcionalni princip podstiče

specijalizaciju po načinu vršenja

poslova

- olakšava zamjenjivost kadrova

- otežava rukovodjenje i slabi

vertikalno jedinstvo unutar

organizacije

2. Teritorijalni princip- teritorij kao

princip povezivanja organizacijskih

elemenata

- visok stepen jedinstva uprave

- slabi specijalizaciju i kvalitet rada

- integracijsko dejstvo

3. Personalni princip- organizacijsko

povezivanje kadrova u okviru

djelatnosti organa uprave

- podjela poslova iste sadržine na

više izvršilaca u okviru djelatnosti

organa uprave

- skupa i komplikovana primjena

Resorni pricip je praktično dominantan princip osnivanja organa

uprave, koji uz prednost specijalizacije kadrova donosi neracionalno skupu

organizaciju uprave, povećanje broja upravnih organizacija i efekat

dezintegracije.5 Teritorijalni princip, princip formiranja jedinstvenih organa

uprave za određeni teritorij, odnosno administrativno - teritorijalnu zajednicu

4 Z. Đelmo, Upravno pravo i evropsko upravno pravo, Sarajevo 2007, 122-132.

5 N. Stjepanović, Upravno pravo SFRJ-Opšti deo-Knjiga 1, Beograd 1964, 76.

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

426

koji bi vršili različite upravne poslove se često koristi prilikom formiranja

organa uprave na lokalnom nivou. Princip po kojem se organ uprave osniva

prema teritoriju otežava specijalizaciju, ali osigurava jednostavniju

organizaciju i jedinstvo uprave. Navedena dva principa se mogu kombinirati

na način da se dio organa uprave uspostavlja po jednom, a dio po drugom

principu, odnosno da se jedan od navedenih principa koristi unutar drugog

(često realni unutar teritorijalnog, rijetko teritorijalni unutar resornog). Dalja

racionalizacija organizacijskog faktora u vršenju upravne djelatnosti

ostvaruje se pravilnim principima formiranja unutrašnjih jedinica.

Funkcionalni princip, odnosno formiranje organa povezivanjem načina

vršenja poslova je praktično više princip za profiliranje unutrašnjih

organizacijskih jedinica, manje podoban da bude princip vanjskog

strukturiranja. Odlučujući faktori prilikom utvrđivanja broja i vrste

unutrašnjih jedinica su:

- obim poslova,

- broj ljudi potrebnih za obavljanje poslova,

- srodnost, povezanost, funkcionalizacija poslova,

- mogućnost rukovođenja.

Adekvatno i stručno, posebnim pravnim aktom rukovodioca organa

uprave uspostavljena unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta

je trajna tehnika, smišljena djelatnost za trenutne i buduće načine vršenja

poslova i ispunjenje organizacijskih ciljeva.6 U procesima reforme javne

uprave, po pitanju restrukturiranja organizacije, ne može se zanemariti

mogućnost i značaj stvaranja zajedničkih organa uprave, kao izlazne

strategije za povezivanje organa uprave različitih administrativnoteritorijalnih

jedinica, što bi za efekat imalo značajnu harmonizaciju

upravnog djelovanja, stvaranje zajedničkih politika upravljanja,

pojednostavljenje organizacijske strukture i ekonomičnost uprave. U duhu

izbjegavanja tzv. duplog kolosijeka odnosno dupliranja nadležnosti organa

uprave na različitim nivoima vlasti potrebno je pored principa osnivanja

organa uprave zakonom kao općim pravnim aktom uvesti i princip izuzetnog

osnivanja uprava i upravnih organizacija.

6 Ibid., 70.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

427

**1.2. Menadžment u organima javne uprave**

Problem rukovođenja i pitanje racionalnog upravljanja organizacijom

ima veoma važnu ulogu u ostvarenju ciljeva upravne organizacije kao

osnovnog faktora vršenja upravne djelatnosti. Metode i vještine rukovođenja

kvalitativna su vrijednost rukovodioca organa javne uprave. Teorije o

efikasnom upravljanju u savremenoj državi generalno kritikuju sve

tradicionalne elemente organizacijske strukture uprave: hijerarhijski odnos,

birokratiju, sistem karijere u kadrovskoj politici.7 Reforma procesa

upravljanja degradira strogost kao princip za jačanje kapaciteta i stabilnosti

državnih organa uprave, a uzdiže fleksibilne principe upravljanja javnim

sektorom: prilagodljivost, inovativnost, produktivnost, napredovanje,

sklonost promjenama. Menadžerska uloga rukovodiocu organa uprave stavlja

na teret organizacijsku neučinkovitost u cjelini u slučaju neadekvatnog

upravljanja ljudskim potencijalima, kao nosiocima radnog procesa. Važnost

kvalitete elementa rukovođenja u organima uprave ističe i poznati stav

američke teorije da “problem može biti samo sistem, ne ljudi”.8

Prilikom uspostavljanja unutrašnjih organizacijskih jedinica od strane

rukovodioca organa uprave treba voditi računa da po stavu nauke o upravi

rukovodilac ne može upravljati sa više od pet odnosno šest jedinica, bez štete

za posao i upravnu organizaciju.9

Dakle, jednostavnost principa unutrašnje organizacije uprave

garantira stvarnu mogućnost efikasnog rukovođenja.

**1.3. Hijerarhijski princip i načelo koordinacije u organima javne uprave**

Hijerarhijski princip kao klasično načelo svake organizacije, kao

sredstvo za ostvarenje discipline i jedinstva rada u procesu rukovođenja,

naročito u organima javne uprave, prema shvatanjima savremenih teoretičara

upravne tehnike, ne predstavlja najdjelotvorniji način za ostvarenje najboljih

rezultata rada. Sociološko-psihološki pravac u proučavanju javne uprave

doveo je u pitanje strogu hijerarhiju kao osnovni princip za primjenu u

7 C. Demmke, Evropske državne službe izmedju reforme i tradicije, Evropski institut za javnu upravu

Maastriht 2004, 2.

8 Ibid., 4.

9 L. Geršković, Nauka o administraciji, Beograd 1951, 71-74.

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

428

radnim odnosima u javnoj upravi, te dao primat principima menadžmenta u

upravljanju ljudskim potencijalima.

Hijerarhija u organima državne uprave proizilazi iz obaveze

rukovođenja i piramide organizacijskih funkcija, gdje horizontalno isti stepen

primarno više počiva na koordinaciji, a vertikalno različit stepen na strožijoj

hijerarhizaciji. Funkcionalnosti organizacije više odgovara hijerarhijska

koordinacija koja počiva na:

- autoritetu rukovodioca, ovlaštenju da izdaje naredbe i uputstva,

- sistematičnosti, povezanosti svih radnji rukovođenja prema ostvarenju

zajedničkog, organizacijskog cilja,

- prilagodljivosti izmijenjenim, novonastalim situacijama u procesu

rada,

- trajnosti, jer je rukovođenje unaprijed osmišljena djelatnost

upravljanja i angažovanja svih organizacijskih elemenata na

ostvarenju trenutnih i budućih organizacijskih ciljeva.

**2. Materijalni aspekt unaprijeđenja javne uprave**

**2.1. Ljudski potencijal kao vrijednosni faktor - kadrovska politika i**

**profesionalizam u javnoj upravi**

Ljudi u upravi, kao personifikacija cjelokupne organizacije rada u

upravi, predstavljaju centralni vrijednosni faktor radnog procesa, a tehnička

sredstva, zadržavaju samo pomoćnu funkciju, iako imaju dinamiku i stalnu

tendenciju unapređivanja. Ljudski faktor kao nosilac ukupnog radnog

procesa, predstavlja potencijalni razvojni kapacitet državne uprave, čiji će

rezultati rada zavisiti od sljedećih elemenata:

- stručnosti javnih službenika,

- internog razmještaja i podjele poslova,

- interne komunikacije tj. odnosa u procesu obavljanja poslova.

Navedeni elementi su tri organizacijsko-funkcionalna segmenta o

kojim je potrebno voditi računa prilikom postupka za prijem u državnu

službu i donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji

radnih mjesta. Pravilna podjela poslova osigurava efikasnost kroz:

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

429

- specijalizaciju (stalno i trajno ponavljanje obavljanja sličnih ili istih

poslova),

- tipizaciju (stalno ponavljanje određene vrste poslova tipizira

metodologiju rada i racionalizira radni proces),

- standardizaciju (ponavljanje sličnih radnji u vršenju radnih zadataka

dovodi do uvođenja standardnih obrazaca postupanja i ponašanja).10

Stalnost obavljanja poslova istog ili sličnog opisa i radnji dovodi do

iskustvene i praktične specijalizacije, unaprijeđenja metoda rada, bržeg i

kvalitetnijeg vršenja poslova, te donosi niz prednosti kao što su:

- potreba za manjim brojem zaposlenih,

- lakše osposobljavanje kadrova,

- kvalitet, racionalnost i produktivnost.

Monotonija zbog permanentnosti sličnih ili istih radnih operacija,

odnosno otežan proces preraspodjele poslova tj. obavljanja drugih poslova,

ne prevazilaze kvalitet i funkcionalnost, efikasnost i ekonomičnost koji se

postižu visokim stepenom profesionalizacije.

**2.2. Teorija radnog učinka u javnoj upravi - stvaranje uvjeta rada,**

**stimulacija, motivacija i plaćanje po učinku**

Dodatni, adhezioni element organizacijskog povezivanja poslova, a

koji značajno utječe na ljudski faktor u javnoj upravi, čini socio-psihološki

moment, po kojem se ljudskim potencijalima upravlja u skladu s teorijom

radnog učinka. Stalnost zaposlenja i priroda radnog odnosa javnih službenika

poznaju dva korektivna sredstva koja utječu na radnopravni status i kretanje u

službi:

- stimulativna (pohvale, nagrade, unaprijeđenja, odlikovanja itd.) i

- degraditivna (disciplinska i materijalna odgovornost, koje ne isključuju i

krivičnu).

Evropski koncept reforme državne službe i primjeri zemalja

pristupnica EU pokazuju dominantan trend u promjeni “sistema karijere” koji

važi u službeničkom sistemu na način da:

10 Detaljnije N. Stjepanović, 69-71.

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

430

- unaprijeđenja budu zasnovana na ličnim evaluacijama i rezultatima

rada, a ne po godinama staža,

- sistem plaća i platni razredi budu transparentni i fleksibilni u smislu

da dozvoljavaju povećavanje/smanjenje plaće po radnom učinku,

- obuka javnih službenika bude obavezna, te da ne podliježe dodatnim

birokratskim procedurama osim prijavljivanja,

- se normativno modifikuje princip stalnosti zaposlenja u državnoj

službi i načelo tzv. “doživotnog zaposlenja”.11

**2.3. Princip minimalističke države - smanjenje broja zaposlenih u**

**javnoj upravi i preraspodjela poslova**

Birokratska tendencija porasta broja i nesagledive diferencijacije

organa uprave stvorila je demokratski imperativ i potrebu za

racionalizacijom, naročito u segmentu glomaznog službeničkog aparata. Broj

zaposlenih u organima državne uprave treba biti sveden na minimum

dovoljan da se ne šteti kvalitetu obavljanja poslova. Navedeni reformski

zahtjev s aspekta funkcionalnog unaprijeđenja javne uprave zahtijevao bi

revidiranje ustanovljenih sistematizacija radnih mjesta i prilagođavanje

stvarno potrebnim, stručnim i osposobljenim kadrovima za obavljanje

poslova iz nadležnosti organa uprave. Prema svojoj složenosti u odnosu na

tipične nadležnosti organa javne uprave predviđene pozitivnopravnim

propisima, definiraju se sljedeći upravni poslovi:

- izvršni,

- stručno-upravni,

- pomoćno-tehnički poslovi.

S organizacionog gledišta, poslovi se grupišu na:

- poslove rukovođenja (koji odgovaraju izvršnim poslovima),

- studijsko-analitičke poslove (koji odgovaraju stručno-upravnim

poslovima, poslovima za čije je obavljanje potrebna visoka i viša

stručna sprema)

- administrativno-tehničke poslove (što su pomoćno-tehnički poslovi za

čije je obavljanje potrebna srednja stručna sprema).

11 C. Demmke, 57-59.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

431

Prema društvenoj oblasti, materiji u kojoj se poslovi obavljaju

razlikujemo: unutrašnje i vanjske poslove, poslove u privredi odnosno

poljoprivredi, oblast finansija, rad i socijalnu politiku itd. Priroda upravne

stvari odnosno društvena materija je kategorija koja primarno određuje

stvarnu nadležnost organa javne uprave i predstavlja kriterij za formiranje

organa javne uprave po resornom principu. Principi unutrašnje organizacije

organa javne uprave i adekvatna podjela poslova čine najznačajniji segment

za provođenje reforme javne uprave. Smanjenje broja zaposlenih u javnoj

upravi kao radikalna mjera s aspekta funkcionalnog unaprijeđenja uprave

zahtijeva detaljnu analizu poslova, analizu kategorija i broja javnih

službenika, te objektivnu procjenu minimuma radne snage potrebnog za

kvalitetno vršenje upravnih poslova. Pravilnim postavljanjem principa

unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta predupređuje se

upotrebe tehnike rješavanja viška zaposlenih kao reduktivne i restriktivne

mjere koju je moguće prevenirati. Cilj reforme u dijelu upravljanja ljudskim

potencijalima sastoji se u konceptu “da se s manje ostvari više”12. Prema

statističkim podacima iz registara kadrova Agencija za državnu službu 2012.

i 2013 god. broj zaposlenih u organima uprave na nivou BiH je 3.772, u

FBIH 6.604, u RS 5.145.13

**2.4. Reforma procedura zapošljavanja u državnu službu i statusa**

**javnog službenika**

Regrutiranje u državnu službu, odnosno povjeravanje poslova i

odgovornosti za obavljanje javnih poslova potrebno je da bude visoko

profesionalizirana procedura koja u svim svojim elementima eliminira

političke faktore i utjecaj na postavljanje javnih službenika, jer je upravo

eliminacija ovog faktora garancija stručnosti, profesionalizma i kvalitete

rada. Mehanizam javne uprave je po svojoj prirodi, za razliku od najviših

političkih organa koji privremeno i po povjerenom mandatu obavljaju javne

funkcije i rukovodioca organa javne, predstavlja apolitični mehanizam gdje

se trajno zapošljavaju osobe s najboljim stručnim kvalifikacijama,

profesionalnim sposobnostima i moralnim kvalitetima koji garantuju

dostojnost vršenja javne službe i ostvarenje ciljeva uprave kao organizacije,

pa i upravljanja državom u cjelini. Međutim, politizacija javne uprave i

ogromni procenat stvarne vlasti koju javna uprava posjeduje, čini je

12 C. Demmke, 20.

13 Podaci preuzeti s: *www.adsfbih.gov.ba, www.ads.gov.ba , http://adu.vladars.net,* 1.decembar 2013.

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

432

osnovnom i najačom karikom u upravljanju državom, podobnom da

aktiviranjem političke lojalnosti u kadrovskoj politici ostvaruje političke

ciljeve vladajuće klase. Politički moment i aspekt javne uprave sve više

dolazi u prvi plan, te iako priroda zaposlenja i opis poslova javnih službenika

nemaju politički karakter, prenošenje stranačkih sukoba s političkog polja na

polje djelovanja organa uprave negativno se odražava na kvalitet rada i

upravljanja14. Politički karakter javne uprave, odnosno problem politizacije

javne uprave ne predstavlja stvarnu prijetnju djelotvornosti rada i upravljanja

organizacijom i državom, već je to politički motiviran angažman javnih

službenika po zaslugama i karakteristikama koje garantuju jedino isključivo

lojalnost vladajućoj klasi a nikako kvalitet obavljanja stručnih i upravnih

poslova. Politički motivirano davanje prioriteta u zapošljavanju naročito se

štetno odražava na strukturu, odgoj i rad kadrova u javnoj upravi15, a time

posredno i na cjelovitost javnog upravljanja. Osnova upravnog odlučivanja je

autoritativno odlučivanje o pravima i obavezama građana, što je moment u

kojem načelo jednakosti građana ima najveću praktičnu važnost i u kojem se

ogleda karakter državnih organa uprave. Reformom procedura zapošljavanja

u državnu službu trebaju se inkorporirati instrumenti koji:

- osiguravaju neprikosnovenost, primat kvalitete stručnosti i radne

osposobljenosti u izboru kandidata za funkciju u državnoj službi,

- ograničavaju diskreciju, slobodu subjektivnog odlučivanja ili

vrednovanja kandidata uspostavljanjem potpuno objektiviziranih

pravila,

- sprečavaju politička uplitanja i eliminišu značaj nacionalnog

identiteta i pripadnosti političkim strankama za angažman u državnoj

službi.

**3. Ključni faktori u procesu reforme javne uprave**

Različiti oblici reformi u državi provode se primarno usvajanjem i

izmjenom postojećih pravnih propisa od strane predstavničkog organa, uz

inicijativu ovlaštenog predlagača i saglasnost društvene zajednice u naročito

bitnim pitanjima. Prva pretpostavka pokretanja i provođenja reforme je

stvarna politička volja, dok drugi preduslov predstavljaju pravni instrumenti

14 E. Pusić, Upravljanje u suvremenoj državi, Zagreb 2002, 72.

15 Vidjeti P. Dimitrijević, 47.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

433

za njenu konkretnu realizaciju. Faktor postojanja odnosno nepostojanja

političke volje u ukupnosti determinira upotrebu pravnih instrumenata

odnosno proces donošenja odluka. Ekonomski faktor bitno utječe na karakter,

obim i domašaj reforme javne uprave jer su finansijska sredstva ključna za

provodjenje ozbiljnih reformskih projekata u državi, ali je ujedno i primarni

poticajni faktor u smislu stvaranja nove finansijski održive, isplative i

produktivne uprave. Faktor primjene stručnih znanja i iskustava u procesu

reforme javne uprave predstavlja polaznu tačku u slučajevima postojanja

političke volje i stvarne potrebe za pravnim i faktičkim promjenama.

Međutim, opredjeljenje za reformu javne uprave je neupitno po pitanju

održivosti i stabilnosti fiskalnog sistema kojeg opterećuje glomazna

organizacija uprave i službenički aparat, a s gledišta građanina zbog

prevelikog broja pravnih propisa, birokratije, sporih procedura, sužavanja

administrativnog prostora za poslovne inicijative itd.

**4. Vrijednosna kriza tranzicijskih društava – demokratija bez**

**historijskog društvenog utemeljenja**

Države koje su naglo doživjele društveni, ekonomski i socijalni

preobražaj nalaze se na razmeđu tradicionalnih, stečenih obrazaca ponašanja i

potrebe za korjenitim preispitivanjem svih ideoloških pretpostavki na kojim

je historijski počivao njihov rad, neminovno ulaze u vrijednosnu krizu

percipiranja novih demokratskih načela. U tranzicijskoj krizi nacionalnog i

traženju ekonomskog identiteta, postoji realno velika opasnost od rasta

birokratizma odnosno službeničke pretenciozne monopolizacije procesa

odlučivanja u javnoj upravi. Birokratizam kao retrogradna, degenerativna

tendencija u javnoj upravi, može se suzbiti:

- smanjenjem broja administrativnog osoblja do minimuma potrebnog

za efikasno izvršavanje poslova,

- postavljanje najstručnijih i najkompetentnijih za obavljanje decidno

podijeljenih poslova radnih mjesta u upravi, praćeno kontrolom rada i

rezultata od viših ili najvišeg rukovodioca,

- slobodom pristupa informacijama i instrumentima kontrole rada

zaposlenih u organima uprave, što su mjere i za suzbijanje korupcije,

- podizanjem nivoa obrazovanja i kontinuitet osposobljavanja u

administrativnim vještinama,

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

434

- involviranjem građana16 u procese donošenja i implementacije

odluka, praćenje procedura zapošljavanja službeničkog osoblja,

konsultovanje građana, uključivanje u razne oblike volonterskog rada

itd.

Upravna djelatnost je, bez obzira na ustavom i zakonom normirani

popis poslova koji se vrši u njenim okvirima, ipak stvaralačka djelatnost, koja

zahtijeva stalni razvoj, inicijativnost, profesionalizam, efikasnost, kvalitet

rada, naročito u dijelu pružanja javnih usluga koji zahtijeva neposredni odnos

s građanima. Time upravna djelatnost ne smije biti stroga primjena propisa na

konkretan slučaj17, što znači da je formalizam obrazac postupanja suprotan

demokratskoj intenciji i suštini upravnog djelovanja koje podrazumijeva

postojanje osjećaja da se rad obavlja ne za pojedinca, već za društvenu

zajednicu. Kultura društvenog doprinosa koju ostvaruje javna uprava,

karakteru upravnih poslova izdiže princip društvene odgovornosti, a s aspekta

građanina nivo društvene svijesti o potrebi i svrsi djelovanja uprave.

Element ličnosti u dijelu vršenja funkcionalne nadležnosti uprave je

faktička organizacijska pojava, dakle ljudi u upravi čine realni element

neophodan za obavljanje poslova organa javne uprave, ali poslova koji su po

karakteru depersonalizirani i pripisuju se organu u čije ime su obavljeni. Cilj

djelovanja organa javne uprave je općedruštveno dobro, a ne personifikacija

snage autoriteta i prinude. Formalizam je strogo pridržavanje slova zakona,

insistiranje na doslovnoj primjeni pravila a ne “duha” pravnog propisa i cilja

zbog kojeg je donesen, a zapravo znači subjektivno tumačenje pravnog

propisa.

Tradicionalni nedemokratski obrasci ponašanja u upravi u

tranzicijskim uslovima stvorile su teret ukorijenjene stečevine kao što su

patološka birokratizacija, visok stepen korupcije, sindrom netransparentne tj.

zatvorene uprave, te kadrovska i operativna politizacija uprave, teret

karakteristika koje devalviraju državnu službu, potiču građansko

nepovjerenje u institucije javne vlasti i guše razvojni potencijal države.

16 Riječ je zapravo o Lenjinovoj teoriji o uvodjenju mjera kojim se suzbija opasnost od birokratizma,

detaljnije V.I. Lenin, State and Revolution, International Publishers, New York 1932, 44-84.

17 P. Dimitrijević, 20.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

435

**5. Javna uprava u BiH: Reforma kao Evrointegracijski uvjet**

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini kao jedan od šest

ključnih prioriteta Evropskog partnerstva uspostavljenog marta 2004. godine

između EU i BiH, evrointegracijski uvjet prema Sporazumu o stabilizaciji i

pridruživanju(SSP-u), započela je osnivanjem Ureda koordinatora za reformu

javne uprave pri Kabinetu Predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH(u daljem

tekstu: Ured koordinatora za reformu javne uprave).18 Kao nosilac reformskih

aktivnosti u pravcu stvaranja efikasne i odgovorne javne uprave, Ured

koordinatora za reformu javne uprave usvojio je sljedeće dokumente:

- Strategiju reforme javne uprave u BiH,

- Akcioni plan 1 i Revidirani akcioni plan 1 za provodjenje Strategije

reforme javne uprave.

Strategija reforme javne uprave (u daljem tekstu: Strategija) i Akcioni

plan predvidjeli su planove i aktivnosti na reformi javne uprave u šest oblasti:

strateško planiranje, koordinacija i izrada politika, javne finansije, upravljanje

ljudskim potencijalima, upravni postupak i upravne usluge, institucionalna

komunikacija, e-uprava. Strateški dokumenti u procesu reforme javne uprave

u BiH sadrže pretežno principe funkcionalnog unaprijeđenja organa uprave i

uglavnom ne predlažu promjene organizacijske strukture iako je ključni

prioritet iz Evropskog partnerstva zapravo stvaranje funkcionalnijih i

održivih državnih struktura, koje će osigurati bolje poštivanje ljudskih prava i

osnovnih sloboda, a koje uključuju ustavne promjene. Stopa provedbe

reforme javne uprave u skladu sa Strategijom i Akcionim planom bila je 36%

u 2009 god., 2010 god. zabilježen je mali napredak i kašnjenje u provedbi

Strategije, dok se u 2011. i 2012 god. bilježi spor i ograničen napredak, te

pominje ograničena nadležnost i mogućnost utjecaja Ureda koordinatora za

reformu javne uprave, nedostatak političke podrške reformi, finansijska

nestabilnost institucija i slaba koordinacija izmedju entiteta.19

18 Odluka o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne uprave pri Kabinetu Predsjedavajućeg

Vijeća ministara Bosne i Hercegovine usvojena na 68. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 28.

oktobra 2004 god. i Odluka o izmjeni Odluke o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne

uprave pri Kabinetu Predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, usvojena na 7. sjednici

Vijeća ministara BiH, *http://parco.gov.ba/latn/,* 1.decembar 2013.

19 Izvještaji Evropske komisije o napretku BiH, *http://ec.europa.eu*, 1.decembar 2013.

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

436

Postojeća složena državna organizacija, praćena kompleksnošću

organizacijskih i materijalnih segmenata javne uprave u BiH na svim

nivoima, te mnoštvom različitih pravnih propisa zahtijeva stručni pristup i

analizu, kao jedini adekvatan i moguć pristup reformi javne uprave u BiH.

Angažovanje stručnjaka iz oblasti nauke o upravi, te primjena znanja i

iskustva na postojeći pravni okvir uz jasan pravac utjecaja na usklađivanje

propisa i politika na svim nivoima predstavljaće značajan korak u situaciji

nepostojanja stvarne političke volje za evropeizacijom državne službe u BiH.

**Shema 2.** Organizacija državne uprave u BiH

**BIH** - Zakon o upravi BiH

(“Službeni glasnik BiH”

br. 32/02, 102/09)

- Zakon o Vijeću

ministara Bosne i

Hercegovine („Službeni

glasnik BiH“, br. 30/03,

42/03, 81/06, 76/07,

81/07, 94/07 i 24/08)

- Zakon o

ministarstvima i drugim

organima uprave Bosne

i Hercegovine

(„Službeni glasnik

BiH“, br. 5/03, 42/03,

26/04, 42/04, 45/06,

88/07, 35/09, 59/09 i

103/09)

1)državna ministarstva(9)

2) upravne

organizacije(samostalne i

u sastavu ministarstvadirekcije,

agencije, centri,

instituti, uprave, uredi

itd.)

3) druge institucije BiH

osnovane posebnim

zakonom ili kojim je

zakonom povjereno

vršenje upravnih poslova

**ENTITET(FBIH/RS)** - Zakon o Vladi

FBiH(“Službene novine

Federacije BiH” br.

1/94, 8/95, 58/02,

19/03, 2/06, 8/06)

- Zakon o federalnim

ministarstvima i drugim

tijelima

uprave“Službene

1) Entitetska

ministarstva(16)

2) uprave(samostalne i u

sastavu ministarstva)

3) upravne

organizacije(samostalne i

u sastavu ministarstva)

4) područne jedinice

ministarstva

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

437

novine Federacije BiH”

br. 19/03, 38/05, 2/06,

8/06, 61/06

- Zakon o organizaciji

organa uprave u

FBiH(“Službene novine

Federacije BiH” br.

35/05)

- Zakon o Vladi

RS(“Službeni glasnik

Republike Srpske”

broj:118/08)

- Zakon o republičkoj

upravi RS(“Službeni

glasnik Republike

Srpske” br. 118/08,

11/09)

**Kantonalni, gradski**

**općinski nivo**

- Zakon o organizaciji

organa uprave u

FBiH(“Službene novine

Federacije BiH” br.

35/05)

- Zakon o lokalnoj

samoupravi(“Službeni

glasnik Republike

Srpske” br. 101/04,

42/05, 118/05)

1) kantonalna

ministarstva

2) kantonalne

uprave(samostalne, u

sastavu ministarstva)

3) kantonalne upravne

organizacije(samostalne,

u sastavu ministarstva)

4) gradske službe za

upravu

5) gradske upravne

organizacije

6) općinske službe za

upravu(FBiH)/opštinske

administrativne

službe(RS)

7) općinske upravne

organizacije(izuzetno)

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

438

**BRČKO DISTRIKT** - Zakon o javnoj upravi

Brčko Distrikta

(“Službeni glasnik

Brčko Distrikta” br.

19/07, 2/08, 43/08, 9/13

1) odjeljenja Vlade Brčko

Distrikta

2) Ured gradonačelnika

3) Direkcija za finansije

Distrikta

4) Ured za upravljanje

javnom imovinom

5) Ured koordinatora za

Distrikt pri Vijeću

ministara Bosne i

Hercegovine,

6) drugi organi uprave

kada je to zakonom

odredjeno.

**Shema 3.**

Osnovni izvori službeničkog prava u BiH

1) Zakon o državnoj službi u institucijama BiH(“Službeni glasnik BiH” br.

9/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i

40/12)

2) Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH(“Službene novine Federacije

BiH” broj: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06, 04/12)

3) Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH

"Službene novine Federacije BiH" br. 45/10

4) Zakon o državnim službenicima (“Službeni glasnik Republike Srpske”

broj: 118/08,117/11)

5) Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS (“Službeni

glasnik Republike Srpske” broj: 41/03)

6) Zakon o radnim odnosima u državnim organima(“Službeni glasnik

Republike Srpske” broj: 11/94,6/97, 96/03)

7) Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta(“Službeni

glasnik Brčko Distrikta” br. 28/06 i 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08, 25/09,

26/09, 04/13)

8) Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH(“Službene

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

439

novine Federacije BiH" broj: 49/05)

9) Zakon o radu u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05,

48/05, 60/10 i 32/13)

Sporost u preduzimanju planiranih aktivnosti u pravcu reforme javne

uprave u BiH, otežano koordiniranje entitetskih politika u ovoj oblasti, a

naročito rezultati reformskog procesa s aspekta građanina daje dovoljno

osnova da se reforma javne uprave u BiH može okarakterisati kao nepotpuna,

spora i neadekvatna u pogledu obima reforme, plana i mjera, institucija,

stručnih kapaciteta i finansijskih sredstava.

Koordinacijska uloga Ureda koordinatora za reformu javne uprave

nije se pokazala efektivnom zbog nedostatka institucionalnog i

instrumentalnih sredstava utjecaja na donošenje i provođenje entitetskih i

politika na nivou Brčko Distrikta.

Proces reforme javne uprave u BiH započet je donošenjem zakona o

upravi, organizacijskih zakona te jedinstvenog reguliranja radnopravnih

statusa državnih službenika donošenjem Zakona o državnoj službi (BiH,

FBIH, Brčko Distriktu) / službenicima (RS), te dalje osnivanjem Agencija za

državnu službu (BiH, FBiH) / za državnu upravu (RS) u cilju stvaranja

jedinstvenih kriterija i procedura za zapošljavanje u organima državne

uprave, kao i formiranjem Registra državnih službenika odnosno Centralnog

registra kadrova za statističku analizu i upravljanje ljudskim potencijalima.

U pravcu dalje reforme javne uprave u FBiH, u parlamentarnu

proceduru su ušla dva bitna prijedloga zakona:

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

440

o nacrt Zakona o državnim službenicima i namještenicima u organima

državne službe FBiH;

nacrt Zakona o zaposlenicima u jedinicama lokalne samouprave

FBiH.

Zakonom u Republici Srpskoj je radnopravni status kategorija

zaposlenih u organima državne uprave jedinstveno reguliran od 2008 god., s

tim da zbog faktičkog neprovođenja prava na lokalnu samoupravu ovim

zakonom nije definiran radnopravni status zaposlenih na nivou općine.

Terminološki u smislu jednakog definiranja i uvođenja genusnog pojma

“javni službenik” kao tipske kategorije zaposlenih na poslovima iz djelatnosti

organa uprave, zakoni u RS, važeći i nacrti zakona u FBiH, te zakon u Brčko

Distriktu nisu harmonizirani, već stvaraju pojmovnu i faktičku

diferencijaciju, te različit tretman angažovanih na istim ili sličnim poslovima

samo zato što rade u drugoj teritorijalno-administrativnoj jedinici složenog

državnog uređenja BiH.

Normativna fragmentiranost i primjena različitih standarda u

definiranju radnopravnog statusa prigovara se i posebnom tekstu koji će

definirati status zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave FBiH. Zbog

toga je u narednim reformskim koracima potrebno osigurati:

- terminološko ujednačavanje organizacijskih i funkcionalnih

elemenata u zakonima donesenim na nivou BiH, entiteta i Brčko

Distrikta,

- harmonizaciju planova i postupaka u procesu reforme javne uprave na

svim nivoima vlasti.

Na koncu, odluka Ustavnog suda FBiH iz aprila 2010 god., kojom je

osporen ustavni osnov za donošenje Federalnog zakona o državnoj službi

kojim se regulišu pitanja državne službe na nivou kantona, grada, općine

otvorila je mogućnost dalje diferencijacije pravnih propisa u FBiH, a time i

degradaciju ostvarenog u procesu reforme javne uprave. Oblast državne

službe spada u oblast socijalne politike, što je zajednička nadležnost

Federacije BiH i kantona, dok u federalnu nadležnost spada samo vršenje

federalnih funkcija vlasti. Zasebno pravno normiranje kantonalnih organa

državne službe, gradskih i općinskih službi za upravu dodatno komplikuje

ionako pretjerano složen sistem upravljanja.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

441

**ZAKLJUČAK**

Potpuna, korjenita, adekvatna reforma javne uprave u BiH

podrazumijevala bi ustavnu i niz zakonskih reformi kojim bi se složena javna

uprava u BiH na svim nivoima mijenjala s dva osnovna aspekta:

organizacijskog i materijalnog. Osnovni cilj reforme javne uprave nije

politički, već pravno racionalan, cilj koji zahtijeva niz legislativnih koraka

kojim se (re)formira postojeća odnosno uspostavlja nova ekonomski održiva i

efikasna javna uprava na svim nivoima vlasti u BiH. Ustavna reforma na

nivou BiH sastojala bi se iz preraspodjele, odnosno jasnog definiranja

legislativnih nadležnosti na način da se posredno i načelno ograniči pravni

osnov za daljnju diferencijaciju i povećanje broja upravnih organizacija.

Ustavna reforma na nivou entiteta sastojala bi se iz preraspodjele

nadležnosti u smislu da se definitivno ojača, oslabi ili reformira kantonalni

kao srednji nivo vlasti u FBiH, na štetu ili korist entiteta. U tom pogledu

organizacija organa državne uprave u Republici Srpskoj, zbog unitarnog

unutrašnjeg uređenja i nepostojanja regionalnih organa uprave, je načelno

ekonomski isplativija. Principu samostalnosti lokalnih zajednica odnosno

pravu na lokalnu samoupravu potrebno je dodijeliti status nepovredive

ustavne kategorije, što je u složenim državama najčešće federalna ustavna

materija. Takodjer, principe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

potrebno je u potpunosti aplicirati u postupku reforme lokalne samouprave u

BiH, te otkloniti praktično prisutnu tendenciju centralizacije naročito u

Republici Srpskoj. Regulisanje prava na lokalnu samoupravu kao državne

ustavne kategorije predstavlja izvjesnu garanciju ovog ustavnog prava na

najviši nivo samostalnosti u upravljanju lokalnim poslovima, a od eventualne

povrede koju ovom neprikosnovenom evropskom principu mogu nanijeti

entitetski ustavi, kretanjem u pravcu centralizacije. U suštini problematike

reforme javne uprave stoje dva problema:

- problem složene organizacije organa uprave, i

- veliki broj zaposlenih u organima uprave.

Zakoni su temeljni reformski pravni akti, jer se zakonom:

uspostavljaju organi državne uprave, definira način i pruža pravni osnov za

formiranje drugih organa putem donošenja posebnih zakona, postavljaju

principi konstituiranja organa državne uprave(fizionomija), uspostavlja

službenički sistem u cjelini, determinira radnopravni status zaposlenih u

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

442

organima državne uprave, te na koncu usvajaju budžetska sredstva za rad

državnih organa uprave. Kada se s aspekta organizacije organa državne

uprave ne može ostvariti adekvatna reforma koja će dovesti do njene

ekonomičnije fizionomije, mora se pribjeći alternativnim tehnikama

funkcionalnog unaprijeđenja metoda rada putem:

- akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta,

- menadžerskih sposobnosti u rukovođenju organima državne uprave,

- uvođenja principa “Good governance” i principa “New public

menagement” u metode rada upravnog organa.

Dakle, ukoliko proces ukupne reforme javne uprave doživi neuspjeh,

uspješno upravljanje državom zavisiće i funkcionalno zavisi od rukovodioca

organa državne uprave i njegovih sposobnosti da tehnikama u vlastitoj

nadležnosti unaprijedi materijalni aspekt upravnog djelovanja, kao najvažniji

s aspekta zaštite javnog interesa i prava gradjana. Organizacijski aspekt

reforme javne uprave ne mora nužno podrazumijevati ustavnu reformu jer bi

kao takav zahtijevao promjenu ukupnog državnog uređenja ili preraspodjelu

legislativnih nadležnosti, odnosno uspostavljanje jednostavne države i uprave

ili jačanja državnog ili entitetskog nivoa vlasti. Kako je za uspjeh i

provođenje reforme bilo koje vrste potreban visok nivo saglasnosti volje

političkih elita kao i određena finansijska sredstva, u bosanskohercegovačkoj

realnosti stalnih političkih sukoba i ekonomske krize potrebno je tražiti

najadekvatnija politički realna i finansijski dostupna sredstva i na tom pravcu

definirati obim i domašaj reforme javne uprave na svim nivoima vlasti.

Reforma javne uprave u BiH po karakteru mora biti organizacionofunkcionalna,

parcijalizacija aspekata koji zapravo jedino čine reformu

potpunom ostavila bi previše složenu, neracionalnu organizaciju uprave s

jedne strane, odnosno neefikasne metode rada, nefunkcionalnost, s druge

strane. Angažovanjem struke i upotrebom dostignuća nauke o upravi, moguće

je u uvjetima ograničene političke volje i manjka finansijskih sredstava

ishoditi izvjesno unaprijeđenje sistema upravljanja državom po pitanju

oblasti javne uprave. Odgovor možda ne treba tražiti u velikim

mogućnostima, kojih realno nema, već u sposobnosti da se prevaziđu

problemi uskih okvira i političkih ograničenja u korist stvaranja efikasnije,

ekonomičnije i odgovornije javne uprave u BiH.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

443

**LITERATURA**

Dedić, Sead, Gradaščević-Sijerčić, Jasminka, Radno pravo, Sarajevo, 2005.

Demmke, Cristoph, Evropske državne službe izmedju tradicije i reforme,

Evropski institut za javnu upravu, Maastriht, 2004.

Dimitrijević, Pavle, Organizacija i metodi rada organa javne uprave,

Savremena administracija, Beograd, 1959.

Djelmo, Zenaid, Pravno uredjenje javne uprave, Fakultet za javnu upravu,

Sarajevo, 2006.

Djelmo, Zenaid, Upravno pravo i evropsko upravno pravo, Sarajevo, 2007.

Djelmo, Zenaid, Upravno procesno pravo, Fakultet za javnu upravu,

Sarajevo, 2008.

Fayol, Henry, Administration industrielle et generale, London 1948.

Festić, Ibrahim, Kamerić, Mustafa, Upravno pravo, Sarajevo, 2004.

Gaus John et al., The frontiers of Public Administration, University of

Chicago Press, Chicago, 1936.

Lenin I.Vladimir, State and Revolution, International Publishers, New York,

1932.

Pusić, Eugen, Nauka o upravi, Zagreb, 2002.

Pusić,Eugen, Upravljanje u suvremenoj državi, Zagreb, 2002.

Stjepanović, Nikola, Upravno pravo SFRJ-Opšti deo-Knjiga 1, Beograd,

1964.

**E- izvori**

1. www.parco.gov.ba

Merima Tanović: UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI

I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE

444

2. www.ads.gov.ba

3. http://www.adsfbih.gov.ba

4. http://adu.vladars.net

5. www.parlamentfbih.gov.ba