

Zenaid Delmo

FAKULTET ZA KRIMINALISTIKU,
KRIMINOLOGIJU I SIGURNOSNE STUDIJE
UNIVERZITETA U SARAJEVU

OBIM POTREBNE REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak

Naučni aspekt sagledavanja problema obima reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini zahtijeva postavljanje naučne hipoteze da „samo suštinske ustavne promjene mogu osigurati javnoj upravi jednak položaj koji ona ima u Evropskoj uniji”.

Ključne riječi

Tradicija, Uprava, država, pravo

Summary

A scientifically grounded approach to the enormity of public administration reform in Bosnia and Herzegovina demands posing a full scientific hypotheses that „only the substantial constitutional changes may provide public administration with the same significance and position it enjoys within the European Union countries”.

Key words

Tradition, Board, State, right

I. UVOD

Često spominjane sintagme da „narod dobije državu kakvu je zaslužio” ili da je „država onakva kakva joj je vlast” dugo svoju potvrdu pronalaze u Bosni i Hercegovini. Potvrđuje se ova filozofska tekovina i u mnogim drugim državama, ali u pozitivnom smislu, naročito u Njemačkoj gdje upravna vlast po svemu nalikuje toj savremenoj i demokratskoj pravnoj državi. Tamo do punog izražaja dolazi Max Weberov misaoni koncept savremene upravne organizacije kojom se najefikasnije ostvaruje racionalizacija prava i djelovanje pravne države. Na drugim prostorima dolazi do izražaja različita tipologija prava i različitost pravnih i političkih sistema koji predstavljaju konceptualni okvir za analitičko razdvajanje evropskog i anglosaksonskog prava koji su nastali i razvijali se u različitim historijskim okolnostima.

II. RAZVOJ UPRAVE U RAZVIJENIM EVROPSKIM DRŽAVAMA I DRŽAVAMA U TRANZICIJI

U zemljama koje su usvojile kontinentalni sistem naglašen je značaj pravnog sistema i njegovih instrumenata (legalistička tradicija). Aktuelni sistemi zemalja u tranziciji, gotovo bez izuzetaka, pripadaju kontinentalnoj školi. Ovaj koncept javne uprave je stoga našim stručnjacima razumljiv i blizak. Veliki broj specijalista i profesionalnih državnih službenika su pravnici. U Njemačkoj, Francuskoj, Italiji i drugim zemljama kontinentalnog sistema, pa i u našoj zemlji, na rukovodećim mjestima u javnoj upravi nalazi se u prosjeku oko 50% pravnika. Ova se tendencija postepeno mijenja. U zemljama koje su usvojile anglosaksonski sistem tendenciju dominacije za kompleksnija upravljačka pitanja ima menadžment. Istraživanja i kreativna rješenja određuju i podstiču te početke modernog razvoja, pogotovo u sferi razvoja informacionih tehnologija. Pravo je fleksibilno, sudske odluke, precedenti su značajni izvori prava, što povoljno utiče na brzinu prilagođavanja sistema prava odnosima u realnom životu. Na rukovodeće položaje dolazi se kroz praksu, obrazovanjem stečenim na različitim univerzitetima i fakultetima: proučavanje historije ili literature i književno obrazovanje je jednako cijenjeno kao i izučavanje prava ili ekonomije. Sve zavisi od sposobnosti i talenta u organizaciji i od rezultata koji se postižu. U Velikoj Britaniji, na primjer, na rukovodećim mjestima se nalazi, prema raspoloživim podacima, samo oko 4% pravnika, a slično je i u skandinavskim zemljama (Norveškoj, Švedskoj, Danskoj i Finskoj).¹

Osnovna karakteristika pojave i razvoja javne uprave u Evropskoj uniji jeste da se ona ne formira doktrinarnim ili legislativnim putem, već prvenstveno upravno-sudskom praksom Evropskog suda. Zato se u literaturi i navodi da se upravno pravo Evropske unije i razvija primarno, putem sudske prakse.²

Razvojna karakteristika uprave EU-a odnosi se na grubo razvrstavanje predmeta komunitarnog, odnosno prava Evropske unije na dvije grupe propisa.

Prvo čine propisi kojima se reguliraju organizaciona i ustavnopravna pitanja i po svojoj prirodi ove norme su uporedive sa normama ustavnog i upravnog prava u unutarnjim pravima država članica.

Druga grupa normi odnosi se na uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkog i unutarnjeg štita (uslovno rečeno, radi se o privrednom, odnosno trgovačkom pravu Evropske unije).

¹ Članak Javna uprava, časopis Times, London, 1999., str. 4.

² "Državni savjet je kroz svoju kreativnu praksu učinio jako mnogo za razvoj upravnog prava u Francuskoj, a na sličan način to je uradio i Sud pravde za razvoj Evropskog upravnog prava." (Borković, I., Navedeni citat pripada Jugenu Scharzu, Upravno pravo, str. 46.)

U Evropi se koncept javne uprave izvodi iz pojma države, dok na drugim prostorima, posebno na anglosaksonskom pravnom području, postoje veoma različita etimološka i etiološka određenja ovog pojma. Na primjer, Njemačku javnu upravu karakterizira njen potencijal, efikasan rad, samoregulacija i opstanak. Podsjetimo se samo kako je poslije Drugog svjetskog rata, uz Maršalov plan ekonomske pomoći i programa oporavka, došlo do oporavka cijele pravne države, a u izvjesnoj mjeri se ovaj proces mora pripisati snazi Njemačke administrativne tradicije i kulture. Na drugoj strani, Francuska javna uprava je ključni element izvršne vlasti i veliki oslonac privredi. Nadalje možemo uzeti u obzir obrazovnu tradicionalnu epohu u Evropi i SAD-u. Evropska tradicija pozitivnog prava odlučno utiče na sadržaj, logiku i institucionalnu autonomiju cijele administracije i njenog aparata javne uprave. Već smo naglasili da u većini evropskih zemalja pravničko obrazovanje dominira u javnoj upravi, a sama tradicija prava podrazumijeva obrazovanje birokrata kao pravnika ili pravnika kao birokrata, kada se radi o pravima i obavezama građana, odgovornosti za upravnu djelatnost, upravnu kontrolu i legalitet, rad javnog sektora i uspješnost. Nasuprot tome, u SAD-u trening i obuka državnih službenika zasniva se u velikoj mjeri na osnovama menadžmenta.

Pitanje upravnog odlučivanja je centralno pitanje u reformi uprave. Zemlje članice EU-a koriste veliki broj pravnih principa uprave (poput vladavine prava, otvorenosti, transparentnosti, nepristrasnosti i jednakosti pred zakonom). Ovi principi su ugrađeni u institucije i upravne postupke na svim nivoima vlasti i odražavaju koncept "jedinstvenog evropskog upravnog prostora". Uredno funkcioniranje sistema upravnog odlučivanja doprinosi smanjenju samovolje birokracije u obavljanju javnih poslova, te obezbjeđuje učinkovitost, efikasnost i predvidivost javne uprave u pružanju usluga društvu.³

III. POTREBA ZA REFORMOM JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Ako se vratimo zadanoj temi i potrebnom obimu reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, pitanje koje se samo po sebi nameće jeste da li je moguća reforma javne uprave bez promjene ustavne strukture cijele države ili se ona može ostvariti u dejtonskim okvirima? Čini se, da je lakše izvršiti reformu javnog sektora, a da se ništa ne promijeni, nego izvršiti promjenu ustava.

Prije desetak godina inicirani su prvi razgovori o potrebi reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini od strane predstavnika međunarodne zajednice. Za ovaj prvi pokušaj reforme javne uprave može se konstatirati da je, u odnosu na državu, bio neobjedinjen i nekoordiniran, a u odnosu na obuhvat, nedovoljno strateški definiran i nesveobuhvatan. Uspostavljeno je više međunarodnih aranžmana podrške reformi

³ OECD/EC SIGMA dokumenti: *Priprema javnih uprava za Evropski upravni prostor* (SIGMA dokumenti No. 23.); *Evropski principi za javnu upravu* (SIGMA dokumenti: No. 27.); *Koordinacija u centru vlasti: Funkcije i organizacija vladinog ureda* (SIGMA dokument: No. 35., 2004.); *Uloga ministarstava u sistemu donošenja politike* (august 2005. godine).

javne uprave sa različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. U odnosu na entitetski, kantonalni i lokalni nivo vlasti, reformama nije bitno mijenjana naslijeđena struktura uprave, dok su reforme na nivou države i Brčko distrikta imale određenog uticaja na konstituciju nove upravne strukture.

Početkom 2003. godine ocijenjeno je da Bosni i Hercegovini treba objedinjena, sveobuhvatna, dobro koordinirana i strateški definirana reforma javne uprave. Na inicijativu visokog predstavnika međunarodne zajednice, početkom 2003. godine prihvaćen je dokument «Reforma javne uprave – naš program» od strane Savjeta ministara Bosne i Hercegovine i vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta.

Krajem 2004. godine uspostavljena je državna kancelarija koordinatora za reformu javne uprave, koja je postala operativna tek početkom 2006. godine. Projekat sistemskog pregleda institucija javne uprave realiziran je u periodu od aprila 2004. do februara 2005. godine. Strategija za reformu javne uprave sa prvim akcionim planom završena je sredinom 2006. godine. Sljedeće godine potpisana je zajednička platforma o principima i implementaciji prvog akcionog plana – Strategije reforme javne uprave i uspostavljen je Fond za reformu javne uprave.

U periodu od 2006. do 2014. godine predviđena je realizacija Strategije za reformu javne uprave u tri faze, a prvim akcionim planom obuhvaćene su prva i druga faza reforme do kraja 2010. godine. Ova reforma treba obezbijediti jačanje upravnih kapaciteta u skladu sa standardima Evropske unije ili profesionalniju, efikasniju, odgovorniju, transparentniju i jeftiniju javnu upravu u Bosni i Hercegovini.

Aktivnosti na ovom planu rezultirale se donošenjem i usvajanjem Strategije za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine koja za cilj ima reformiranje javne uprave u Bosni i Hercegovini, u cilju postizanja značajnog unapređenja uprave u BiH tokom narednih 10 godina.

Reforma predstavlja preduslov za integraciju BiH u Evropsku uniju, koja upravne kapacitete, kao i sposobnost usvajanja i provedbe osnovnih propisa EU-a (*acquis communautaire*) smatra glavnim uslovom za članstvo u EU. Strategija je u skladu sa ključnim strateškim dokumentima i obavezama BiH, poput Evropskog partnerstva, Strategije za evropske integracije BiH, te Srednjoročne razvojne strategije.⁴

Postojanje velikog broja državnih organa na više nivoa (državni organi Bosne i Hercegovine, entitetski organi u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, kantonalni organi u Federaciji BiH, općinski i gradski organi te organi Brčko distrikta) nisu

⁴ Ured koordinatora za reformu javne uprave – Sistemski pregled javne uprave u BiH.

razlog za promjenu postojećeg stanja, čime se zadržava jedan odavno prevaziđeni, tzv. "tradicionalni model javne uprave".⁵

Određeni, istina veoma skromni rezultati na unapređenju javne uprave, ostvareni su, isključivo, zahvaljujući angažmanu međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, posebno Evropske komisije. Oni su vidljivi uglavnom u zakonodavnoj, institucionalnoj, kadrovskoj, finansijskoj i informacionoj sferi javne uprave na državnom i entitetskom nivou, s obzirom da su doneseni novi zakoni o organizaciji uprave, zakoni o ministarstvima i državnoj ili administrativnoj službi, uspostavljene su agencije za državnu službu, izvršene su manje racionalizacije u upravi, uvedeno je trezorsko budžetsko poslovanje, započela je planska i sistematska obuka kadrova, značajno je uvećana primjena informacionih tehnologija u radu javne uprave i započet je proces otvaranja uprave prema javnosti. Sve ovo uticalo je na povećanje kvaliteta rada javne uprave, o čemu najbolje govore podaci koje je prikupio Centar za humanu politiku (CCI).⁶ Ocjena stanja i kvaliteta usluga u javnoj upravi od strane građana svakako ima poseban značaj za analizu stanja i reformskih efekata u ovoj oblasti.⁷ Ovi rezultati pokazuju još uvijek dominantno nezadovoljstvo građana stanjem u javnoj upravi i potrebu korjenitih promjena. Rezultati pokazuju da 70% građana u Bosni i Hercegovini nije registriralo nikakve promjene u javnoj upravi u protekle dvije reformske godine, dok je samo 30% građana registriralo manje pozitivne promjene, a njih 25% registriralo je negativne promjene (promjene stanja "na gore"). Zanimljivo male razlike u rezultatima odnose se na entitetsku pripadnost anketiranih građana. Ovi rezultati pokazuju da reformske promjene u oblasti javne uprave nije primjetila većina građana, da je učinak ovih reformi dosta skroman i da nema promjena u odnosu na rezultate istraživanja od prošle godine.

⁵ *Karakteristike sadašnjeg tradicionalnog modela javne uprave u BiH su: javna uprava je suviše glomazna, pa je samim tim i neekonomična, javna uprava je suviše spora i neefikasna, javna uprava je suviše birokratska, javna uprava je suviše neodgovorna i javna uprava je neproduktivna.*

⁶ *CCI je sproveo istraživanje među građanima BiH, metodom telefonske ankete na reprezentativnom uzorku građana. Rezultati ovog istraživanja trebali su dati odgovore na sljedeća pitanja: (1) Primjećuju li građani pozitivne reformske promjene u javnoj upravi? (2) Kako građani ocjenjuju stanje i kvalitet usluga u javnoj upravi? (3) Na kom nivou javne uprave su za građane najbitnije reformske promjene? i (4) Koji su najčešći problemi sa kojim se suočavaju građani u kontaktu sa javnom upravom u Bosni i Hercegovini? (Centar za humanu politiku (CCI), Izvještaj o praćenju procesa reforme javne uprave u prvoj polovini 2008 godine, Sarajevo, 2008.).*

⁷ *Građani su javnu upravu u Bosni i Hercegovini ocijenili sa 2, 68. Rezultati pokazuju da je sa stanjem u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini zadovoljno samo 10% njenih građana, da je nešto više od polovine građana samo djelimično zadovoljno i da je 38% građana nezadovoljno. Nema značajnijih razlika u rezultatima, s obzirom na entitetsku pripadnost anketiranih građana. Ocjena „5“ je podrazumijevala potpuno zadovoljstvo, ocjena „4“ pretežno zadovoljstvo, ocjena „3“ djelimično zadovoljstvo, ocjena „2“ pretežno nezadovoljstvo i ocjena „1“ potpuno nezadovoljstvo.*

Stoga se s pravom nameće dilema: reforma ili reinženjering javne uprave. I jedno i drugo neće se moći jednostavno ostvariti, jer za oboje je potreban politički konsenzus koji za sada ne postoji. Njega povremeno, uoči izbora, spominju sve partije, nastojeći pridobiti glasače. Sve one na sva usta naglašavaju značaj savremene, stručne, efikasne i ekonomične uprave kao servisa građana. Poslije izbora niko ne želi zagristi vrući krompir. Prisjetimo se, moderna država zapada uspjela je razviti uspješne forme djelovanja upravnih organa. One su veoma slične Weberovom tipu organizacije. Bez obzira da li su policijskog, vojnog, privrednog ili administrativnog djelovanja, one omogućavaju transformiranje čisto državnog u racionalno socijalno djelovanje.

Država, kao mistični instrument ostvarivanja volje manjine u vidu političkih struktura putem pravnih normi, nije neka “viša volja”, nego instrument za ostvarivanje ciljeva većine stanovništva. Najbolji primjer su Sjedinjene Američke Države u kojima su religiozne, etničke, jezičke, rasne i druge skupine stvorile politički sistem na razini susjedstva, povezivanjem gradova, sela ili okruga. One su iskoristile ujedinjenje masa svojih članova, misleći na one sa pravom glasa, i tako postale teg na političkoj vagi. Tako uravnotežena, hijerarhijski postavljena federalna struktura američke vlade pokazala se pogodnom i prikladnom da ujedini interese svih građana u jedan potpuno usklađen politički sistem koji preko dva stoljeća besprijekorno funkcioniра. Prvi važni društveni poslovi u njemu su bili zasnovani na svijesti ljudi i o njima se moglo suditi na razini gradske uprave koja je zahtijevala samo minimalnu organizaciju i osnovno političko znanje njenih članova.

Danas u Bosni i Hercegovini, pored mnogobrojnih problema svakojake naravi, i dalje postoji veoma izražen problem prihvatanja dualizma između države i prava. Bez obzira što država stvara pravo i oblikuje ga u jedinstveni pravni sistem, birokratska struktura nastoji stvoriti jedan drugi paralelni sistem na koji se u datom momentu uvijek može pozvati. U Bosni i Hercegovini su to, na primjer „akti o vanrednom stanju” koje postoje u entitetima i koji se uvijek mogu pravdati, barem kao „državni akti”, pošto odgovaraju “suštini stvari”, odnosno, otvoreno kazano “nacionalnim interesima. Ovlaštenje koje takav akt na snazi steći ne razlikuje se od ovlaštenja, kao što je na primjer, izvršenje smrtno kazne koja se ne razlikuje od prirodnog događaja nastanka smrti, kao posljedice koja je iz toga događaja proizašla. Razlika je samo u ovlaštenju kojim se stvarni događaj izražava pravnim aktom. Tako i eventualno proglašeno „vanredno stanje” u nekom od entiteta može od pravnog poretka biti potvrđeno kao legitimno, a da stvarni ciljevi budu skriveni.

IV. SADRŽAJ I OBIM REFORME JAVNE UPRAVE

Cijeli korpus zakona, propisa i drugih općih akata jedne zemlje definira strukturu, funkcije i proces javne uprave. Pravni okvir kakav je sada na snazi kod nas ipak ne daje potpuno objašnjenje šta je to javna uprava. Bosna i Hercegovina

posjeduje vrlo složenu strukturu javne uprave, čiji teret jedva može nositi neka ekonomski razvijena država, a kamoli država koja je relativno na donjoj granici ekonomskog progresa. Sa druge strane, u BiH postoji veoma neuređena i neefikasna javna uprava gdje je politička volja odigrala ključnu ulogu u kreiranju ovako složene strukture što se prije desetak godina moglo opravdati, ali je u sadašnjem trenutku ovakva situacija postala neprihvatljiva. Reformi javne uprave, da bi ona bila sveobuhvatna, nesumnjivo mora prethoditi cjelovita ustavna reforma, a ona mora obuhvatiti osnovna tri segmenta:

1. organizaciju,
2. izvršioce i
3. upravne procedure.

Sasvim sigurno, svako od ovih pitanja samo za sebe ima institucionalni značaj i zahtijeva rješavanje ovako kompleksne strukture javne uprave u skladu sa EU standardima, a opet zavisi od političke volje, što znači da ćemo ipak imati ovakvo stanje još izvjestan period. S druge strane, način rada javne uprave se mora promijeniti da bi se uskladio sa evropskim administrativnim prostorom, odnosno, potrebno je dobiti profesionalnu javnu upravu, bez ikakvih stranačkih uticaja, te upravu koja će biti u stanju svoje poslove obavljati racionalno, predano te koristiti savremene informacione tehnologije koje se konstantno usavršavaju i unapređuju odnose sa drugim organizacijama iz javnog sektora.

Da bismo uopće mogli govoriti o reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini, moramo imati u vidu da su zadaci javne uprave prije svega administrativnog, menadžerskog i tehničkog, a ne političkog karaktera. Iz ovog proizilazi da su njezini zadaci: a) Efektivno sprovođenje misije i ostvarivanje ciljeva Vlade, vršenje stručnih poslova

za predstavnička tijela i pravosuđe.

b) Utvrđivanje upravne politike, efikasno upravljanje [menadžment) i donošenje općih i pojedinačnih pravnih akata.

c) Efikasno organiziranje izvršenja i primjene zakona i drugih propisa. d)

Vršenje radnji u okvirima ovlaštenja ili na osnovu diskrecionog prava.

Razumljivo je da modaliteti unapređenja i modernizacije državne uprave u zemljama u tranziciji podrazumijevaju visok stepen autentičnosti, prilagođenosti vlastitoj administrativnoj tradiciji, potrebama i mogućnostima. Uz to nije potrebno posebno isticati da je praksa poslijeratnog razvoja u BiH pokazala da rješenja po kojima se na Bosnu i Hercegovinu transplantiraju tuđa rješenja, bilo u pravnom, finansijskom ili političkom smislu, ne ostvaruju održiv razvoj. Stoga je glavni cilj zemalja u tranziciji, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, kreirati sopstveni pristup djelotvornoj, ostvarivoj i održivoj modernizaciji javne uprave,

kako bi ista mogla postati partner u biznisu i u civilnom društvu na putu ka EU integracijama i nositi se sa potrebama mijenjanja zbog globalizacije, evropske integracije i informatičke revolucije.

Reforma upravnog odlučivanja jeste centralni osnov za osiguranje efikasnosti, učinkovitosti i predvidivosti javne uprave u pružanju javnih usluga društvu. Reformom se planira ojačati upravno odlučivanje kao ključna komponenta interakcije između uprave i građana, te će ga se načiniti funkcionalnim, pouzdanim, efikasnim, transparentnim i odgovornim sredstvom jedne moderne javne uprave, usmjerene ka građanima koje opslužuje, bolje osposobljene za pridruživanje evropskom administrativnom prostoru. Za postizanje pravih poboljšanja u upravnom odlučivanju potrebna je preciznija primjena legislative. U cilju postizanja boljih rezultata, ministarstva nadležna za monitoring upravnog odlučivanja (npr. ministarstva pravde, javne uprave i lokalne samouprave) moraju razviti kapacitete za analizu upravne prakse. Tijela javne uprave sa ovlastima u upravnom odlučivanju moraju razviti proces stalnog unapređenja. Jačanje upravnog nadzora predstavlja vrlo važan segment i preduslov za kvalitetno odlučivanje. Ono će uključiti transformaciju uloge upravne inspekcije i fokusiranje na upravno odlučivanje i kvalitet javnih usluga.

U većini organa uprave oba entiteta, bezmalo monoetnička administracija nije spremna da se uhvati u koštac sa osnovnim principima nezavisnosti, fer postupanja i pravde i pravičnosti za svakog građanina pod istim uslovima. Prilikom svojih svakodnevnih radnih zadataka, u kojima odlučuju o pravima i slobodama građana, službena lica su često arogantna, ne olakšavaju strankama uživanje njihovih prava i sloboda, i najvažnije, veoma komplikovani procesi još uvijek igraju značajnu ulogu o odlučivanju u upravnim stvarima, na štetu profesionalizma i nezavisnosti javne uprave. Recimo, šutnja uprave (šutnja administratacije) se pojavljuje skoro kao uobičajeni način ponašanja. S druge strane, po žalbama građana, koje su date u pismenoj formi, kao i po onim usmenim ne postupa se blagovremeno, dok su neodgovorni pojedinci koji bi za to trebali odgovarati rijetko podvrgnuti disciplinskom postupku koji propisuje zakon. Upravni postupci, kako prvostepeni tako i drugostepeni, još uvijek traju veoma dugo i uključuju praksu nemultiplikovanog nepoštivanja po rokovima koje propisuje Zakon o upravnom postupku (nadalje ZUP) i drugi posebni zakoni. Rokovi iz ZUP-a za donošenje odluke (15, 30 ili 60 dana) rijetko se poštuju. Drugostepene instance se ne koriste ovlaštenjem da izmijene prvostepnu odluku i donesu novu, na bazi novih dokaza koji su prezentirani u žalbi. Zakoni o upravnom postupku su zasnovani na Zakonu o općem upravnom postupku bivše Jugoslavije, koji je opet bio zasnovan na «austrijskom modelu». Uprkos jakoj normativnoj tradiciji, potrebno je usvojiti određeni broj amandmana na sadašnje zakone, kako bi se ubrzala i unaprijedila praksa upravnog odlučivanja u pravcu što veće koristi za krajnje korisnike zakona. Pored toga, postojanje velikog broja posebnih upravnih postupaka smanjuje transparentnost i predvidivost rada i odlučivanja organa uprave.

Ovo stvara veliki teret građanima i povećava vjerovatnoću pokretanja upravnih sporova, te drugih problema u praksi. Postoji niz značajnih pitanja vezanih za rokove postupaka u upravnom odlučivanju. Rokovi određeni za donošenje odluka se rijetko poštuju. Donosioci odluka su obično rukovodioci institucija, čime se usporava procedura. Obično dolazi do više delegiranja između prvostepenih i drugostepenih tijela. Štaviše, drugostepena tijela nerado donose odluke, čak i u slučajevima kada imaju dovoljno činjenica za donošenje na zakonu zasnovane odluke. Raspoloživost vanrednih pravnih sredstava kao što su “ukidanje ili mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke” i “zahtjev za zaštitu zakonitosti” kompliciraju sistem donošenja odluka, naročito kada se ima u vidu da se oni vrlo rijetko koriste u praksi.

Pretjerano dugo trajanje upravnih postupaka jedan su od najvećih problema bosanskohercegovačkog pravnog sistema. Kašnjenje u provedbi zakonskih i podzakonskih propisa može dovesti do osjećaja nemoći građana pred pravnim sistemom i gubitka vjere u samu pravnu državu. Nije, stoga, pretjerano ustvrditi kako sporost u postupcima i odgađanje u primjeni materijalne norme predstavlja negaciju pravednosti i u stvari posebnu vrstu nezakonitosti.⁸ Neosporna je činjenica da su navedena kašnjenja uzrokovana mnogobrojnim faktorima kao što su:

neusklađenosti normi sa EU zakonodavstvom,

nedovoljna informatiziranost sistema,

slaba kadrovska popunjenost,

naslijeđeni (nagomilani) spisi,

ili, nažalost, u nekim slučajevima jednostavna nesposobnost, lijenost pa i korumpiranost primjenjivača norme.

strategiju reforme javne uprave BiH koja je u formi akta usvojena od strane relevantnih političkih i međunarodnih institucija. Tema rada nije obrađivati njezin sadržaj, kako je urađena, da li je obuhvatila dovoljno aktera i slično, nego vidjeti i dati komentar na dio koji se odnosi na reformu upravnog postupka. Strategija je definirala da će reforma u oblasti upravnog postupka dovesti do kvalitetne prakse upravnog odlučivanja koja garantira transparentnost i predvidivost upravnih postupaka. Reforma će pojačati sistem donošenja odluka u upravnom postupku, što je ključna komponenta u interakciji javne uprave i građana. Javna uprava mora biti funkcionalna, pouzdana, efikasna, odgovorna, transparentna i usklađena kako bi se kao jedna moderna, korisnicima upućena, javna uprava mogla priključiti “jedinstvenom evropskom upravnom prostoru”. Fokus reforme je usmjeren ka tri međusobno povezane oblasti: unapređenje procesa upravnog odlučivanja; unapređenje organizacije i osposobljavanje osoblja i jačanje upravnog nadzora.⁹

⁸ Ovakvo se shvaćanje iskazuje i u poznatoj sentenci iz engleskog prava – *justice delayed is justice denied*, kao i u francuskoj inačici – *justice rétive, justice fautive*.

⁹ Ured koordinatora za reformu javne uprave, *Strategija reforme javne uprave u BiH*, Sarajevo, 2006.

Reforma se usredotočila na značajno poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja. Pojednostavljenje upravnih postupaka je važan cilj. Jednostavniji postupci su lakši za izvršenje i za očekivati je da budu efikasniji. Efikasnost upravnog djelovanja je savremeni zahtjev koji obuhvata ekonomičnost i racionalnost u radu uprave i upravnom odlučivanju. Efikasnost podrazumijeva poseban odnos između „uloženog i ostvarenog” u smislu da, sa jedne strane vodi računa o zahtjevima ekonomičnosti, a sa druge strane o političkim imperativima poštivanja ljudskih prava u ostvarenju legitimnih socijalnih ciljeva.¹⁰

Da bi se ovo postiglo, prema definiranim aktivnostima, neophodno je preduzeti sljedeće:

Uspostaviti program za pojednostavljenje upravnih postupaka za sve nivoe vlasti u BiH koji sadrži zakonodavne, organizacione, IT mjere i mjere za jačanje ljudskih kapaciteta.

Unaprijediti postupke u skladu sa modernim evropskim standardima upravnog odlučivanja kao što su: uključivanje minimuma procesnih zahtjeva primjenjivih u praksi u zakone o upravnom postupku; obezbjeđenje jače uloge drugostepenih organa u ocjenjivanju činjenica prilikom odlučivanja o zahtjevu stranke; uvođenje elektronske komunikacije između organa uprave i stranaka; povećanje pritiska na organe uprave da što brže donose odluke, što bi trebalo smanjiti broj slučajeva „šutnje uprave“; ukidanje ili prilagodba sistema vanrednih pravnih lijekova i usklađivanje legislative sa standardima u zemljama EU-a, što od sudova traži potpunu reviziju svih predmeta u javnoj upravi. Uvesti registre procedura da bi se optimizirala raspodjela odgovornosti i ovlaštenja za upravno odlučivanje i smanjio broj tzv. „specijalnih procedura” iz važećih propisa. Smanjiti upotrebu „posebnih postupaka” u materijalnom zakonu.¹¹

Prema strategiji, ove promjene trebaju doprinijeti povećanju efikasnosti upravnih postupaka i osigurati kvalitetnije standarde pravne zaštite stranaka na svim nivoima upravnog odlučivanja. Postizanje stvarnih poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja zahtijeva i više od precizne primjene zakona i drugih propisa koji su na snazi. Da bi se ostvarili bolji rezultati, sistem mora razviti kapacitete za posebne analize i stalno poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja. Ovo zahtijeva nova organizaciona rješenja i odgovarajuća ulaganja u osoblje. Da bi se ostvario ovaj cilj: Resorne institucije odgovorne za monitoring upravnog odlučivanja (Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo pravde Federacije BiH, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS-a i odgovarajuća odjeljenja Vlade Brčko distrikta odgovorna za upravni postupak) moraju proširiti kapacitete kako bi mogle poduzeti analizu postojeće prakse upravnog odlučivanja u pojedinačnim institucijama i sačiniti

¹⁰ Downs, G., Larkey, P., *The Search for Government Efficiency*, New York, 1986., str. 45.

¹¹ Ured koordinatora reforme javne uprave, *Sistemske pregled javne uprave - Završni izvještaj*, ECO Evropska Komisija, Sarajevo, 2006., str. 23.

zasebne prijedloge za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja.

Organi uprave na svim nivoima vlasti koji učestvuju u upravnom odlučivanju dodatno moraju povećati svoje kapacitete za nadgledanje upravnih postupaka, analize i izvještavanja, kako bi menadžment institucija bio upoznat sa nedostacima koji se javljaju u svakodnevnom radu institucija i kako bi se poduzeli koraci za otklanjanje tih nedostataka. Učinkovito upravno odlučivanje zahtijeva posebnu pažnju i usklađen pristup u razvoju stručnih kadrova unutar organa uprave, što mora biti zasnovano na kvalitetnoj osnovi međusobne saradnje i koordinacije institucija nadležnih za upravno odlučivanje na svakom nivou javne uprave u BiH i međusobno među nivoima. Reforma predviđa stručno usavršavanje odgovornog osoblja kroz obuke sa praktičnim sadržajima, uključujući specijalističke obuke za stručne analize, obuku osoblja koje će biti ovlašteno, kao i obuku upravnih inspektora. Ispitat će se mogućnosti za uspostavu odgovarajućeg sistema certificiranja stručnog osoblja nakon završenih obuka, saglasno primjerima iz prakse drugih država. Jačanje upravnog nadzora je također veoma važan segment i preduslov za visokokvalitetno odlučivanje. Ono obuhvata transformaciju uloge upravne inspekcije, fokusirajući se na veću ulogu inspekcije u upravnom odlučivanju (primjena ZUP-ova) i osiguranje kvaliteta javnih usluga. Ovo zahtijeva odgovarajuća organizaciona rješenja i obezbjeđenje dovoljnog kadrovskog potencijala i drugih resursa kako bi upravna inspekcija bila adekvatno opremljena za kvalitetno vršenje poslova iz svoje nadležnosti. Istovremeno, organi uprave koji odlučuju u upravnom postupku trebaju pojačati unutarnje sisteme kontrole, uključujući postupke nadziranja vlastite prakse upravnog odlučivanja (prvostepene i drugostepene postupke te na njima zasnovane odluke kao i odluke nadležnih sudova). Aktivnostima nadzora će se otvoriti prostor za sankcioniranje državnih službenika koji su vodili upravni postupak na neregularan način. Menadžment organa uprave, kao i nadležna institucija odgovorna za upravno odlučivanje na svakom nivou javne uprave će redovno dobijati izvještaje o rezultatima ostvarenog nadzora nad upravnim postupcima.

Egzaktni podaci o efikasnosti institucija u upravnom postupku, kada rješavaju zahtjeve građana, uglavnom se ne prate i javno ne objavljuju. Sljedeći pregled sadrži podatke o efikasnosti nadležnih institucija u postupku ostvarivanja određenih prava građana. Rezultati istraživanja pokazuju da su građani Bosne i Hercegovine za podnošenje zahtjeva za izdavanje nove lične karte morali dolaziti tri puta i u čekanju za predaju zahtjeva izgubiti četiri sata. Ovi rezultati pokazuju i značajnu razliku u efikasnosti između entitetskih ministarstava unutarnjih poslova: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Srpske bilo je dva puta neefikasnije od federalnog ministarstva, zbog čega su građani u Republici Srpskoj morali dva puta dolaziti na mjesto za predaju zahtjeva i izgubiti u čekanju sedam sati. Ovo je klasičan primjer neefikasnosti institucija javne uprave, lošeg planiranja i organizacije posla i neadekvatnog tretmana građana kao korisnika javne usluge. Ako bi se procjenjivala dosadašnja direktna materijalna šteta zbog nepotrebnog gubitka vremena izazvanog neefikasnošću ministarstava unutarnjih poslova u postupku izdavanja novih ličnih

OBIM POTREBNE REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI karti, onda ona iznosi preko 50 miliona KM. Podaci koje prikuplja Projekat upravne odgovornosti (GAP)¹² za lokalne uprave u BiH pokazuje kakvo je stanje uprave u Bosni i Hercegovini. Do uspješnih ubrzavanja postupaka može doći samo ukoliko se svi navedeni problemi uklone. Jasno je i da takvo nešto pretpostavlja složen i dugotrajan proces u kojem moraju sudjelovati brojni društveni subjekti, od stručnjaka raznih struka pa do državnih institucija. Zadatak je upravne nauke i prakse, nesporno, stvoriti jasan i precizan normativni mehanizam kojim bi se postupci što više ubrzali, a građanima omogućila pravna zaštita u slučajevima da postupci ipak traju i suviše dugo. Kako to OECD-ova studija priznaje „vlade su se fokusirale na pitanja efikasnost, a najmanje sistematično orijentisana oblast nedavnih reformi je bilo reorganizacija organa uprave“.¹³

V. REEINŽENJERING JAVNE UPRAVE

Hronična decenijska neaktivnost organa javne uprave izražena u formi tradicionalizma ostavila je teške i veoma vidljive posljedice. Osim ovoga što smo naglasili, da bismo uspjeli dobiti savremenu javnu upravu bez obzira na njenu kompleksnost, potrebno je usvojiti principe totalnog upravljanja kvalitetom koje uključuje detaljnu reformu upravnog postupka (tzv. reinženjering procesa) te ih primijeniti u organizaciji sistematično i u potpunosti.

Stoga, prosto se nameće zaključak da se u Bosni i Hercegovini mora pristupiti reinženjeringu javne uprave, prvenstveno u pogledu upravnog postupka, a zatim i u svemu ostalom, posebno u organizaciji.

Bosna i Hercegovina više nema vremena primjenjivati klasične metode, poboljšavati rad iz godine u godinu za nekoliko procenata. Mi moramo praviti skokove i sve radikalno mijenjati. Ova tema rada nam pomaže u razvoju takvog načina razmišljanja.

Promjene poslovnih procesa, odnosno reinženjering poslovnih procesa je koncept koji se razvija posljednjih desetak godina. Reinženjering poslovnih procesa (engl. Business Process Reengineering ili BPR) je organizacijska metoda čiji je cilj radikalni dizajn poslovnih procesa zbog postizanja veće efikasnosti.¹⁴ Kombinirajući niz raspoloživih definicija reinženjeringa, došli smo do primjenjive definicije koja navodi da je reinženjering „fundamentalna promjena u shvatanju procesa javne uprave i njegov redizajn, u cilju postizanja dramatičnih unapređenja u kritičnim

¹² *Redovni statistički pregled rada organa uprave, Projekat upravne odgovornosti (GAP).*

¹³ *Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoja (OECD), Modernizacija javnog sektora, Pariz, 2002., str. 69.*

¹⁴ *Hammer, M., Champy, J., Reengineering the corporation, New York: Harper Collins Books, 1993., str. 5.*

mjerilima performansi kao što su ekonomičnost, efikasnost, zakonitost, efektivnost i standardizacija“. Ako malo bolje sagledamo datu definiciju, vidjet ćemo da ona u sebi sadrži najmanje četiri osnovna načela upravnog postupka.

Iako je predmet reinženjeringa uprave, ili bolje reći upravljanja u prošlosti, većinom bilo preduzeće, ipak je razvojem uprave postala metoda koja se primjenjuje u javne uprave i ne postoji prepreka korištenju ove metode u organima uprave Bosne i Hercegovine. Kao najčešći razlozi provođenja reinženjeringa unutar organizacije se navode orijentacija korisnicima i njihovim potrebama, porast kvalitete usluga, smanjenje cijena i skraćanje vremena isporuke usluge ili proizvoda, te ostvarenje profita uz istodobno smanjenje ukupnih troškova poslovanja. Činjenica je da organi uprave u svojem poslovanju nisu pritisnuti konkurencijom, ali gotovo svi ovi motivi mogu biti primjenjeni i za motive provođenja reinženjeringa procesa unutar organa uprave.¹⁵ Učinkovit i detaljan reinženjering danas nije moguće sprovesti bez savremene informacijske tehnologije.¹⁶ Uz ljudske resurse i organizacijske promjene, informacijska tehnologija predstavlja ključan faktor uspješnog BPR-a. IT se koristi u svim fazama reinženjeringa, a posebno se ističe pri definiranju poslovne strategije, prepoznavanju ostalih ključnih elemenata procesa reinženjeringa, prepoznavanju i odabiru procesa za redizajn, analizi strukture i tokova postojećih poslovnih procesa, mjerenju performansi postojećih procesa, dizajniranju i prototipiranju novih procesa, implementaciji i operacionalizaciji novih i izmijenjenih procesa, komunikaciji između članova projektnog tima.¹⁷ U smislu ovog članka, navest ćemo da su glavni ciljevi reinženjeringa procesa kako slijedi:

- povećati učinkovitost organa uprave,
- smanjiti neophodno vrijeme obrade predmeta,
- smanjiti vrijeme predmeta koji čekaju na rješavanje,
- povećati broj obrađenih predmeta,
- smanjiti troškove za organe uprave i građane,
- smanjiti broj zaposlenika koji učestvuju u procesu obrade predmeta i
- smanjiti varijaciju vremena obrade predmeta.

Zbog ovoga, obrazovanje državnih službenika, rukovodilaca i namještenika mora biti precizno vođeno i strukturirano. Ovakav pristup bi omogućio promjenu struktura i potrebna premiještanja, da bi se bolje odgovorilo na nove potrebe države i građana. Odgovor na zahtjeve obrazovanja zaposlenih u javnoj upravi ne treba gledati u dobivanju nekih sektorskih ili odgovarajućih znanja, jer BiH ima dovoljno znanja i zvanja, nego je odgovor potrebno usmjeriti u obrazovanje smisla

¹⁵ Michel, G., *Activity-Based Costing for Government*, Government Finance Association, Volume 6., 2006.

¹⁶ Castells, M., *The Informational City*, Blackwell Publishers, Oxford, 1992., str. 4.

¹⁷ Davenport, T. H., Short, J. E., *The New industrial engineering: Information Technology and Business Process Redesign*, Sloan Management Review, Summer, 1990., str. 11.

“evropske kulture”. Ovo obrazovanje u suštini podrazumijeva bolja znanja o onome šta rade naši susjedi i države članice EU, a osobito u sferi prava i u upravnom poretku. Ovakvo razmišljanje o pedagoškim metodama i o programima mora biti permanentno i mora uključivati razvoj struktura i mentaliteta. Državni službenici i namještenici na svim nivoima javne uprave moraju razumjeti zahtjeve evropskog upravnog administrativnog prostora i prava.

Da bi uspjeli u tome, akcije specifičnih akcija obrazovanja, protok informacija između veoma kompleksnih institucija u BiH vezanih za akcije pravne saradnje moraju biti poboljšani. Evropsko iskustvo pokazuje je prevladavanje nepovratne prošlosti i njezino precizno usvajanje, bez udvoravanja koje trenutno čine vodeći politički lideri, je jedan od najnužnijih preduvjeta da se možemo efikasno okrenuti ka budućnosti.

Ono što dodatno komplikuje procjenu kapaciteta uprave u BiH je u stvari to što EU nema nadležnosti u domenu javne uprave. Uprava je unutarnja stvar svake zemlje članice. Također, Evropskoj komisiji koja igra centralnu ulogu u procesu proširenja unije nedostaje stručnost koja opet proizilazi iz odsustva uplitanja komisije u tu oblast. Stoga da se zaključiti da pored gore navedenih preduslova, postoji nekoliko odgovora na pitanje koji je uticaj Evropskog upravnog prostora na zemlje kandidate. Te odgovore možemo sumirati na sljedeći način:

1. Prvo i najvažnije je postojanje *acquis communautaire* koji je sastavljen od principa upravnog prava koji oblikuju standarde dobrog upravljanja u zemljama članicama Evropske unije.

2. Prenosjenje i poštivanje ovih standarda predstavlja dio zahtjeva koje zemlje kandidati moraju ispuniti radi pridruživanja Evropskoj zajednici.

3. Zakonodavstvo i upravna praksa zemalja kandidata trebaju uključivati sve ove principe te uzeti u obzir važnu ulogu vladavine prava.¹⁸

U ovom momentu, BiH se nalazi u drugoj fazi sprovođenja strategije koja će trajati od 2007. do kraja 2010. godine. U ovom periodu, postavljeni su srednjoročni ciljevi koje treba ispuniti do 2010. godine, a to su uspostava osnovnih horizontalnih sistema, ojačanih i usklađenih, te unapređenje sektorskih i vertikalnih funkcija, u cilju ispunjenja očekivanja građana u smislu učinkovitijih i djelotvornijih institucija, te u cilju postizanja opće i sektorske sposobnosti prilagođavanja i provedbe *acquisa* na jedinstven način u cijeloj BiH.

¹⁸ Leskovac S., *Politika reforme državne uprave zemalja u tranziciji, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo, 2008., str. 545.

VI. ZAKLJUČAK

Nakon analize stanja uprave u Bosni i Hercegovini, ne treba nas čuditi što investitori (domaći i strani) prije registriraju djelatnost ili odluče graditi svoj objekat u susjednoj zemlji nego Bosni i Hercegovini. Ovoj konstataciji ide u prilog i nalaz izvještaja Svjetske banke za 2009. godinu u kojem se navodi da se Bosna i Hercegovina nalazi na 119. mjestu liste koja pokazuje lakoću poslovanja, među 181 zemljom.¹⁹

Pozicija BiH je ostala manje više nepromijenjena u odnosu na 2007. godinu kada je BiH zauzimala 117 mjesto, od 178 zemalja, nakon prilagođavanja u skladu sa novim kriterijima uvedenim u izvještaju za 2008. godinu, te nakon što su još tri zemlje uključene u izvještaj. Izvještaj također bilježi da je BiH ostvarila napredak u tri od deset indikatora: i to zatvaranje preduzeća, dobivanje građevinskih dozvola i registracija imovine. Doista, izvještaj prepoznaje napore koji su učinjeni na poboljšanju poslovnog okruženja u BiH, ali se ti naponi mogu mjeriti „na prste“. Međutim, izvještaj također ukazuje da susjedne zemlje čine mnogo brže i dinamičnije korake na unapređenju poslovnog okruženja, te da BiH mora ubrzati reforme u ovoj oblasti ukoliko želi privući kapital i otvoriti radna mjesta. Također, važeći propisi su već zastarjeli u smislu ograničenja mogućnosti elektronskog komuniciranja stranaka i organa uprave. Sve gore navedeno, govori da Bosna i Hercegovina mora pristupiti detaljnoj izmjeni pristupa procesnom postupanju (procesno-postupovno pravnom) u javnoj upravi. Stoga, iskreno se nadamo da će ovaj rad pomoći svim relevantnim akterima da uvide važnost ubrzanja i pojednostavljivanja procesa u javnoj upravi. Iako, ponovimo, ovakav način ubrzavanja postupaka predstavlja samo kap u čaši borbe protiv sporosti pravnog sistema BiH, a njegovo je značenje veliko, jer pruža mogućnosti građanima, koji neposredno trpe zbog propuštanja djelovanja, potražiti pravnu zaštitu te na taj način neposredno pridonijeti ubrzavanju postupaka. Reforma javne uprave u budućnosti mora biti usmjerena na smanjenje broja organa uprave i zaposlenih u javnoj upravi, eliminaciju uloge države kao proizvođača roba i davaoca usluga, promociju privatizacije, deregulacije i decentralizacije i suštinsku promjenu prirode poslovanja organa javne uprave. Politika koja je u početku naglasak stavljala na održanje makroekonomske stabilnosti, zaustavljanje inflacije, smanjenje budžetskog deficita i javne potrošnje, pretvorila se u kampanju za marginaliziranje i umanjivanje državne organizacije, što de facto

¹⁹ Zemlje u neposrednom okruženju BiH zauzimaju sljedeće pozicije: Mađarska (41), Rumunija (47), Bugarska (49), BJR Makedonija (71), Albanija (86), Crna Gora (90), Srbija (91), Hrvatska (106). Izvještaj o poslovanju za 2009. godinu se zasniva na naporima više od 6.700 lokalnih stručnjaka – poslovnih konsultanata, pravnika, računovođa, vladinih službenika i naučnika širom svijeta - koji pružaju metodološku podršku i analizu.

OBIM POTREBNE REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI znači, države, a time i njenog uticaja na ekonomiju i društvo. Ovakav pristup branjen je sa nacionalnog, moralnog, ali još uvijek i sa ideološkog stanovišta. Takva politika ili bolje reći, takve politike ne mogu donijeti blagostanje građanima u ovoj zamlji, niti stvoriti upravu koja će biti njihov servis. U prilog ovim argumentima ide činjenica da građani danas od javne uprave očekuju da, prije svega, daje rezultate, a trenutni model ne daje rezultate koji nam trebaju i koji će nas, na kraju krajeva, približiti Evropskom administrativnom ili upravnom prostoru. Građani više ne tolerišu neefikasnost ili neefektivnost, a upravo zbog toga nam treba novi način obavljanja posla i upravljanja, možda čak i menadžment u javnoj upravi. Iz predstavljenog rada se može izvesti zaključak da menadžment u javnoj upravi predstavlja koncept koji se zasniva na analizi i poboljšanjima funkcioniranja aparata koji se neprekidno nalazi u procesu promjena i prilagođavanja, što otvara mogućnosti za ekonomske i društvene reforme u našem okruženju. Ovakva moderna uprava je usmjerena na pružanje usluga i menadžment, a ne na kontrolu. Javna uprava mijenja svoj karakter, od kontrolne postepeno postaje uslužna. Kontrola se najčešće organizira post festum, izuzetno, ali se tada kontroliraju rezultati, a ne postupci. Prethodna kontrola znači sumnju u svakog građanina, jer se pretpostavlja da će građanin zakon kršiti ako ne bude strogo ograničen i propisima i direktnom kontrolom. Zato svako mora pribaviti veliki broj različitih potvrda, uvjerenja, saglasnost, ovjera i sl. da bi ostvario neko pravo kao što je da dobije građevinsku dozvolu da bi izgradio kuću za stanovanje. Dio smo svjetskog procesa razvoja, a taj cio proces upravne reforme mora biti potpuno prilagođen evropskom i svjetskom okruženju. Osnovni principi - legalitet, profesionalizam, efikasnost i društvena pravda - moraju u što kraćem roku biti usvojeni i kao opći princip prihvaćeni od strane države, sistema vlasti i državnih službenika. To će biti moguće samo ako domaći stručnjaci, osim mjera reorganizacije, razviju sistem aktivnog učenja i trajnog uvažavanja novih znanja i vještina. Ovakav proces se može napraviti kao i dvosmjerni proces, pozitivno organizirana organizacija utiče na pojedinca, i obratno.

U današnjem okruženju intenzivnih promjenama i čestih turbulencija, svaka država će se morati zapitati koji su preduslovi i izazovi "dobre vladavine". Novi javni menadžment može, u najboljem slučaju, pružiti bar neke od odgovora.

LITERATURA

- Dedić, S., Upravno pravo, Magistrat, Sarajevo, 2001.
- Dedić, S., Upravno procesno pravo, Magistat, Sarajevo, 2001.
- Ibrahimagić, O., Državno uređenje Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2005.
- Jovičić, M., Državnost federalnih jedinica, Naučna knjiga, Beograd, 1992.
- Kamarić, M., Festić, I., Upravno pravo, Magistrat, Sarajevo, 2004.
- Krijan, P., Komentar Zakona o upravnom postupku FBiH, OSCE – Ured za demokratizaciju, Sarajevo, 1999.
- Kunić, P., Upravno pravo, Pravni fakultet, Banja Luka, 2001.
- Lilić, S., Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1998.
- Lilić, S., et al. Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1999.
- Miličević, N., et al. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini, OSCE – Ured za demokratizaciju, Sarajevo, 1999.
- Misita, M., Osnovi prava EU, Magistrat, Sarajevo, 2002.
- Pusić, E., Ivanišević, S., Pavić, Ž., Ramljak M., Upravni sistemi, Narodne novine, Zagreb, 1988.
- Pusić, E., Upravna znanost, Naprijed, Zagreb, 1995. Ramljak, m., Uprava i društvo, Institut za društvena istraživanja Sveučilišta Zagreb, Zagreb, 1996.
- Tomić, Z., Upravno pravo, JP Službeni list SRJ, Beograd, 1998.
- Dedić, S., Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Magistrat, Sarajevo, 2001.
- Konjhodžić, H., Finansijsko pravo i finansijska znanost, Logos, Split, 1995.
- Radonović, O. M., Pravo opšteg upravnog postupka, Atlantik, Banja Luka, 2005.
- Batley, R., Stoker, G., Local Government in Europe, Macmillan Press Ltd, 1991.
- Alagić, N., Položaj i organizacija kantona u ustavnom sistemu Federacije Bosne i Hercegovine, Pravna misao, XXVII:1-4/1996.
- Dedić, S., Organizacija i funkcioniranje lokalne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Pravna misao, XXVII:9-12/1996.
- Dedić, S., Ustavno-pravna polazišta za uređivanje uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Pravna misao, XXVI:1-6/1995.
- Alagić, N., Lokalna samouprava u Ustavnom sistemu kantona Federacije Bosne i Hercegovine, Pravna misao, XXIX:5-6/1998.

OBIM POTREBNE REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI Otajagić, F., Raspodjela nadležnosti kao suštinsko pitanje federalno uređene države Bosne i Hercegovine, Pravna misao, XXXIII:5-6/2002.

Bublin, A., Osvrt na Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Pravna misao, XXXVII:7-8/2006.

Alić, H., Disciplinska odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, Pravna misao, XXXVI:7-8/2005. Čehajić, Lj., Organizacija uprave u Kantonu Sarajevo, Pravna misao, XXIX:7-8/1998. Pejanović, M., Reforma lokalne samouprave u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, Pravna misao, XXXV:11-12/2004.

Pobrić, N., Entitetska organizacija Bosne i Hercegovine – neophodne i moguće promjene, Pravna misao, XXXV:11-12/2004.

ZAKONI

Zakon o Vijeću ministara BiH, Službeni glasnik BiH, broj 30/03.

Zakon o upravi BiH, Službeni glasnik BiH, broj 32/02.

Zakon o Vladi FBiH, Službene novine FBiH, brojevi 1/94., 8/95. i 58/02.

Zakon o upravi FBiH, Službene novine FBiH, brojevi 28/97. i 26/02.

Zakon o Vladi RS-a, Službeni glasnik Republike Srpske, brojevi 3/97. i 3/98.

Zakon o upravi Kantona Sarajevo, Službene novine, broj 20/01.

Zakon o ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave, Službene novine, broj 26/04.

Statuti opština/općina.

PRIRUČNICI I OSTALA LITERATURA

1. Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine – Odsjek za obuku, Izvještaj o aktivnostima Odsjeka za obuku u 2005. godini, Sarajevo, Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, 2006.

2. Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine – Sektor za obuku i informacijske tehnologije, Izvještaj o aktivnostima Sektora u 2006. godini, Sarajevo, Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, 2007.

3. Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, Principi sistema obuke državnih službenika na nivou BiH, Sarajevo, Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, 2005.

4. Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, Priručnik za menadžere obuke u javnoj administraciji, Sarajevo, Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, 2006.
5. Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Reforma državne uprave i dalji pravci u reformi, Zbornik referata sa međunarodnog naučnog skupa, Banja Luka, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, 2004.
6. Buha, D., PAR fond – decentralizovano korištenje pomoći, 2006.
7. Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2006.
8. Priručnik za usklađivanje propisa BiH sa propisima Evropske unije (s *acquis communautaire*), Direkcija za evropske integracije BiH, Sarajevo, 2005.
9. Aviani, D., Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora-harmonizacija hrvatskog prava s *acquis communautaire*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45., 1/2008.