

**Ferid Otajagić\***

## **SAVREMENE TENDENCIJE U JAVNOJ UPRAVI**

### **SAŽETAK**

Uprava kao društvena pojava razvijala se u sklopu opšteg društvenog razvoja i na njen razvoj uticali su razni zahtjevi. Kako njen razvoj, tako i njena uloga, posebno su rasli u XX vijeku. Savremene tendencije u javnim upravama su: tendencija porasta upravnih organizacija, tendencija prema diferencijaciji upravnih organizacija, tendencija prema profesionalizaciji uprave, tendencija prema ograničenju prinude u upravi i tendencija prema informatizaciji uprave. Stanje navedenih tendencija u Bosni i Hercegovini nije adekvatno ispoljeno, jer se pojavljuju u svom početnom i simboličnom obliku, zbog čega se ustavne promjene, reforma javne uprave i državne službe pokazuju kao uslov funkcionisanja države Bosne i Hercegovine.

**Ključne riječi:** Javna uprava, tendencija, porast, diferencijacija, ograničenje prinude, profesionalizacija, informatizacija, reforma.

---

\* V. Prof.dr., Pravni fakultet Univerziteta u Zenici.

## UVOD

Tema ovog rada su savremene tendencije<sup>1</sup> u upravi Bosne i Hercegovine. Za predmet ovog rada uzeli smo jednu savremenu temu, teorijski i praktično važnu, strukturalno složenu i praktično, a i teorijski, prilično problematičnu. Tema je uzeta zbog toga, a i zbog važnosti i značaja ove teme kako za pojedinca u ostvarivanju njegovih prava i dužnosti<sup>2</sup> u svakoj državi, tako i za samu državu, posebno za državu Bosnu i Hercegovinu, koja se nalazi u procesima sveopšte tranzicije i prelaska iz jednog društveno-ekonomskog sistema vrijednosti u drugi, ka pridruživanju i potom članstvu u Zajednici evropskih država.<sup>3</sup> U traženju adekvatnih odgovora na postavljeni predmet rada, nameće nam se potreba da analizu počnemo od određivanja, odnosno definisanja pojma uprave uopšte, a zatim određivanjem pojma javne i privatne uprave, te državne uprave u okviru javne uprave jedne države. Na ovom mjestu potrebno je iznijeti osnovne faktore koji su uticali na razvoj uprave u njenom historijskom postojanju, kao i faktore koji utiču, odnosno doprinose njenoj ulozi, značaju i važnosti u jednom društvu, odnosno državi. Posebno, našu pažnju želimo usmjeriti na savremene tendencije u javnim upravama savremenih država, da bi potom iste tendencije pokušali identificirati u javnoj upravi države Bosne i Hercegovine, utvrditi njihov pojavni oblik i stepen ispoljenosti, te potom konstruktivno predložiti kako utvrđeno stanje savremenih tendencija primijeniti u Bosni i Hercegovini u procesu ustavnih promjena i započetih reformi, posebno reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.<sup>4</sup>

### 1. Pojam uprave

Pojam uprave je osnovni pojam na kome se temelje nauke koje se bave izučavanjem uprave s raznih aspekata, među kojima se posebno ističu: Nauka o upravi, Upravno pravo i Nauka o upravljanju.<sup>5</sup> Pojam uprave koristimo u svakodnevnom govoru, ali naučno ne znamo jasno šta je to tačno. Uopšte, znamo da je uprava nešto što se obavlja u kancelarijama, nešto što je u vezi sa pojmom administracije, kao i sa pojmom birokratije, odnosno asocira nas na papirnati ured ili na nešto na što ne gledamo pozi-

<sup>1</sup> Ž.Domović/Š.Anić/N.Klajić, *Rječnik stranih riječi*, Evro, Beograd 2001, str. 1393, „Tendencija (lat. Tendentio) težnja (u određenom smjeru, za nekim ciljem).

<sup>2</sup> R.Jering, *Cilj u pravu*, CID, Podgorica 1998, 41.

<sup>3</sup> T.C.Hartley, *Osnove prava Evropske zajednice – Uvod u ustavno i upravno pravo Evropske zajednice*, Pravni centar - Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo 1998.

<sup>4</sup> E.Pusić, *Društvena regulacija (Granice znanosti i iskustva)*, Globus, Zagreb 1989.

<sup>5</sup> Pravna enciklopedija 2, *Savremena administracija*, Beograd, 1985., str. 1773, i Z.Đelmo et al., *Leksikon upravnog prava*, Sarajevo 2009., 198.

tivno, nego negativno, nešto što nam smeta, nešto što je parazitsko, nešto što često kritikujemo. Tako nam se pojam uprave predstavlja kao društveni problem. Ali, upravu možemo naći gdje god imamo više ljudi koji nešto zajednički rade i imaju zajednički cilj. Naravno, uz to su potrebna i određena materijalna sredstva i pravilnosti prema kojima se radi, djeluje ili vrši akcija u savremeno doba. Tako bi upravu mogli naći i u porodici, i kod obrtnika, upravu škole, upravu sportskog kluba itd. Čini nam se veoma interesantnom teorijsko opredjeljenje organizacijske teorije po kojoj je „uprava organizacijska djelatnost, koja omogućava i učešće većeg broja ljudi koji imaju neki zajednički cilj, odnosno neki zajednički zadatak“.<sup>6</sup> Iz ovog proizilazi da uprava povezuje ljude koji imaju zajednički zadatak, pa se može reći da se uprava javlja svugdje gdje ima organizovanog ljudskog rada. To je u svakoj organizaciji, i javnoj i privatnoj, imamo osnovne zadatke organizacije zbog kojih ta organizacija i postoji, odnosno osnovana je, dok je uprava djelatnost koja prati taj osnovni zadatak, odnosno radni proces i omogućava ga. Iz toga možemo konstatovati da se sa pojmom uprave srećemo, kako na području javne sfere, tako i uprave u privatnoj sferi.

U savremenoj državi uređuju se odnosi između javne uprave i privatne sfere između pojedinca i zajednice - države. To je bitno i važno pitanje u kome se traži adekvatan odnos između javnog i privatnog, između državne intervencije i privatne slobode, između zajednice - države i pojedinca. Našu pažnju na ovom mjestu želimo usmjeriti na poimanje javne uprave u okviru javno-pravnih zajednica, odnosno u okviru države kao najšire javnopravne zajednice. Često se za javnu upravu kaže da je to stručni i izvršni mehanizam pomoću kojeg djeluje država, odnosno aparat kojim država izvršava svoje ciljeve. U vezi s tim i na osnovu toga se i tvrdi „da države bez javne uprave, ne može biti“.

Nastojanje u nauci je da se pojam uprave definiše prema najčešćim i najprihvatljivijim kriterijima:

- a) priroda djelatnosti koju obavljaju razni subjekti - funkcionalno definisanje pojma uprave, i
- b) vrsta organizacije - organizacijsko definisanje pojma uprave.

Ako se pođe od sadržine djelatnosti koju obavljaju razni upravni mehanizmi, tada smo na području određivanja pojma „uprave“ u funkcionalnom ili objektivnom smislu.<sup>7</sup> Formalno ili organizaciono određivanje uprave polazi od toga ko vrši pravne funkcije države i na koji način, odno-

<sup>6</sup> S.Vlaj, *Teorija javne uprave*, Ljubljana, 2006., 25 i dalje.

<sup>7</sup> S.Dedić, *Osnovi nauke o upravljanju*, Viša upravna škola, Sarajevo 1982, 25 i dalje.

sno u kojoj formi. Međutim, pod pojmom uprave se najčešće podrazumijeva državna uprava i ona se shvata najčešće u organizaciono-formalnom smislu, pa se uprava definiše kao državna djelatnost koju vrše državni organi uprave prema ustavu i zakonima države. I to je u skladu sa načelom podjele vlasti na: zakonodavnu, upravnu i sudsku.<sup>8</sup>

U javnu upravu spadaju državna uprava ili javna uprava u užem smislu. Pored državne uprave, u javnu upravu u širem smislu spada i uprava koju vrše organizacije ili institucije koje imaju javna ovlaštenja.<sup>9</sup> Tako se javna uprava pokazuje kao širi pojam od državne uprave, jer se državna uprava pojavljuje kao javna uprava i sa funkcionalnog i sa organizacionog staništa, dok organizacije ili institucije koje vrše javna ovlaštenja ulaze u javnu upravu samo po funkcionalnom kriteriju. Iz definicije uprave, posebno državne uprave, proizilaze i osnovna obilježja javne uprave, da u javnu upravu ulaze državni organi uprave (državna uprava) i da su oni njen najbitniji i najvažniji dio. Pri tome polaze od toga da javnu upravu karakteriše primjena javnih ovlaštenja, odnosno mogućnost primjene prinudnih sredstava iza kojih „stoji“ država sa svojim autoritetom i mogućnosti primjene monopola fizičke prinude.

## 2. Razvoj uprave

Uprava se, kao društvena pojava, razvija u sklopu općeg društvenog razvoja. S druge strane, uprava je jedan od faktora općeg društvenog razvoja i utječe u većoj ili manjoj mjeri na kretanje i razvoj ostalih faktora.

Razvoj uprave izazvan je sljedećim zahtjevima:

- a) diobom rada,
- b) diferencijacijom upravnih poslova i organizacija,
- c) povećanjem znanja i informacija,
- d) širenjem legitimnih interesa (potreba),
- e) harmonizacija prema građanima unutar same uprave,
- f) ograničenje primjene sile u upravi,
- g) razvojem informatike, automatike i tehnike, odnosno brzo komuniciranje,
- h) veća proizvodnja roba i usluga itd.

<sup>8</sup> S.Jovanović., *Država - pojam države i državne funkcije*, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kok A.D., Beograd 1936.

<sup>9</sup> M.Kamarić/I.Festić, *Upravno pravo - Opšti dio*, Magistrat, Sarajevo 2004., 141.

U svom razvoju državna uprava kao vlast, prerasta u upravu kao „servis građana“, odnosno kao regulator društvenih procesa i odnosa, odnosno kao regulator zadovoljavanja mnogobrojnih savremenih legitimnih potreba građana. Tako uprava u savremenom smislu riječi počinje u Evropi, u XVII/XVIII stoljeću, uspostavom političkog sistema centraliziranih monarhija ili tzv. prosvijećenog apsolutizma i nalazi se u stalnoj transformaciji ili preobražaju, kao i samo društvo i država. Utjecaj na promjenu i samog društva i uprave imale su sljedeće pojave:

- a) povećanje bogatstva u društvu - državi,
- b) zahtjevi sigurnosti u širem smislu,
- c) težnja čovjeka za jednakom slobodom, dostojanstvom i srećom itd.

Posebno je primijećen ubrzan i naglašen razvoj uprave u XX vijeku, što je i obilježje tog vremena. Zato se tvrdi da je uprava u srednje i visokorazvijenim zemljama rasla deset do dvadeset puta brže od rasta stanovništva. Razvoj uprave se veže kao preduslov za brži društveno-ekonomski rast, jer je uprava neophodno potreban instrument za koordinaciju i izvršenje složenih razvojnih planova.<sup>10</sup>

### 3. Uloga uprave u društvu – državi

Sa podjelom vlasti u savremenoj državi na zakonodavnu, upravnu i sudsku, uprava se izdvojila iz jedinstvene piramide državne vlasti. Nekad se osnovano tvrdilo da su neka primitivna država početnog oblika i njen vladar mogli sami i propisivati pravila i suditi, ali nisu mogli izvršavati državne funkcije koje su pripadale toj upravi. To je morao izvršavati neko drugi. Danas najjednostavnije možemo shvatiti značaj i ulogu uprave u državi u odnosu na njenu brojnost ljudi u njenoj organizaciji, za razliku od broja ljudi angažovanih u zakonodavnoj i sudskoj vlasti države. Opravdano se postavlja pitanje koji su to uzroci, odnosno šta je to što je izazvalo toliko veliku i značajnu ulogu uprave u savremenoj državi? Već smo u dijelu o razvoju uprave kazali da se savremena javna uprava razvila i da se iskazuje i kao državna vlast i kao „servis građana“ u zadovoljenju velikog broja legitimnih interesa i potreba.

Ipak, na značaj i ulogu uprave u društvu - državi imale su utjecaja, prije svega, sljedeće pojave:

- a) promjena demografije, odnosno rast broja stanovnika u društvu - državi,

<sup>10</sup> E.Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 2002, 43 i dalje.

- b) urbanizacija, tj. povećanje broja gradskih naselja,
- c) povećanje mreža prometa i komunikacija,
- d) uvećanje broja organizacija u državi,
- e) sve veća dioba rada,
- f) cijepanje postupaka rada i proizvodnje,
- g) rast količine informacija, znanja i podataka,
- h) povećanje proizvodnje roba i usluga (mašina i energije),
- i) širenje legitimnih interesa (potreba)<sup>11</sup>, itd.

Naravno, na ulogu uprave u društvu kao i na njen razvoj utjecali su i glavni savremeni procesi:

- a) industrijalizacija,
- b) urbanizacija,
- c) demokratizacija,
- d) birokratizacija,
- e) integracije.

Na raznovrsnosti legitimnih savremenih potreba građana, počev od političkih interesa ljudi kao građana, ekonomskih interesa kao proizvođača, interesa socijalne sigurnosti, interesa kulturne individualnosti do interesa ekološke zaštite, možemo uvidjeti i rast i ulogu uprave u savremenoj državi.

#### 4. Savremene tendencije u upravi

Uprava se kao društvena pojava razvijala u sklopu opšteg društvenog razvoja. U jednom momentu svog razvoja izdvaja se postepeno iz jedinstvene piramide državne vlasti i dalje se razvija prvo kao državna uprava ili javna uprava u užem smislu, a potom se manifestuje i kao javna uprava u širem smislu i služi kao „servis građana“<sup>12</sup> u zadovoljavanju velikog broja savremenih legitimnih potreba građana. Zbog toga, građani sve više doživljavaju javnu upravu kao neophodno potrebnu za regulisanje složenih društvenih procesa i odnosa u državi. Od svih težnji, odnosno naglašenih smjerova u savremenoj upravi možemo izdvojiti sljedeće savremene tendencije:

- a) tendencija porasta upravnih organizacija,

<sup>11</sup> E.Pusić, 67 i dalje.

<sup>12</sup> L.Digi, *Preobražaji javnog prava*, Plato, Beograd 1997, 36.

- b) tendencija prema diferencijaciji upravnih organizacija,
- c) tendencija prema profesionalizaciji uprave,
- d) tendencija prema ograničenju prinude u upravi,
- e) tendencija prema informatizaciji uprave.<sup>13</sup>

#### 4.1. Tendencija porasta upravnih organizacija

Razvoj uprave je apsolutan kao i rast pojedinih upravnih sistema pojedinih zemalja koji upošljavaju sve veći broj ljudi, stvaraju sve više organizacija, što traži i povećanje materijalnih sredstava potrebnih za održavanje upravnih organizacija. Taj stalni proces povećanja upravnih organizacija se s vremenom povećava, kumulira i ubrzava. Povećanje uprave posljednjih 300 godina prelazi po brzini i obuhvatu sve ranije zabilježene primjere, takvog rasta. U tom razdoblju, povećanje se posebno odnosi na posljednjih pedeset godina. Zbog toga se može slobodno konstatovati da upravne organizacije općenito rastu. Pri tome je neosporno da na povećanje uprave ima utjecaja i razvoj društveno proizvodnih potencijala. U tehničkom smislu, taj proces znači poboljšanje i proširenje tehnološke osnove u smislu proizvodnog rada, ali i svih drugih ljudskih djelatnosti. U ekonomskom smislu razvoj proizvodnih potencijala oslobađa ljudsku radnu snagu za društveno korisnije djelatnosti koje ne znače neposrednu proizvodnju, a to su, među ostalim, javni upravni poslovi. Pri tome, urbanizacija bitno utječe na razvoj uprave. U gradovima se mogu djelatnosti pojavljivati kao društvene i, prema tome, upravne, koje se u neurbanim područjima obavljaju pojedinačno ili porodično svako za sebe. Npr., opskrba vodom, ukop na porodičnom groblju itd. Od organizacije same proizvodnje, preko prenošenja društvenog znanja na nove naraštaje, sa pojavom brige za zdravlje, za socijalnu sigurnost i zaštitu, za uređenje naselja, od stambene izgradnje, rasvjete, vode, energetike, čistoće, do prometa parkova, rekreacije i kompleksnog razvojnog planiranja, urbano (gradsko) društvo ovisno je od stalnog funkcionisanja upravnih službi na savremen način i obim koji nije poznavala tradicionalna zajednica. Poseban uzrok povećanja upravnih organizacija jeste veličina potreba građana i veličina zadataka za društvenu zajednicu zvanu država. Da bi se to omogućilo, bilo je potrebno razviti proizvodne snage. Pri tome, zadaci koji se postavljaju pred društvo - državu mogu zavisiti od veličine područja, broja ljudi koji u njemu žive, prirodnih okolnosti, i oni traže organizovanu djelatnost velikih razmjera, kao što su, naprimjer, regulacije riječnih korita, navodnjavanje itd., traže određenu angažovanost društvenog potencijala i sredstava. Jedan od

---

<sup>13</sup> E.Pusić, 76-83.

uzroka povećanja upravnih organizacija je i sve veća međusobna povezanost ljudi u svijetu uopće, razvoj prometa i sredstava veze, ekonomski razvoj svjetskog tržišta i odgovarajući razvoj međunarodne zajednice, te čine osnovne izvore te povezanosti. Smanjuje se stvarna udaljenost između država, ali i pojedinca i države. Sve to traži nove upravne službe ili povećanje postojećih, kao što su, naprimjer, međunarodna poštanska unija, telekomunikacije, međunarodni promet, međunarodni zdravstveni nadzor, suzbijanje međunarodnog kriminala, meteorološke službe regionalnog karaktera, statističke službe itd. Ovim upravnim službama možemo dodati i upravne službe do kojih dolazi sve većom međusobnom povezanosti unutar svake države. Naprimjer, proširenje vanjskih odnosa, vanjske trgovine ili upravne službe koje će nastati ili biti proširene u procesima približavanja i članstva zemalja Jugoistočne Evrope u Evropskoj uniji. Konačno, na rast i povećanje upravnih organizacija utječe i nagli rast unutrašnjih upravnih funkcija (personalne službe, finansije, kancelarije, evidencije, organizacione službe, methodske jedinice itd.), do kojih dolazi kad upravni sistem kao cjelina i pojedine upravne organizacije pređu određenu granicu razvijenosti i veličine.<sup>14</sup>

#### 4.2. Tendencija prema diferencijaciji upravnih organizacija

U početku su postojale jedinstvene upravne funkcije koje su obavljale jedinstvene upravne organizacije. Vremenom se izdvajaju pojedini djelovi u samostalne zadatke koje vrše posebne organizacije. Taj proces diobe ili diferencijacije je rezultat općeg razvoja društvene diobe rada. Diferencijacija upravnih organizacija pojavljuje se u dva oblika:

- a) horizontalna diferencijacija, i
- b) vertikalna diferencijacija.

Horizontalna diferencijacija postoji kada se stvaraju novi dijelovi upravnog sistema na istom teritorijalnom nivou (stepenu), koji se razlikuje po vrsti poslova, naprimjer, nove grane centralne državne uprave. Kod vertikalne diferencijacije nastaju novi teritorijalni stepeni pravnog sistema koji se razlikuju po širini teritorije na kome djeluju, naprimjer, novi stepen regionalne ili lokalne uprave. Proces horizontalne diferencijacije možemo najjasnije pratiti na razvoju državne uprave, jer je država glavni nosilac javnih upravnih funkcija. U vezi s tim, potrebno je napomenuti da je osnovni cilj države da održava određeno društveno uređenje pomoću monopola fizičke prinude s kojima raspolaže. Da bi to država uspjela, ona

---

<sup>14</sup> E.Pusić, 83-88.



traži osnovnu vrstu upravne organizacije, tj. određen broj naoružanih i relativno discipliniranih ljudi koji predstavljaju najjaču silu unutar države, koji mogu u normalnim okolnostima zaštititi državu od napadanja izvana. To bi bio osnovni cilj, zadatak ili svrha unutrašnje i vanjske sigurnosti koja u početku nije diferencirana. Pored toga, imamo i prinudnu mobilizaciju stanovništva za obavljanje masovnih radova, gradnje, pravljenje utvrđenja, zaštita od poplava, nevremena, zemljotresa itd. Posebna funkcija je prinudno prikupljanje sredstava za finansiranje državnih potreba. Vremenom, kad rat nije glavna opcija, zadatak vanjske sigurnosti se djeli na: vanjske poslove, tj. međunarodne odnose u vrijeme mira, i odbrana, tj. vođenje rata, zašto se osnivaju i odvajaju upravne organizacije. U sklopu unutrašnje sigurnosti odvajaju se poslovi policije, tj. prinudno održavanje unutrašnjeg državnog uređenja i njegove odbrane od napadanja, kao i borba protiv svih oblika nasilnog protivpravnog ponašanja, odnosno zaštitu pojedinca ili pojedinaca od drugog pojedinca ili pojedinaca, međusobno i drugih subjekata. Iz poslova finansija izdvajaju se privredni poslovi države koji se vremenom vrlo intenzivno diferenciraju po pojedinim privrednim granama. Ekonomski razvoj dovodi do niza novih upravnih funkcija i upravnih organizacija za tzv. društvene službe, koje obuhvataju poslove obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite i socijalnog osiguranja, rada i radnih odnosa, kao i raznih kulturnih organizacija (kina, pozorišta, akademija, instituta, muzeja, arhiva, biblioteka itd.).

Tehnički napredak je glavni razlog za stvaranje upravnih organizacija za tehničke službe, kao što je željeznički, motorni, brodski, vazdušni saobraćaj, pošte, telefax, telefon, radio i tv-veze, snabdijevanje energijom, internet, satelitski program itd. Komunalne službe čine posebnu skupinu upravnih organizacija kojima je cilj da se zadovolje potrebe lokalne zajednice i upravno teritorijalnih jedinica kao što su: vodovod, kanalizacija, čistoća, parkovi, stambena izgradnja, urbanističko planiranje, prostorno uređenje itd.

Iz do sada navedenih pomoćnih funkcija unutar postojećih upravnih organizacija izdvajaju se posebne organizacije. Prve su tzv. informatičke službe koje imaju zajednički zadatak da prikupljaju i raspodijele podatke i vrše informiranje od općeg interesa (statističke službe, meteorološke službe, katastri, javne evidencije itd.). Druge su posebne upravne organizacije za obavljanje unutrašnjih službi koje se odnose isključivo na olakšavanje funkcionisanja sistema upravnih organizacija kao cjeline, naprimjer, personalne službe, službe za organizaciju rada i metode rada, za arhiviranje, za održavanje upravnih zgrada itd.

Za budući razvoj uprave najvažniji je rezultat tendencije prema diferencijaciji nastajanja dviju glavnih skupina upravnih grana (resora). Tokom diferencijacije najprije se izdvajaju upravne grane (resori: odbrane, vanjskih poslova, unutrašnjih poslova, pravosuđa, finansija). Tih pet resora čine klasičnu državnu upravu. U njima država djeluje u svojoj izvornoj ulozi kao vlast, kao suveren koji raspolaže monopolom fizičke prinude.<sup>15</sup> Nakon toga, dolazi do izdvajanja i osamostaljivanja novih resora: privreda, društvene službe, tehničke službe, komunalne službe, informacijske službe. U ovoj drugoj skupini sve je više izraženija uloga državne uprave kao nosioca društveno korisnih poslova koji ne ovise nužno i isključivo o postojanju monopola prinude.

Pored horizontalne diferencijacije upravne funkcije, možemo izložiti i odgovarajući proces vertikalnog dijeljenja upravnih sistema. U procesu vertikalnog dijeljenja povećava se broj stupnjeva unutar jednog jedinstvenog upravnog sistema, tako da jedinica obavlja načelno iste poslove, ali svaka za drugi krug korisnika. Tipičan primjer vertikalne diferencijacije unutar jedinstvenog sistema državne uprave i stvaranje novih vrsta teritorijalnih jedinica jeste uvođenje, npr., regionalnih uprava kao teritorijalnih međustupnjeva između centralne i lokalne uprave. Primijećen je proces pojave lokalnih zajednica kao nosioca političke decentralizacije i protivteže državnom centralizmu. Lokalne zajednice se mogu pojaviti kao podloge lokalnih ekspozitura centralne uprave. Na kraju ovog dijela uvidamo da se horizontalna diferencijacija pojavljuje u izrazitijem i nedvosmislenijem obliku.

### **4.3. Tendencija prema profesionalizaciji uprave**

Obavljanje poslova u upravnim organizacijama poprima sve više obilježje radnog mjesta, odnosno stalne skupine zadataka i trajnog zanimanja, što predstavlja prvi element prema profesionalizaciji uprave. Drugi element tendencije ka profesionalizaciji je prelaz od laika na stručnog službenika u upravi. Sve to dalje osigurava materijalnu egzistenciju službenika i u funkcionalnoj je vezi sa onim prethodnim. Sljedeći element ka tendenciji profesionalizacije u upravnim organizacijama jeste način plaćanja službenika. Nagrađivanje službenika u upravnim organizacijama ima osim ekonomskih i poseban upravni aspekt, jer se traži da rad u upravi postane profesija, tj. da rad službenika predstavlja izvor prihoda dovoljan za pokriće egzistencije službenika i njegove porodice. Tako vremenom uprava traži neovisnog službenika. Pitanje nagrađivanja ili motivacije je

<sup>15</sup> S. Jovanović, „Pravna karakteristika državne vlasti: njena suverenost“, 223.

važno pitanje nastojanja uprave da nađe rješenje, bez koga nema upravne službe kao zanimanja, nema profesionalne uprave, niti službenici mogu bez adekvatne motivacije postati funkcionalni profesionalci. Iz navedenog bismo mogli naznačiti odlike profesionalca u javnoj upravi:

- a) da je školovan,
- b) da je stručan,
- c) da je motivisan i
- d) da je funkcionalan.<sup>16</sup>

#### 4.4. Tendencija prema ograničenju prinude u upravi

Prinudom možemo nazvati svjesno djelovanje radi nametanja određenog ponašanja drugom, koje on ne bi izabrao bez tog djelovanja. Izraz „nametanje“ u navedenoj definiciji izražava element lomljenja otpora prinuđenog. Time se pojam prinude razgraničava od oblika utjecaja na ponašanje drugih ljudi, koji se ne temelji ni direktno ni indirektno na sili, kao uvjeravanje, obrazloženje i druge upotrebe racionalnih argumenata, autoritet znanja i moralnog ugleda itd. S druge strane, prinuda podrazumijeva grube oblike primjene fizičke sile, ali i indirektno oblike prinuđivanja, prije svega sve vrste psihičke prinude. Jedan od oblika psihičke prinude su i prijetnje sankcijama, bile one pravne ili religijske. Prinuda u upravi ima dvostruku ulogu: primjenjuju je upravni organi u obavljanju zadataka u odnosu prema članovima zajednice, a primjenjuje se i unutar upravnih organizacija radi održavanja njihove kohezije i organizacijske povezanosti. Ograničenje prinude u upravi i u odnosu uprave prema građanima razultat je, ponajprije, razvoja države u smjeru većeg poštovanja i djelotvornije zaštite osnovnih ljudskih prava. Od svih tendencija u upravi ova je tendencija najproblematičnija, a njena pouzdanost relativna. Međutim, tačno je i to da prinuda nije više prisutna isto u svim upravnim organizacijama. Ona je izraženija u vojsci i policiji, ali je sama prinuda postala djelotvornija, potpunija, istančanija. Jasno je da prinuda jača u slučaju posebnih okolnosti u kojima se ugrožavaju osnovne vrijednosti za egzistenciju i pojedinca i države i njihovih osnovnih vrijednosti. Vremenom se izdvaja sve veći broj upravnih organizacija u kojima se smanjuje prinuda. Bitan i značajan doprinos smanjenju prinude u upravi doprinijele su i političke borbe za demokratizaciju društva, borba za slobodu, dostojanstvo i jednakost svakog pojedinca i težnja rješavanja sukoba nenasilnim sredstvima. Sve je to utjecalo na stvaranje novih oblika političke i pravne kontrole

---

<sup>16</sup> E.Pusić, 88-98.

upravnih organizacija i pojava novih oblika uprave izvan okvira države, odnosno dolazi do preobražaja u javnoj upravi.<sup>17</sup> Daljnji činilac utjecaja na smanjenja prinude u upravi jeste rast tehničkog nivoa upravnih službi. Sve više se stvaraju upravne službe čiji rad ne zavisi od prinude. Pojava novih privrednih djelatnosti, kao što su: javna rasvjeta, čistoća, vodovod, kanalizacija, plin, energija, promet itd., dovodi do smanjenja prinude, jer ona i nije značajna u vršenju ovih djelatnosti. U upravnim djelatnostima koje oduvijek prati prinuda, pojavljuju se stručne metode kod kojih je prinuda manje naglašena, naprimjer, psihološki i antropološki pristup u kriminologiji ili ekonomske analize u poreznoj politici. Uloga prinude u upravi opada kako društvo postaje civilizirano, porastom opće kulture i sa rastom potreba. S rastom potreba u državi raste i razumijevanje ljudi i njih više ne treba siliti da daju djecu vakcinisati, da ih šalju u osnovnu školu, već im se ukazuje na posljedice propuštanja i pomaže u tome. Ovaj proces smanjivanja prinude u upravi prema građanima prati i proces smanjivanja prinude unutar uprave. Umjesto hijerarhijskog naređivanja, podređenosti i nadređenosti, jača sve više koncepcija specijaliziranih i u svojoj specijalnosti samostalnih funkcija kao glavno načelo ustroja i djelovanja upravnih organizacija.<sup>18</sup> Tako se u javnoj upravi, umjesto metoda prinude, sve više uvodi i ispoljava metod ukazivanja pomoći. Kao primjer, navest ćemo ukazivanje službe revizije u vezi trošenja budžetskih sredstava, ukazivanje i pomoć porezne uprave poreznom obvezniku, ukazivanje i pomoć drugih inspekcija i službenika policije u saobraćaju umjesto kažnjavanja.

#### 4.5. Tendencija prema informatizaciji uprave

Krajem XX vijeka došlo je do naglog skoka u razvitku informatičke tehnologije,<sup>19</sup> računala, automata, robota, telekomunikacija itd. To je sve više utjecalo na rad ljudi u društvu, a pogotovo u upravi koja sve više uvodi informatizaciju, odnosno primjenjuje informatičku tehnologiju. Navode se najmanje tri razloga zbog kojih je informatizacija uprave od velikog značaja za bilo koju upravu koja nastoji postići ciljeve ekonomskog i društvenog razvoja:

- a) Prvi, davanjem ekonomskog značaja javnom sektoru bilo koje zemlje, povećanje produktivnosti unutar javnog sektora, značajan napredak za ekonomiju u cjelini. Javni sektor podrazumijeva visok procenat

<sup>17</sup> L.Digi, 1997.

<sup>18</sup> G.Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list SRJ – CID, Beograd-Podgorica 2002.

<sup>19</sup> S. Lilić/I.Marković/P.Dimitrijević, *Nauka o upravljanju sa elementima pravne informatike*, Savremena administracija, Beograd 2001.

- ukupno zaposlenih.
- b) Drugi, javni sektor je najveći i najraznovrsniji sakupljač javnih podataka i informacija. Ovi podaci podrazumijevaju oblasti od ekonomskih i društvenih aktivnosti do prirodnih i geografskih resursa.
  - c) Treći, u pojačanoj informatiziranoj ekonomiji sistem informacija uprave koji dobro funkcioniše može olakšati pristup globalnim saznanjima i međunarodnim bazama podataka, kao i stvaranje novih opcija za upotrebu lokalnih znanja i izvora informacija.

Vodeća uloga uprave jeste razvijanje industrije informacionih tehnologija, informacionih usluga i razvoja informacionih sistema. U savremenim zemljama samo javna uprava može omogućiti takav razvoj. Ukoliko javna uprava u određenom periodu ne doradi svoj posao, svi ovi sektori bi došli do propasti. U ovim zemljama javna uprava daje podršku i ona je glavni pokretač istraživanja informacionih tehnologija. Zbog toga, sve razvijenije zemlje su prihvatile i razvijale tzv. on-line i e-uprave. Glavna smjernica su potreba građana i poduzetnika, zašto je potrebno transformisati postojeću upravu u inteligentnu, odnosno upravu usmjerenu prema korisniku usluga. Uspostavljanje on-line uprave je doprinijelo razvoju uprave s ciljem poboljšanje usluga i veće odgovornosti javnih službi. Mnoge uprave su postigle ogromnu korist od on-line uprave. Postigle su proširenje usluga uprave, pojednostavljenje procedura djelovanja uprave i rada sa upravom, transparentnost uprave i smanjenje troškova uprave. Ova uprava nudi svojim korisnicima pristup uredno postavljenom sadržaju, gdje mogu skinuti dokumente i komunicirati sa državnim službenicima putem e-maila ili sličnog servisa. U demokratskim državama<sup>20</sup> jedna od dužnosti javne uprave jeste obavještanje građana o svojim poslovima, na koji način uprava informiše građane o njihovim pravima i dužnostima. Ovom upravom se poboljšava i pružanje usluga. E-uprava jeste preobražaj stare, tradicionalne uprave, u moderniju informativno-tehnološku upravu i ona predstavlja, kako prema vani tako i unutar, informatizaciju uprave za razliku od on-line uprave koja se bazira samo na vanjskoj informatizaciji. Iz ovoga možemo zaključiti da bez e-uprave ne bi postojala on-line uprava, jer bez unutrašnjih informacionih sistema uprave ne bi se moglo doći do kontakta sa vanjskim klijentima. Naprimjer, bez unutrašnjeg informacionog sistema upravljanja porezima kod poreskih organa nemoguće je ostvariti on-line poresku uslugu, jer ne postoji unutrašnji sistem koji će obraditi informacije koje su skupljene preko on-line konekcije. Možemo

<sup>20</sup> *Leksikon temeljnih pojmova politike - Abeceda demokratije*, Soroš - Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, Sarajevo 1994, 45.

istaći i internet usluge kao moćno sredstvo koje pruža usluge uprave i veću saradnju. Isto tako web-stranice, personalni računari koji su spojeni sa web-stranicama uprave mogu omogućiti građanima učešće u javnim poslovima i utjecanje na javne odluke. Navest ćemo primjer elektronskog glasanja koje se odvija u nekim razvijenijim zemljama. Zapažen je razvoj informacionog društva u okviru Evropske unije kroz akcione planove (e-Europe Akcioni plan 2002.) i akcioni plan pod nazivom Evropsko informaciono društvo 2010. za razvoj i zapošljavanje.

## 5. Stanje savremenih tendencija u javnoj upravi Bosne i Hercegovine

U Dejtonskom ustavu, član III - Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, tačka 1., Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, navedena su pitanja koja su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine.<sup>21</sup>

U tački 2., ustavno se normira nadležnost entiteta, a u tački 3. pravni poredak i nadležnosti institucija i to na takav način da se pretpostavlja nadležnost u korist entiteta formulacijom: „Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.“

Posljedice danas takvog ustavnog uređenja i raspodjele nadležnosti u državi Bosni i Hercegovini predstavlja organizacija države Bosne i Hercegovine sastavljena od dva entiteta, Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina. Kada se pogleda konstrukcija organizacije cijele države, kao jednog sistema i centralne javne uprave države, nije teško uočiti asimetričnost, nelogičnost strukture i državnog sistema i u okviru njega upravnog sistema. Ta složena struktura je različita u dva entiteta. Kada analiziramo državnu upravu,<sup>22</sup> kao javnu upravu u užem smislu, uviđamo da država obavlja vanjske poslove, uključujući i odbranu, unutrašnje poslove, bez jasne strukture izvedene na nivo države, podrazumijevajući i postojanje ministarstva sigurnosti i sigurnosnih agencija, poslove pravosuđa i finansija. Uočavamo izvjestan defekt izazvan nepostojanjem adekvatnosti u organizaciji unutrašnjih poslova u klasičnom smislu riječi te državne vlasti koju je imala svaka država. Posmatrajući državnu upravu na centralnom nivou, ne primjećujemo značajnu tendenciju porasta upravnih organizacija u Bosni i Hercegovini, pa čak uočavamo određen deficit i pored do sada prenijetih nadležnosti sa entiteta na državni nivo. Isto tako,

<sup>21</sup> Ustav Bosne i Hercegovine, (prevod na bosanski jezik), član III.

<sup>22</sup> Z.Đelmo, *Pravno uređenje javne uprave*, Sarajevo 2008, 122 i dalje.

uočavamo blagi porast upravnih organizacija na entitetskom nivou, koje su potrebne za funkcionisanje države u procesu evropskih integracija. Posmatrajući javnu upravu u širem smislu, primjećujemo neke upravne organizacije privrednog, kulturnog, tehničkog, socijalnog i ekološkog karaktera i njihov rast u okviru entiteta i kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Međutim, jasno je uočiti da nekih upravnih organizacija, u smislu korporacija, komora, direkcija, zavoda itd., iz oblasti privrede, kulture, obrazovanja, socijalne politike, zdravstva, planiranja itd., nema uopšte na nivou centralne uprave države ili su tek u osnivanju, da ne kažemo da ih nema u smislu postojanja državnih resora, odnosno ministarstava. Možemo zaključiti u ovom dijelu nedvosmisleno da je „broj državnih institucija koje izvršavaju isključive nadležnosti veoma mali“.

Kada posmatramo tendenciju prema diferencijaciji upravnih organizacija u Bosni i Hercegovini, onda možemo konstatovati da na nivou države imamo malu i gotovo simboličnu diferencijaciju, i to horizontalnog karaktera. Ova tzv. horizontalna diferencijacija na centralnom nivou je izazvana kandidaturom Bosne i Hercegovine za evropske integracije. Očekivati je da će u daljem procesu približavanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji biti sve izraženija horizontalna diferencijacija. Zbog malog broja funkcija i nadležnosti države Bosne i Hercegovine, vertikalna diferencijacija je gotovo nemoguća u smislu dijeljenja na niže nivoe. U entitetu Federacije Bosne i Hercegovine dosta je izražena i vertikalna diferencijacija prema kantonima, a isto tako i horizontalna diferencijacija kako na nivou entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, tako i kantona.<sup>23</sup> Izuzetni su primjeri tendencije da više općina ili kantona stvaraju nove zajedničke upravne organizacije, za što postoji potreba i razlozi, npr., osnivanje javnih deponija za više općina ili više kantona. Posmatrajući upravu države u cjelini,<sup>24</sup> ona ne djeluje kao jedan sistem u kome je moguće uspostaviti zatvoren sistem upravljanja u smislu izdavanja naredbi (odluka) od centralne uprave i postojanje povratnih informacija od najnižih organa uprave u tom sistemu, kako su te odluke sprovedene u djelo u praksi i mogućnost preuzimanja novih akcija radi ispravljanja stanja, korekcije i usklađivanja.

Tendenciju ka profesionalizaciji u upravi možemo vrijednosno ocijeniti najjasnije kroz dva pitanja na kojima je poznati njemački sociolog Max Weber prije 100 godina insistirao, a to su:

<sup>23</sup> *Zakon o državnoj službi* u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 12/02 i 19/02).

<sup>24</sup> *Zakon o upravi* („Službeni glasnik BiH“, br. 32/2002), „Ovim zakonom uređuje se organizacija uprave institucija Bosne i Hercegovine u pogledu položaja, uloge, ustrojstva, ovlaštenja i obaveza organa uprave i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad tih organa u vršenju poslova uprave“.

- a) javnu upravu i politiku treba strogo odvojiti;
- b) državni službenici se ne smiju baviti politikom.<sup>25</sup>

U upravi Bosne i Hercegovine ova dva složena i teška pitanja su još uvijek neriješena. Kada je u pitanju administrativni sistem javne uprave naše države, često čujemo tvrdnje da je on spor, zastario, nema potrebne motivacije, državnim službenicima nedostaje stručnosti i iskustva, ne postoji jedinstvena politika visokog školstva, politika planiranja kadrova, politika raspolaganja ljudskim resursima i upravljanju ljudima u javnoj upravi. Djelimično sprovedena reforma državne službe dala je simbolične rezultate.<sup>26</sup> Tako ostaju neriješena pitanja: zaštita službenika od političkih pritisaka, obezbjeđenje sigurnosti i stalnosti rada u upravi, odnosno radnog mjesta, oslobađanje uprave nekompetentnih službenika, adekvatno motivisanje kroz finansijska primanja i mogućnosti napredovanja i ispoljavanja u službi, težnja za odgovarajućim profilima i smjerovima, obezbijediti nova mjesta radi upošljavanja i ključne pozicije za nove stručnjake, odabir kadrova transparentno i na osnovu kvalifikacija itd.

Tendencija prema ograničenju prinude u upravi izražena je u svom nekom početnom obliku.

Ova tendencija još uvijek je pod utjecajem upravne kulture iz socijalističkog perioda,<sup>27</sup> tzv. "legalističke" ili „birokratske“ upravne kulture sa simboličnim i nejasnim nastojanjem javne uprave da hrabro započne izgradnju upravne kulture svojstvene društveno-ekonomskom uređenju države Bosne i Hercegovine, a to je tzv. „poduzetnička“ ili „menadžerska“ upravna kultura.<sup>28</sup> Zbog toga su postupci u upravi spori, dugo traju, skupi su, ne stimulišu ulaganja, guše poduzetništvo, sprečavaju menadžerstvo itd., ali istina je da pojedini zakoni daju mogućnost upravnim službenicima da ne primjenjuju prinudu ili sankcije, već da ukazuju, da upućuju, da pomažu, da obavještavaju, počev od službe revizije, utroška budžetskih sredstava, preko rada porezne inspekcije, do službenika policije na cestama. Posebno se očekuje u narednom periodu da javna uprava u širem smislu, gdje služi kao „servis građana“, ne koristi prinudu, već da koristi metode uvjeravanja, pomoći, obavještavanja i argumentacije.

<sup>25</sup> M.Weber, *Vlast i politika*, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb 1999.

<sup>26</sup> *Zakon o državnoj službi* u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 12/02 i 19/02 i *Zakon o državnoj službi* u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, 35/03).

<sup>27</sup> V.Kutlešić, *Organizacija vlasti (uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope)*, JP Službeni list SRJ, Beograd 2002.

<sup>28</sup> S.Vlaj, 73.



Tendencija prema informatizaciji uprave čini nam se da je najviše uzela maha, posebno zbog potrebe za evropskim integracijama,<sup>29</sup> zbog čega se radi na razvoju informacionog društva u Bosni i Hercegovini. Najveća odgovornost za ovaj proces trenutno je na Ministarstvu za komunikacije i transport Bosne i Hercegovine. Smjer ovih aktivnosti ide u pravcu razvoja informacionog društva i primjene tehnologija informacionog društva. Prvi korak u strateškom pristupu razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini je strategija za smanjenje siromaštva, usvojena 2004. godine sa sljedećim prioritetima:

- a) veći stepen stručnog usavršavanja,
- b) stimulisanje većeg korištenja interneta,
- c) jača infrastruktura itd.

Takođe, 2004. godine je usvojen dokument „Politika za razvoj informacionog društva u Bosni i Hercegovini“<sup>30</sup> sa konkretnim akcionim planovima za oblasti:

- a) IKT infrastruktura
- b) IKT industrija
- c) ePoslovanje
- d) eObrazovanje
- e) eZdravstvo
- f) eUprava
- g) Pravna infrastruktura
- h) Informaciono društvo i održivi razvoj.

Posebno je značajan akcioni plan Evropske unije pod nazivom „Evropsko informaciono društvo 2010. za razvoj i zapošljavanje“. Moramo navesti da je Bosna i Hercegovina bila posljednja zemlja Jugoistočne Evrope koja je usvojila strategiju i akcioni plan za razvoj e-uprave za cijelu zemlju.<sup>31</sup> Ali, i samo usvajanje predstavlja ohrabrujući događaj sam po sebi. U projekciji je i rad Agencije za informaciono društvo - AIS, koja je po dokumentima nadležna za veliki dio projekata i većinu koordinacije.

<sup>29</sup> Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini: [www.parco.gov.ba](http://www.parco.gov.ba); Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.

<sup>30</sup> „Politika za razvoj informaciono društva u Bosni i Hercegovini“ Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine i UNDP(2004), <http://www.undp.ba/upload/publications/Politika%20razvoja%20ID%20u%20BiH.pdf>.

<sup>31</sup> E.Stuart/D.Vuletić, *Introduction To The Regulation Of State Aid Under The Law Of The European Communities - A Handbook For Bosnia And Herzegovina*, Sarajevo 2006.

I na kraju, moramo konstatovati da je tendencija prema informatizaciji izražena i kroz nastojanje stvaranja on-line i e-uprave, ali još uvijek u početnom i nerazvijenom obliku, zbog čega se dešava da nemamo jedinstvene baze podataka uvezane u jedan sistem u oblastima, npr., korištenja socijalnih davanja od dva ili više nivoa, davanje podsticajnih sredstava, donacija itd. I isto tako, ne postoji u svim upravnim organizacijama, nego samo u nekima, i to djelimično, mogućnost korištenja usluga i kontakata građana posredstvom e-uprave.<sup>32</sup>

Kapaciteti javne uprave u Bosni i Hercegovini su se povećali tokom posljednjih desetak godina i javna uprava pored zastupljenosti u određenom stepenu savremenih tendencija postala je sposobnija za ispunjavanje osnovnih odgovornosti. Međutim, sa vremenom se povećavaju i potrebe i očekivanja građana. U cilju ispunjavanja zahtijeva građana, kao i približavanja evropskim integracijama, javna uprava mora proći kroz proces unaprijeđenja i reformi.<sup>33</sup>

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini je neophodna radi ostvarenja učinkovite, odgovorne i efikasne službe. Reforma predstavlja preuslov za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku Uniju. Uloga Ureda koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini je da promoviše, inicira i koordinira aktivnosti na nivou Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, entitetskih i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, s ciljem postizanja harmonizovane, efektivne, transparentne i uslužno orijentisane javne uprave, sposobne za vodstvo BiH u Eurointegracijskom procesu. Zbog naprijed navedenog cilja, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine usvojili su Strategiju reformi javne uprave 2006.godine kao dokument koji sadrži smjernice za jačanje općih upravnih kapaciteta. Operativno provođenje strategije regulisano je akcionim planom jedan, s preciznim rokovima i nadležnim institucijama za izgradnju, jačanje i usklađivanje općih sistema u 6 reformskih oblasti:

- a) Izrada politika i koordinacijski kapaciteti,
- b) Javne finansije,
- c) Upravljanje ljudskim potencijalima,
- d) Upravni postupak,
- e) Institucionalna komunikacija,

<sup>32</sup> M.Hadžimusić, *Kancelarijsko poslovanje*, Sarajevo 2009, 219-224.

<sup>33</sup> Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini: [www.parco.gov.ba](http://www.parco.gov.ba); Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, 15.

## f) Informacione tehnologije.

Akcioni plan 2 predviđa razvoj i jačanje sektorskih kapaciteta. Političku odgovornost za provođenje Akcionog plana 1 snose predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, premjer Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, te gradonačelnik Brčko distrikta, što je predviđeno potpisivanjem zajedničke platforme. Ovaj dokument osigurava politički i pravni okvir i osnov za saradnju organa uprave svih nivoa vlasti, delegiranja i rad njihovih predstavnika u zajednička radna tijela za nadzor i implementaciju Akcionog plana 1. Reforma javne uprave treba biti provedena u tri vremenske faze, s ciljem da do kraja 2014.godine Bosna i Hercegovina postigne nivo kvaliteta europskog upravnog prostora. Ured koordinatora za reformu javne uprave vrši monitoring i evaluaciju Akcionog plana.<sup>34</sup>

## ZAKLJUČAK

Pojam uprave je osnovni pojam na kome se temelje nauke koje se bave proučavanjem uprave s raznih aspekata, među kojima se posebno ističu nauka o upravi, nauka upravnog prava i nauka o upravljanju. Definisane pojma uprave u nauci se može izvršiti ili prema prirodi djelatnosti koju obavljaju razni subjekti - funkcionalno definisanje pojma uprave i vrste organizacije - organizaciono definisanje pojma uprave. Upravu kao društvenu pojavu možemo podijeliti na javnu i privatnu. Javnu upravu možemo razlikovati kao javnu upravu u užem smislu ili državnu upravu u koju ulaze klasične i tradicionalne državne funkcije, te javnu upravu u širem smislu u koju ulaze organizacije i institucije koje vrše javna ovlaštenja i one se prvenstveno pojavljuju u odnosima prema građanima kao „servis građana“ u zadovoljenju njihovih savremenih potreba i interesa.

Uprava se kao društvena pojava nužno razvijala u sklopu općeg društvenog razvoja, ali je posebno izražen ubrzan i naglašen razvoj uprave u XX vijeku i jedno je od glavnih obilježja tog vremena. Jedna grupa zahtjeva koji su utjecali na razvoj uprave je zajednička i za razvoj društva u cjelini, kao što su: povećanje bogatstva u društvu, zahtjevi sigurnosti u širem smislu, težnja čovjeka za jednakošću, slobodom, dostojanstvom i srećom u državi itd.

Druga grupa zahtjeva je isključivo utjecala na razvoj uprave, npr. dioba rada, diferencijacija upravnih poslova i organizacija, povećanje znanja i

<sup>34</sup> Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH: [www.parco.gov.ba](http://www.parco.gov.ba); Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.

informacija, širenje legitimnih interesa (potreba), harmonizacija prema građanima unutar same uprave, ograničenje primjene sile u upravi, razvoj informatike, automatike, tehnike, odnosno brzo komuniciranje, veća proizvodnja roba i usluga itd.

Svi ti zahtjevi koji su utjecali na rast i razvoj uprave doprinijeli su i jačanju uloge uprave u državi. Međutim, neki od zahtjeva ili pojava imali su većeg utjecaja, kao što su: rast broja stanovnika (demografija), povećanje broja gradskih naselja (urbanizacija), povećanje mreže prometa i komunikacija, uvećanje broja organizacija u državi, sve veća dioba rada, cijepanje postupka rada i proizvodnje, rast količina informacija, znanja i podataka, povećanje proizvodnje mašina i energije, širenje legitimnih interesa (potreba) itd. Naravno, na ulogu uprave u državi utjecali su i glavni savremeni procesi u društvu: industrijalizacija, urbanizacija, demokratizacija, birokratizacija i integracija.

U savremeno vrijeme u javnoj upravi dolazi do pojave nekih od savremenih tendencija, od kojih su najnaglašenije: tendencija porasta upravnih organizacija, tendencija prema diferencijaciji upravnih organizacija, tendencija prema profesionalizaciji uprave, tendencija prema ograničenju prinude u upravi i tendencija prema informatizaciji uprave.

Nakon analize stanja savremenih tendencija u javnoj upravi Bosne i Hercegovine može se konstatovati da je njihova ispoljenost veoma simbolična i početna, osim tendencije ka informatizaciji uprave koja je sve izraženija i obuhvata sve segmente javne uprave. Tendencija rasta upravnih organizacija se primjećuje na entitetskom nivou i nivou kantona, dok na nivou države nedostaju neke od osnovnih (tradicionalnih) funkcija uprave u užem smislu ili državne uprave, a o poslovima javne uprave u širem smislu da i ne govorimo. Smatramo da je sve to posljedica neadekvatne podjele nadležnosti u Dejtonskom ustavu i neadekvatnost složene, asimetrične i nelogične organizacije države Bosne i Hercegovine, a samim tim i njene javne uprave, što utječe na njenu funkcionalnost kao sistema.<sup>35</sup> Isto tako, tendencija prema diferencijaciji upravnih organizacija nije jasno i intenzivno ispoljena, posebno tzv. vertikalna diferencijacija počev od centralnog nivoa, dok nešto vertikalne diferencijacije imamo u entitetu Federacije Bosne i Hercegovine i kantonima. Ne trebamo zaboraviti ni pojavu gradova i njihove organizacione i funkcionalne uloge u smislu obavljanja upravnih poslova. Tzv. horizontalna diferencijacija se odvija na centralnom nivou državne uprave ponajviše pod pritiskom evropskih integracija.

<sup>35</sup> Strukture upravljanja državom u BiH (Jačanjem institucionalnih kapaciteta i preuzimanjem vlasništva nad promjenama u procesu integracije u EU, do funkcionalne države), Vanjskopolitička inicijativa BiH.

Očekuje se puno intezivniji i obuhvatniji vid ove diferencijacije, kako bi država Bosna i Hercegovina mogla ispunjavati državna prava i dužnosti i unutar države i prema međunarodnim subjektima u međunarodnim odnosima.

Tendencija prema profesionalizaciji uprave je simbolično ispoljena i manifestuje se uglavnom u aktivnosti usvajanja zakona o državnoj službi i formiranjem agencija za državnu službu. Javna uprava i državna služba u Bosni i Hercegovini nisu do sada uspjeli riješiti tri teška i složena zahtjeva u smislu profesionalizacije u upravi, a to su: strogo razdvojiti upravu od politike, zabraniti službenicima da se bave politikom, i obezbijediti uslove za državnog službenika kao profesionalca (školovan, stručan, motivisan i funkcionalan).

Tendencija prema ograničenju prinude u upravi u Bosni i Hercegovini ima neke zakonske pretpostavke kao, npr., kod revizije utroška budžetskih sredstava, kod poreskih kontrola, kod rada policijskih službenika itd. Međutim, još uvijek u javnoj upravi, u užem smislu, pa čak i u širem smislu, u oblastima državne privrede, obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, komunalnih poslova itd. gdje javna uprava treba da služi građanima kao njihov „servis“, ne primjenjuju se savremene metode: uvjeravanja, ukazivanja, pomoći, obavljanja, argumentovanja itd.

Tendencija prema informatizaciji uprave prilično je zahvatila i našu javnu upravu, i ona se može sagledati posebno kroz nastojanje uvođenja on-line i e-uprave koje su neophodno potrebne u procesu evropskih integracija i olakšanje i funkcionalnost javne uprave unutar same organizacije i prema građanima spolja. Kod nas je posebno značajna uspostava baza podataka i njihova uvezanost u jedinstven upravni sistem države kako bi se spriječile mnoge zloupotrebe u ostvarivanju prava i dužnosti građana i drugih subjekata, ali i poboljšala kontrola rada i funkcionisanja javne uprave, bilo da je riječ o političkoj ili pravnoj kontroli.

Na kraju, stanje nije zadovoljavajuće. Stoga su potrebne adekvatne ustavne promjene, nakon čega bi se provela adekvatna reforma javne uprave i na kraju reforma državne službe.

Ove promjene i reforme, bez sumnje, se pokazuju već dugo kao uslov svih uslova za funkcionisanje države Bosne i Hercegovine.

## CONTEMPORARY TENDENCIES IN PUBLIC ADMINISTRATION

### SUMMARY

Administration as a social phenomenon has been developing within general social development and has been influenced by various factors. Its significance as well as its development has been raising during XX century.

Contemporary tendencies in public administrations are: tendency of raise of administrative organisations, tendency towards differentiation of administrative organisations, tendency related to profesionalization of administration, tendency regarding limitation of compulsion in administration and tendency related to information systems in administration. Condition of above mentioned tendencies in Bosnia and Herzegovina is not adequately bespoke because it is presented only in its original and symbolic form, and that is the reason why changing constitution and conducting reform of public administration and civil service is a condition for the functioning of Bosnia and Herzegovina.

**Key words:** Public administration, tendency, raise, differentiation, compulsion limitation, profesionalization, information system, reform.