

U P R A V A



Fakultet za upravu

Sarajevo

IMPRESUM

Izdavač

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica
Univerziteta u Sarajevu

Adresa

Ul. Igmanska 40 A, 71 320 Vogošća,
SARAJEVO

Za izdavača

Prof. dr Nezir Krčalo, dekan

Glavni urednik

Prof. dr Lada Sadiković

Redakcija

Dr Christian Arbeiter, prof. dr Nihada Mujić, Dr. Giovanni Ercolani, prof. Dr Bohuslav Pernica, prof. dr Enes Kujundžić, Mr. Đevad Šašić, Mr. Amel Delić, prof. dr AidaHabal, Prof.dr Nezir Krčalo, prof.dr Amina Hadžibegić-Bicciato, Mr Saša Madacki

Sekretar redakcije

Jasmina Jamak

Naslovna strana

Jesenko Bajraktarević, CCNA

DTP i Štampa

„Štamparija Fojnica“ D.D. Fojnica

Tiraž

300

ISSN

Tekstovi objavljeni u časopisu “Uprava” referiraju se u: EBSCO publishing, CEEOL (Central European Online Library) i Research Bible bazi podataka.

SADRŽAJ

Aida Habul

Mirza Habul

Nermin Kuldija

Sabahudin Brkan

Dario Frimel

TELEMETRIJA.....7

Dario Frimel

Elma Džafić

UTJECAJ RAZNIH CENTARA MOĆI

NA DONOŠENJE UPRAVNOG AKTA

THE IMPACT OF VARIOUS POWER CENTERS ON

THE ADOPTION OF THE ADMINISTRATIVE ACT 17

Nermin Lapandić

PRAVO NA ŽALBU U POSEBNOM UPRAVNOM

POSTUPKU – ANALIZA SLUČAJA

THE RIGHT TO APPEAL IN A SPECIAL ADMINISTRATIVE

PROCEDURE – CASE ANALYSIS 27

Šopović Sadeta

PRAVNI ASPEKTI TRANSFORMACIJE DRUŠTVENE SVOJINE I PROCESA
PRIVATIZACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

*LEGAL ASPECTS OF CONVERSION OF SOCIAL OWNERSHIP AND PROCESS
OF PRIVATIZATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA*..... 37

Devad Šašić

Amel Delić

ANALIZA PRIMJENE SISTEMA UPRAVLJANJA KVALITETOM U
JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

THE ANALYSIS OF THE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM

APPLICATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS 51

Članci / Articles

Pregledni naučni rad

Primljen: 07.07.2014.

UDK: 53.083.7

TELEMETRIJA

Aida Habul, PhD. vanredni profesor

Ekonomski fakultet u Sarajevu

Trg oslobođenja – Alija Izetbegović 1, Sarajevo

aida.habul@efsa.unsa.ba

Mirza Habul, MBA

Ured za reviziju institucija u FBiH

Ložionička 3, Sarajevo

mirza.habul@hotmail.com

Nermin Kuldija, bsc.

Dioničko društvo BH Telecom, Izvršna direkcija za razvoj poslovanja

Obala Kulina bana 8, Sarajevo

nermin.kuldija@bhtelecom.ba

Sabahudin Brkan, Cisco Certified Network Professional Security/student

Ekonomski fakultet u Sarajevu

Trg oslobođenja – Alija Izetbegović 1, Sarajevo

sabahudin.brkan@gmail.com

Dario Frimel, E-marketing expert/student

Ekonomski fakultet u Sarajevu

Trg oslobođenja – Alija Izetbegović 1, Sarajevo

dariofrimel@gmail.com

REZIME

U okviru ovog rada autori se bave pitanjem postojećih tehnologija koje se koriste za snabdijevanje vode u najstarijem vodovodu Mošanica te hidroelektrani Hrid. Telemetrija, tehnologija koja omogućava daljinsko mjerenje i davanje informacija sistemskom dizajneru, radeći već duži niz godina koristeći zastarjelu tehnologiju uzrokuje razne probleme koji djeluju negativno na poslovanje pomenutih institucija i

objekata. Autori će kroz ovaj rad prikazati utjecaj i koristi primjene cloud tehnologije u «Vodovodu i kanalizaciji». Obradena su i pitanja redizajna telemetrijskog sistema, koristima koje se mogu ostvariti od privatne cloud tehnologije te zahtjevi implementacije cloud sistema. Cloud tehnologija zasigurno predstavlja unaprijeđenje postojećeg sistema i implementacijom ovakve tehnologije bi moglo dovesti do povećanja efikasnosti jedne institucije kao što je Vodovod i kanalizacija.

Ključne riječi: telemetrija, cloud tehnologija, vodovod i kanalizacija

ABSTRACT

In this paper authors are offering insight of current technologies used for water supply in oldest waterworks Mošanica and hidro-electric power plant Hrid. Telemetry, technology that provides remote measuring and feedback for system designers, that has been used for long time became obsolete creating problems that cause negative influence on mentioned facilities business. Authors will show influence and benefits from implementation cloud technology in «Waterworks and canalization». This paper is also providing information about telemetric system redesign, private cloud implementation benefits and cloud system requirements. Cloud technology definitely represents current system improvement and implementing such technology could result in efficiency increase of institutions such as Waterworks and canalization.

Keywords: telemetry, cloud technology, waterworks and canalization

1. UVOD

Kantonalno javno komunalno preduzeće “Vodovod i kanalizacija” Sarajevo, osnovala je Skupština kantona Sarajevo u cilju organizovanog obavljanja djelatnosti snabdijevanja vodom i odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda. Preduzeće je 100% vlasništvo Kantona Sarajevo.

Djelatnost preduzeća je:

- Proizvodnja i distribucija vode
- Prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda

1.1 Model snabdijevanja vodom kantona Sarajevo

Moščanica kao najstariji vodovod u gradu i dalje napaja vodom padinske dijelove grada koje je napajala i kada je tek izgrađena. Također, jeftinija je varijanta od pumpanja jer putem gravitacije voda ide prema Vratniku preko Gazinog hana i Baruthane. Na samoj Moščanici se nalazi i jedno filter postrojenje koje na žalost nije u funkciji jer je zagađenje vodotoka Moščanice toliko da je nemoguće tu vodu isčistiti da bi bila pitka. Iz tog razloga ono je planirano da putem cijevovoda se spoji s izvorom Crnil i tu vodu iz tog vrela u vrijeme kada je ono zamućeno blatnim česticama pročišćava i pušta u potrošnju. Pored Moščanice kao vrela tu je i pomenuto vrelo Crnil koje je također jedno od starijih vrela koji je u upotrebi u gradu Sarajevu i služilo je u sistemu sa Moščanicom za napajanje padinskih dijelova grada prema Vratniku i dalje prema Bašćaršiji. Ovaj sistem je bio dovoljan za snabdijevanje ovih dijelova grada vodom. Širenjem grada ovaj sistem je postao nedovoljan i zahtjevao je nadogradnju i modernizaciju gradskog vodovoda. Pošto se radilo o starom sistemu, tu su u upotrebi i bile cijevi od drveta, koje se i u današnje vrijeme mogu pronaći u zemlji pri radovima na popravkama cijevovoda.

Hidroelektrana Hrid predstavlja veoma rijedak i sačuvan primjer industrijskog nasljeđa iz perioda austrougarske uprave u BiH, za koji se veže više kurioziteta: austrougarske vlasti pred sam početak I svjetskog rata donose zaključak da se gradi hidroelektrana na Hridu, a sama centrala se gradi tokom i pušta u pogon krajem Prvog svjetskog rata. Imajući u vidu činjenicu da je prva električna centrala u svijetu sagrađena 1882. godine u Njujorku (Nju Džersi), izgradnja električne centrale, na parni pogon, na Hisetima, uz Miljacku, 1895. godine, te izgradnja hidroelektrane na Hridu 1913-1917 godine, sagledavajući izgradnju hidroelektrane u kontekstu vremena i prostora, dovodi Sarajevo u ravnopravan položaj sa ostalim svjetskim prestolnicama tog vremena.

2. GUBICI VODE

Neoprihodovane količine vode u vodovodnom sistemu su, prije agresije na zemlju, iznosile između 45 i 50%. Tokom rata stanje je pogoršano, te na osnovu raspoloživih podataka o stanju na početku 1996 g., procjenjivalo se da su neoprihodovane količine vode dostigle iznos čak oko 70%. Da bi se moglo precizno elaborirati sa svim vrstama gubitaka vode u vodovodnom sistemu, potrebno je, prije svega, uspostaviti kvalitetan monitoring na osnovu koga će se dobiti tačni podaci o količini vode koja ulazi u sistem i količini vode koja se isporučuje potrošačima

u određenom vremenskom periodu. Svaka netačnost u mjerenju, bilo ulaznog ili izlaznog podatka, dovodi do nerealne ocjene gubitaka, što znači da je kvalitetno praćenje i precizno kontinuirano mjerenje količina vode preduslov za razmatranje problema gubitaka vode.

Nadgledanje kompletnog sistema se vrši pomoću telemetrijskog sistema koji je implementiran u Sarajevskom vodovodu početkom 2000. godine. Taj sistem u kompletnom poslovnom procesu proizvodnje i distribucije, mjeri i prikazuje informacije bitne za donošenje poslovnih odluka. Svi podaci koji se prikupljaju unutar telemetrije prikazuju u dispečerskom centru i na osnovu tih podataka donose se odluke tipa pumpanja vode u periodima jeftine struje a samo po potrebi kada su rezervoari niskog nivoa. Tako da su se troškovi smanjili u smislu potrošnje struje ali tokom godina koje su uslijedile i neulaganja u održavanje cijevovoda došlo je do povećanja gubitaka i ova sredstva koja su se uštedila nisu bila reprezentativna kao pokazatelji o uspješnosti poslovanja.

3. TELEMETRIJA

Telemetrija je tehnologija, koja omogućava daljinsko mjerenje i davanje informacija sistemskom dizajneru ili operatoru. Riječ dolazi iz grčkog jezika

tele(udaljeno) i metron(mjeriti).

Telemetrija se tipično odnosi na bežične komunikacije, npr. korištenje radiofrekventnih sistema za ostvarivanje veze za prenos podataka, ali se može odnositi i na prenos podataka preko drugih medija, kao što su telefon ili računarska mreža, ili preko optičke veze.

Osnovni uređaji koji obezbjeđuju da potrebna informacija dođe do operatera koji vrši nadgledanje procesa u sistemu su:

- Senzori
- Kontroleri
- Komunikacijski uređaji

4. REDIZAJN TELEMETRIJSKOG SISTEMA

Ovaj sistem telemetrije radi već duži niz godina i pojavljuju se razni problemi u funkcionisanju samog sistema. Problemi kao vremenske nepogode veoma utiču na funkcionisanje, strujni udari, zastarjela oprema i slično. Tako da ovdije imamo

priliku da predložimo poboljšanja koja bi mogla da kvalitetno riješe ove probleme prikupljanja podataka.

Jedan od glavnih nedostataka sistema je ovisnost o povoljnim vremenskim prilikama, tj. čim dođe do nevremena navedeni sistem komunikacije putem radio-veze ne funkcionira, nema razmjene podataka i dobrim dijelom nema nadzora nad elementima sistema. Također, ovo rješenje nije skalabilno jer svako novo dodavanje nekog bitnijeg elementa zahtijeva reorganizaciju, kupovinu jačeg hardvera te nema backup i disaster recovery strategije.

Da bi se prevazišao ovaj veliki problem, potrebno je kreirati jedan moderniji informacijski sistem, zasnovan na modernoj računarskoj mreži koji će i dalje sadržavati navedene telemetrijske module koji će pružati potrebne ulazne podatke kao što su:

- protok vode
- minimalni, srednji i maksimalni nivo vode
- nadzor napajanja
- zaštita od rada na suho
- uključenje i isključenje pumpe
- kontrolno mjerenje nivoa vode po zadatom tajmingu
- pritisak vode u cjevovodima

Ovi inputi tvore bazu podataka, prvi i glavni transaction sistem stanja i kvantiteta ulaznih parametara. Da bi novi informacijski sistem mogao uzeti ove podatke i prebaciti ih u računarsku mrežu, odnosno konvertovati telemetrijske podatke u ethernet pakete potreban je slijedeći hardverski dio : NETX Ethernet modul konvertor.

Ovaj modul je poseban LAN modul, sa mrežnom kartom i pripadajućom IP adresom i nalazi se u računarskoj mreži. Sve podatke koje sakupi šalje na server koji se nalazi u istoj mreži, a potom putem sofisticiranog VPN rješenja preko interneta podaci se prenose u sjedište preduzeća u private cloud gdje sistem poslovnih aplikacija obrađuje, analizira i potom te podatke pretvara u outpute informacijskog sistema, u izvještaje, kontrolne monitoring grafove i druge vidove rezultata koji stoje na raspolaganju svim korisnicima cloud usluga shodno pravima koja su im data u pristupu izlaznim podacima.

5. PRIMJENA PRIVATE CLOUD RJEŠENJA U VIK DOO

Prednosti koje pruža primjena Private cloud rješenja su sljedeće:

- Jednostavnije upravljanje, praćenje i osiguravanje resursa, čime se snižavaju operativni troškovi
- Jednostavnije upravljanje svim softverom
- Omogućena automatizacija poslovnih procesa
- Omogućeni razni postupci za povrat podataka (Disaster Recovery)
- Omogućeno najbolje rješenje za virtualizaciju

Uz Vmware Private Cloud može se:

- Pokrenuti i pratiti više operacijskih sistema
- Provoditi proces automatizacije i konfiguracije kroz različite platforme i alate
- Razvijati aplikacije koristeći više alata

VMware Private Cloud omogućuje korisnicima da zadrže postojeći IT i unaprijede ga do nove razine fleksibilnosti i agilnosti. Projektiran od samih osnova, omogućuje automatizaciju procesa i konfiguraciju preko različitih platforma i okruženja.

6. ZAŠTO PRELAZ NA PRIVATNU CLOUD TEHNOLOGIJU

Šta se sve nalazi u cloudu?

- Server koji omogućava izvršavanje aplikacija
- Diskovi za skladištenje podataka
- Sistemi za zaštitu podataka, kontrolu, održavanje bekapa
- Korisničko sučelje (eng. interface)

Možemo reći da je sadašnja IT infrastruktura u javnom preduzeću VIK doo bazirana na arhitekturi silosa, koji se temelji na klasičnom modelu gdje svaka aplikacija ima svoj server, prostor za pohranu i mrežne resurse.

Danas, takvo rješenje je zastarjelo i više se ne isplati ulagati, potrebno je uvesti novi informacijski sistem zasnovan na novoj softversko-hardverskoj konfiguraciji a to je rješenje koje pruža Vmware vcloud director softver u kombinaciji sa server blade hardverskim sistemom naprednih performansi.

7. IT CLOUD TEHNOLOGIJA

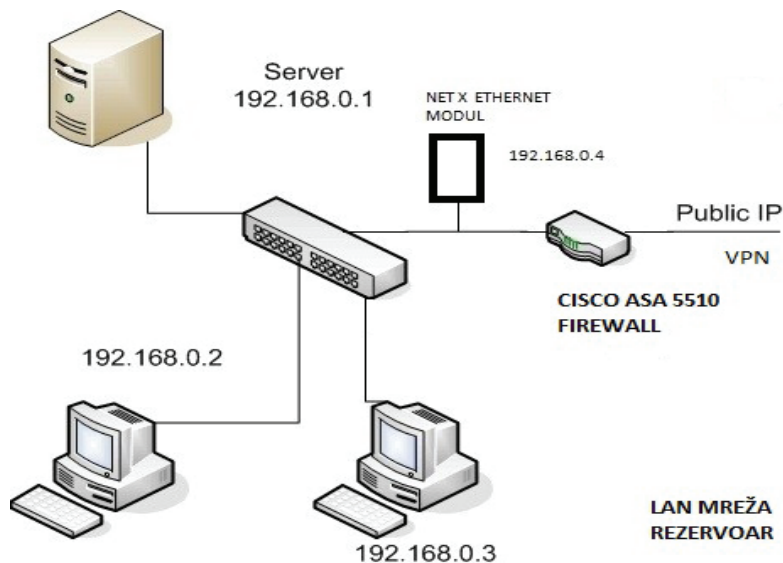
Cloud tehnologija ili računarstvo u cloudu predstavlja isporuku računarskih resursa i skladišnih kapaciteta kao uslugu za heterogenu grupu krajnjih korisnika. Jedna druga definicija kaže da je to model koji automatski prikladan mrežni pristup, dijeljenom fondu udruženih i konfigurabilnih računarskih resursa koje je moguće dinamički zahvaćati i otpuštati bez značajnog upravljačkog napora ili interakcije od strane pružatelja usluga. Jednostavnim rječnikom radi se o pristupu poslovnim aplikacijama putem interneta koje se ne izvršavaju lokalno. U svakom slučaju cloud tehnologija postaje važan dio strategije za budućnost. Pri tome vlade i industrija EU planiraju do 2020. uložiti u tu oblast 45 milijardi EUR-a što zasigurno nije zanemariva cifra i koja će imati veliki utjecaj na širenje upotrebe cloud tehnologije.

7.1 Privatni cloud

Privatni oblak je infrastruktura clouda koju koristi isključivo jedna organizacija. Osigurava potpunu kontrolu nad podacima, sigurnost i kvalitetu usluga. Resursi se ujedinjuju kroz cijelo preduzeće, a ne samo kroz organizacione jedinice.

Ovo je cloud rješenje koje je potrebno primijeniti u novoj infrastrukturi VIK doo. Telemetrijski sistem prikuplja podatke u baznim stanicama odnosno rezervoarima koji se prenose internetom putem zaštićenih VPN tunela prema cloud infrastrukturi koja je smještena u data centru kompanije.

VPN mrežno povezivanje uspostavljeno je putem cisco firewall 5510 mrežnih uređaja koji imaju kontrolu pristupa lokalnim mrežama i koji VPN tuneliranjem podatke zaštićuju i vrše prenos istih prema korporativnom firewallu cisco asa 5520 koji ujedno prenosi te podatke prema cloud grupi servera štiteći data centar odnosno private cloud infrastrukturu. Na ovaj način podaci prikupljeni telemetrijom su u potpunosti kriptovani, čuva se njihov integritet i obezbjeđuje se siguran prenos do aplikacija na cloud serversku grupu koja ih prima, obrađuje i transformiše u izlazne podatke.



Slika 1. Povezivanje netx telemetrijskog modula u LAN mrežu

7.2 Mogućnosti uštede odabirom IT cloud rješenja

Uštede za privatni cloud kreću se oko 40% dok su troškovi u javnom cloudu okvirno tri do pet puta niži za poslovne aplikacije i pet do deset puta za consumer aplikacije (Merryl Linch, 2008). Ovo su grube procjene koje trebaju zainteresirati sve u svijetu IT-ija, a za tačne podatke treba napraviti vlastite analize i konsultirati druge raspoložive analize i sekundarne podatke. Međutim, privatni cloud pruža puno veću sigurnost i nadzor nad uslugom kakva je potrebna javnom preduzeću.

7.3 Konvergencija i agregacija

Svoje prednosti cloud tehnologija ostvaruje putem konvergencije i agregacije. Konvergencija podrazumijeva da su disperzirani serveri, storage i mreža upakirani kao jedinstvena cjelina. Agregacija podrazumijeva podržavanje znatno većeg broja korisnika istovremeno što direktno doprinosi većoj iskoristivosti. Time se maksimizira iskorištenje hardvera, povećava raspoloživost, smanjuje vrijeme implementacije novih rješenja i smanjuju se troškovi upravljanja.

7.4 Zahtjevi za mrežu

Svim resursima clouda pristupa se preko mreže. Mreža pritom prenosi velike količine podataka. Veze trebaju kad god je to moguće biti redundantne. Očekuje se pouzdan prijenos velikih količina podataka uz zadovoljavajuće brzine, nisku latenciju, visoku raspoloživost, redundancija (koja se može ostvariti korištenjem alternativnih ruta). Ponekad opcija će biti i korištenje iznajmljenih linija.

Pouzdan prijenos velikih količina podataka

- Brzina
- Raspoloživost
- Redundancija – alternativne rute
- Korištenje iznajmljenih linija

8. ZAKLJUČAK

Zahvaljujući novoj tehnologiji kao što je cloud computing odnosno računarstvo u oblaku moguće je unaprijediti procese u različitim djelatnostima. Primjena cloud computinga je jedno od rješenja povećanja efikasnosti institucije kao što je Vodovod i kanalizacija. Sa novom infrastrukturom i boljim softverom značajno će se unaprijediti rad i smanjiti rasipanje resursa te će biti lakše držati pod kontrolom sve varijable koje utječu na poslovanje. Cloud rješenje definitivno pruža dosta koristi i prednosti u odnosu na stari sistem za relativno male novce.

9. LITERATURA

1. Carr N.: "Cloud computing", Dostupno na <http://www.academicroom.com/topics/cloud-computing> (13.6.2014)
2. Oracle: "Oracle Database Cloud Service", White paper (2012)
1. Miljković D.: "Računarstvo u oblaku za konsolidaciju računarskih resursa javnih poduzeća", 17. Konferencija hrvatske udruge oracle korisnika (2012)
2. OTBlog: "What is Virtual Private Cloud?", Dostupno na <http://it.toolbox.com/blogs/managed-hosting-news/what-is-a-virtual-private-cloud-44397> (8.6.2014)
3. HP: "HP Enterprise Cloud Services – Virtual Private Cloud"
4. VMware: "VMware vCloud Director"
5. Microsoft: "The Economics of the Cloud", Novembar 2010.
6. VMware: "VMware and Cloud Computing, An Evolutionary Approach to an IT Revolution"
7. VMware: "A Practical Guide to Business Continuity & Disaster Recovery with VMware Infrastructure", 2008
8. Stupar I.: "Ostvarivanje kvalitete usluge u računarstvu u oblaku putem skalabilnosti i sporazuma o razini usluge"
9. Intel IT Centar: "Peer Research: Cloud Security Insights for IT Strategic Planning", 2011
10. Little G.R.: "Cloud computing network primer"
11. Inventia: "Telemetry module MT-101", Warsaw, April 2008.
12. K.J.K.P Vodovod i Kanalizacija - Sarajevo: „Interna uputstva“

Pregledni naučni rad

Primljen: 28.05.2015.

UDK: 342.924

**UTJECAJ RAZNIH CENTARA MOĆI
NA DONOŠENJE UPRAVNOG AKTA**

***THE IMPACT OF VARIOUS POWER CENTERS ON
THE ADOPTION OF THE ADMINISTRATIVE ACT***

dr Nermin Lapandić

Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine, Sarajevo
n_lapandic@yahoo.com

Elma Džafić, dipl.iur

Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine, Sarajevo
dzaficelma@gmail.com

Ključne riječi: utjecaj, upravni akt, moć

SAŽETAK:

U radu se analiziraju fokusne tačke pojedinih faza upravnog postupka u kojima mogu da nastanu pojavni oblici utjecaja raznih centara moći na donošenje upravnog akta. Također, u radu se analizira mogući načini eliminacije takvog utjecaja, bez razmatranja koji su to centri moći i koliki je obim njihovog utjecaja.

Key words: effect/influence, administrative act, power

SUMMARY:

This paper analyzes the focus points of certain phases of the administrative procedure, in which, may arise forms of influence from various power centers that can affect the adoption of the administrative act. Furthermore, this paper also analyzes possible ways to eliminate such influence, without considering which the centers of power are, and the extent of their impact.

1. MOGUĆI UTJECAJI NA DONOŠENJE UPRAVNOG AKTA

Za razliku od sudstva koje je nezavisno, upravi se obezbjeđuje samostalnost od utjecaja drugih dviju vlasti (zakonodavne i sudske), ali i od svakog direktnog utjecaja ma kog političkog subjekta.

U postupku donošenja upravnog akta, postoje važne determinante zbog kojih službeno ovlaštena osoba, kojoj je povjereno vođenje upravnog postupka, može da podlegne utjecaju. To su motiv¹ i moć, a obje determinante su u uskoj vezi sa interesom. „Motiv kao specifično etična tema javlja se pri određenju problema slobodne volje, gdje se pita je li i ako jeste, čime je volja motivirana za djelovanje i odlučivanje.“² Ta volja može biti motivirana nekim koristima, najčešće novcem, drugim vrijednostima ili protuuslugama, odnosno interesom. „Interes bi najpribližnije mogao da se odredi kao uvažavanje ili davanje prednosti nekom zbog određenih naročitih okolnosti, (društvenog statusa, profesije, društvenog utjecaja, ekonomske moći, ličnih odnosa i slično).“³

Moć „možemo odrediti kao sposobnost Prvih da mogu da utječu na neke Druge, tako da djeluje sukladno željama Prvih.“⁴ Vrlo je mali broj događaja i pojava, posebno u hijerarhijsko strukturiranim organizacijama, koji se dešavaju bez oslanjanja na moć. Moć je potrebno razlikovati od utjecaja, zato što moć predstavlja sposobnost vršenja utjecaja.

- *Postavlja se pitanje što je razlog da neko može utjecati na druge?*

Jedan od najvećih razloga je ovisnost Drugih od Prvih i obrnuto je proporcionalna odnosu moći Prvih na Druge. Što su Drugi ovisniji od Prvih, to su Prvi moćniji nad Drugima. U tom smislu, moć je “moć nad” ljudima i može se manifestirati kao⁵:

- sposobnost da se onemogući donošenje upravnog akta;
- svjesna radnja kojim se utiče na sadržaj upravnog akta;
- sposobnost utjecaja na osobe kojima je povjereno vođenje postupka.

¹ *Motiv –latinski: movere- pokretati, poticati*

² *Filipović, V., op.cit., str.280*

³ *Opširnije: Branko Ljutić, “Konflikt interesa i interesi u konfliktu”, dostupno na http://www.informator.co.yu/informator/2003/tema_903.htm od 2. 2. 2004, str. 1*

⁴ *Endru Hejvud, Politika, Clio, Beograd, 2004, str. 15.*

⁵ *Ibid, str. 15-27.*

Sve navedene manifestacije moći mogu se crpiti iz legitimne moći. „Iz ove moći proizlazi nekoliko oblika moći“⁶ a među njima je formalnu moć, koja se temelji na položaju pojedinca u organizaciji. Formalna moć može proizlaziti iz sposobnosti da se prisili ili nagradi. Temelj moći prisile ovisi o strahu. Malo je osoba koje ne reagiraju na ovu vrstu moći zbog straha, od negativnih rezultata, koji se mogu dogoditi ako se Drugi ne povinuju prisili. Prisila obično počiva na primjeni ili prijetnji primjene sankcija. Mogućnost prisile na razini organa uprave, može se ispoljavati kao moć Prvih da mogu otpustiti, suspendirati ili umanjiti položaj Drugih. Također, oblici ispoljavanja moći posebno dolaze do izražaja kada Prvi mogu dodjeljivati radne aktivnosti Drugima, koje su neugodne ili na druge slične načine utjecati na Druge, uključujući i mobing.

Suprotno moći prisile je moć nagrađivanja, promatrano kroz prizmu organa uprave postoje slučajevi kada se uposlenici pokoravaju tuđim željama i smjernicama, zato što u takvom odnosu očekuju pozitivne koristi (koje mogu biti manifestirane kroz različite oblike od materijalnih, novčanih dobiti ili položajnih pogodnosti i sl.).

Moć nagrađivanja i moć prisile upotpunjuju jedna drugu, te se u organima uprave mogu pojaviti neki od navedenih oblika nagrađivanja i prisile, između ostalog zbog hijerarhijskog odnosa u organima uprave, ali i neadekvatne pravne sigurnosti uposlenih u organima uprave. Pojavni oblici prisile ili nagrade, u upravnom postupku manifestiraju se tako što se građanima otežava ili uskraćuje ostvarenje nekog prava. „Ostvarenje pojedinačnog prava postaje, usljed djelovanja sukoba interesa, dostupno isključivo privilegovanim pojedincima koji se nalaze u određenom odnosu sa nosiocem javne funkcije,“⁷ što dalje vodi u diskriminaciju.

2. ANALIZA POSTUPKA DONOŠENJA UPRAVNOG AKTA SA OSVRTOM NA UTJECAJ

Predmet analize u ovome radu su dostupni podaci koji se odnose na žalbe koje su građani Bosne i Hercegovine dostavljali Ombudsmenima, „a u kojima kao kršioce njihovih prava označavaju administraciju.“⁸ Predmeti tih žalbi su: osjećaj

⁶ Opširnije vidjeti: Stoner J., Friman E., Gilbert D., *Menadžment*, Želnid, Beograd, 1977

⁷ Vodič kroz propise o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, Beograd, 2005. g. Dostupno na: http://www.cemi.cg.yu/publikacije/download/prirucnik_o_konfliktu_interesa.pdf

⁸ Godišnji izvještaj o aktivnostima Ombudsmena FBiH za 2005. godinu i ocjena stanja ljudskih prava u Federaciji BiH, str 18 dostupno na: http://www.mladi.info/files/attachment/attach_dogadjaji_aktivnosti_1485_1.pdf

nejednakosti pred zakonom, pravo na pravičnu rasprava u razumnom roku, osjećaj diskriminacije i nemogućnosti jednakog pristupa javnim službama. U 2013. Institucija ombudsmena zaprimila je 484. žalbe koje se odnose na rad javne uprave što je za 103. žalbe ili 27,03% više u odnosu na 2012. godinu. Postupajući po žalbama građana, Institucija ombudsmena je u 2013. godini izdala 49. preporuka vezano za rad javne uprave.⁹

Mogući utjecaj na donošenje upravnog akta sagledat ćemo kroz nekoliko faza upravnog postupka, ukazujući na pojave i njihove efekte koji se realno dešavaju a važni su u postupku rješavanja u upravnoj stvari.

2.1. Pokretanje postupka

Prva procesna radnja u rješavanju upravne stvari, koja je uvjet da se mogu obaviti i druge procesne radnje u provođenju postupka je pokretanje postupka. Bez obzira da li je postupak pokrenut po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke, upravni postupak uvijek pokreće organ nadležan za rješavanje. Nepokretanje upravnog postupka, predstavlja „samovoljno vrijeđanje načela zakonitosti u mnoštvu mogućih materijalnih i formalnih grešaka koje uprava realno čini.“¹⁰

Uprava se već navikla na nereagiranje stranaka, a u malom broju slučajeva kada stranke reaguju, uprava uglavnom iznosi svoje probleme u radu kao razlog neizvršavanja svojih obaveza (takve postupke uprava opravdava velikim brojem zahtjeva po istom pitanju i sl.) Između šutnje administracije i nereagiranja stranke otvara se mogućnost da se može postupati i van propisanih okvira, što pogoduje mogućem djelovanju i utjecaju.

Svi problemi koje u praksi nastaju pod različitim utjecajem nisu proizvod sistemskih grešaka nego propusta službenih lica da postupaju u skladu sa najvišim standardima koje predviđaju procesni zakoni.

Iz navedenog evidentno je da postoji prostor za mogućnost utjecaja na (ne) pokretanje upravnog postupka koji je pretpostavka za donošenje upravnog akta. Istina taj prostor je ograničen zakonskim načelima, međutim bez aktivnog učešća stranke i pravne sposobnosti iste, povećava se prostor za mogući utjecaj na (ne) pokretanje upravnog postupka.

⁹ *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2013, str.27 dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014042313584567bos.pdf*

¹⁰ *Radenović, M., Nerješavanje u upravnim stvarima, Banja Luka, 1994 str.14.*

2.2. Komuniciranje

Pitanje komunikacije između organa i stranke, koja je u krajnjoj liniji, način da stranka aktivno učestvuje u poduzimanju radnje u postupku, u sva četiri procesna zakona o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini riješeno je skoro identično.

Prema izvještajima Ombudsmena, evidentirana su kršenja prava građana koja se manifestiraju „u grubom odnosu zaposlenih u komunikaciji sa građanima, u ne pružanju potrebne pomoći u cilju jednostavnijeg i bržeg ostvarivanja prava, u nepravедno dugom trajanju postupaka i onda kad za to nema opravdanog razloga, u višestrukome prekoračenju zakonskih rokova, nezakonitom traženju od građana da pribave razne isprave, pa i one koje su ti organi dužni da pribave po službenoj dužnosti, da se sva njihova obraćanja, pa i ona usmena, ne tretiraju kao zahtjevi po kojima je potrebno provesti propisani postupak i donijeti odgovarajući upravni akt kako bi se po njima mogli koristiti pravni lijekovi i da se svim građanima ne osigurava jednak tretman u postupku nego se prave razlike koje nisu objektivizirane itd.“¹¹

Bez obzira na to tko procesnu radnju inicira, po zakonu važe rokovi kojih se bezrezervno moraju pridržavati strane u postupku. Za organ rokovi predstavljaju pravila postupanja, i u slučaju „probijanja“ rokova, to predstavlja još jedan način ispoljavanja nezakonitosti. Za stranku, u procesnom smislu nepoštovanje rokova, predstavlja osnov za pokretanje mehanizama pravne zaštite. Postoje slučajevi da zainteresirane stranke, za vođenje upravnog postupka često saznaju tek nakon što je postupak završen, zato što organ koji je vodio postupak, pod raznim utjecajem nije (iz nekog razloga) ostvario adekvatnu komunikaciju sa strankom, što predstavlja osnovu za obnovu postupka jer je nesudjelovanje stranke u postupku jedan od razloga za obnovu upravnog postupka.

U slučaju da nije uspostavljen pravni odnos, jer nedostaje upravni akt kao neophodna pretpostavka toga odnosa, upravni odnos može da nastane na temelju zakona kada stranka zna da može i u takvoj situaciji da traži izvjesnu pravnu zaštitu. U situacijama kada stranka proaktivno djeluje dolazimo do apsurdne situacije da stranke insistiraju na dosljednoj primjeni zakona i propisa, te podvrgavanje uprave materijalnom pravu. Vjerojatno stranke bez svog otpora, bile bi obespravljene i do koje granice šutnja administracije može da dovede, na najbolji način nesumnjivo to potvrđuju riječi profesora Ibrahima Festića koji kaže: „zabrana šutnje uprave

¹¹ *Godišnji izvještaj o aktivnostima Ombudsmena FBiH za 2005., op.cit, str 18*

predstavlja donji minimum ispod kojeg se pojedinac više ne bi mogao smatrati građaninom nego podanikom.¹²

Stoga bi bilo efikasnije da se u zakonski okvir unesu odredbe, da se na zahtjeve stranke mora odgovoriti ili predvidjeti mogućnost ako se na isti ne odgovori u zakonski razumnom roku da se zahtjev stranke uvažava, osim u slučajevima gdje je drugačije riješeno materijalno-pravim propisom.

Primjer: Slučaj kada se šutnja uprave smatra pozitivnom odlukom u BiH

U entitetu Republika Srpska, član 12.3 Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim nekretninama, predviđa da se šutnja uprave smatra "pozitivnom odlukom". Naime, ako po zahtjevu stranke nije riješeno u roku koji predviđa ZUP, smatra se da je donesena prvostepena odluka kojom se priznaje pravo stranke na nekretninama.

Znači šutnja administracije kojom se organ u većem broju slučajeva brani ili stvara prostor za mogućnost utjecaja, može biti eliminirana ako je to u interesu zakonodavca.

2.3. Dokazivanje za odlučivanje

Svrha dokazivanja „jeste utvrđivanje istinitosti činjenica što se postiže putem dokaza.“¹³ Prema načelu samostalnosti u rješavanju, „nedopustivo je uplitanje sa strane na vođenje upravnog postupka i rješavanje upravne stvari, bez obzira o kome se radi.“¹⁴ Međutim, uslijed raznog utjecaja na organ koji vodi postupak postoje slučajevi da osoba koja vodi postupak selektivno sagledava dokaze, koji su potrebni za rješavanje, te pod takvim utjecajem zbog neutvrđenog činjeničnog stanja dolazi do pogrešne primjene propisa, što u krajnjem ishodu (rješenju) za stranku, ovisno od namjere, ima pozitivne ili negativne posljedice.

Upravo na tim spornim i pravno relevantnim činjenicama, osjeti se utjecaj moćnih na donošenje upravnog akta.

¹² Rađenović, M., *op.cit.*, str.18, a prema I.Festić, *Pravna zaštita građana u slučaju šutnje uprave „Godišnjak Pravnog fakulteta Sarajevo“*.

¹³ Đelmo Z., *Upravno procesno pravo, Publisher, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2008, str.110*

¹⁴ Rađenović, M., *op.cit.*, str.37

„Građanima se nadalje u jednom broju slučajeva u toku postupka uskraćuje pravo na uključivanje u svim fazama postupka i upoznavanje sa činjenicama, zbog čega su oni u nedostatku informacija prinuđeni da se obraćaju na razne strane tražeći pomoć“¹⁵, iako zakon izričito propisuje da nadležni organ neće donijeti rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost izjašnjenja o činjenicama i okolnostima na kojima se treba temeljiti rješenje, a o kojima stranci nije bila dana mogućnost da se izjasni.

Također, kada ima utjecaja, rijetki su slučajevi zakazivanja i održavanja usmene rasprave kao važnog elementa za utvrđivanja materijalne istine, pa čak i onda kada je to zakonom izričito određeno. U takvim slučajevima, nepozivaju se sve osobe koje imaju status stranke u postupku, već se njihove izjave pribavljaju pismenim putem čime se istoj stranci umanjuje pravo da u potpunosti učestvuje u postupku, a u svrhu utvrđivanja činjeničnog stanja, prije donošenja zakonitog rješenja. Ovakvim odnosom prema stranci, zaštita prava i interesa stranke ostaju samo u slučaju poučenosti stranke da koristi pravne lijekove, što ostaje jedina mogućnost eventualnog eliminiranja utjecaja.

Važan element u dokazivanju je zapisnik o održanoj usmenoj raspravi, kojega je nadležni organ dužan sastaviti. Ako je postupak vođen pod utjecajem, ti zapisnici se ne sastavljaju na način kako je to zakonom naloženo, čime se postavlja pitanje njihove snage, te ne mogu poslužiti kao dokaz.

Prilikom vođenja postupka službena osoba dužna je stranku da „upozna s rezultatom izvođenja dokaza i da se o tome izjasni.“¹⁶

2.4. Donošenje Rješenja

Rješenje kojim se rješava upravna stvar je upravni akt.¹⁷ U procesu odlučivanja u upravnoj stvari, moguće je izvršiti utjecaj na donošenje rješenja, kada je organ materijalnim propisom ovlašten da rješava po slobodnoj ocjeni. To se uglavnom dešava u takvim predmetima kada je materijalnim propisom organ ovlašten da rješava po slobodnoj (diskrecionoj) ocjeni (kada je propisano „nadležni organ

¹⁵ GODIŠNJI IZVJEŠTAJ OMBUDSMENA FBiH, (2005), op.cit., str 19

¹⁶ Medvedović D. »Pravci modernizacije općeg upravnog postupka« - Informator br. 5521 od 03.01.2007 g. Zagreb, 2007 dostupno na <http://www.novi-informator.net/2007-4/uvodnik.pdf>.

¹⁷ Krijan. P., Komentar Zakona o upravnom postupku FBiH, OSCE Sarajevo, 1999. str.261

može”, “zavisno od okolnosti”, “po potrebi”, “po nahodanju”, “ako ocijeni”, itd.). Obaveza je organa da u konkretnom slučaju donese svrsishodno rješenje kojim se postiže određeni cilj, a da u procesnom smislu ne izlazi iz zakonskih okvira, obzirom da u provođenju ZUP-a nema slobodne ocjene. Zato je u tim predmetima organ dužan u obrazloženju rješenja navesti „diskrecijsko ovlaštenje za rješavanje i izložiti razlog kojim se rukovodio pri donošenju odluke kakva je u dispozitivu odluke.“¹⁸

Da li je ovaj način dovoljan da se ograniči samovolja u rješavanju u upravnim predmetima diskrecijskim odlučivanjem i onemogućiti zloupotreba tih ovlasti od strane upravne vlasti ?

U praksi postoje slučajevi koji ukazuju da nije. Pozitivno pravne norme moraju obavezivati svoje izdavaoce kako pri izvršavanju svojih obaveza iz svoje nadležnosti, tako i prilikom otklanjanja vlastitog nezakonitog ponašanja, ustanovljenog stalnom kontrolom rada upravnih organa. Iz navedenog proizlazi da u „poštivanju zakonitosti nema jednosmjernosti u relaciji vlasti prema pojedincu,“¹⁹ vrlo je bitno da je poštivanje zakona obostrano.

Važan element svakog rješenja je obrazloženje, a akti koji su doneseni pod utjecajem raznih centara moći uglavnom nemaju obrazloženja ili obrazloženje nije potpuno ili u obrazloženju akta nije izneseno činjenično stanje ili nije naveden dokaz o tome na osnovu čega je nadležni organ utvrdio činjenično stanje. Zbog manjkavog obrazloženja, stranke ne mogu da znaju razloge zbog kojih je tako odlučeno, te ne mogu adekvatno koristiti pravne lijekove. Sa istim problemom susreće se i organ više upravne instance, odnosno sud u upravnom sporu. Iz tih razloga „potpuno obrazloženje rješenja je bitan formalnopravni uvjet.“²⁰

Na kraju, rješenja koja konačno budu donesena, zahvaljujući raznim utjecajima se ne izvršavaju u zakonskim rokovima, ili se izvršavaju na nejednak način.

¹⁸ *ibid.* str.26

¹⁹ V. Ivančević, *Institucije upravnog prava I*, Zagreb,1983, str178,

²⁰ *Krijan. P.,op.cit.* str.276.

ZAKLJUČAK

Rješavanje upravnih stvari, neposrednom primjenom zakona i drugih propisa predstavlja važan posao organa uprave, a posebnu odgovornost toga posla nose osobe kojima je povjereno vođenje toga postupka. Dosljedna primjena temeljnih načela u obavljanju tih poslova vezana je uz zakonitost svakog upravnog akta. Svaka povreda pravila postupka, značajna za odluku, čini upravni akt nezakonitim, što predstavlja osnovu za izjavljivanje pravnog lijeka.

Svi ZUP-ovi koji važe u BiH, kroz svoja temeljna načela, znatno otežavaju i smanjuju jačinu utjecaja na donošenje upravnog akta. Naravno pojava utjecaja nije u potpunosti eliminirana. Razloga ima više, prije svega sama pravila postupka ne predstavljaju savršenstvo normativnog uređenja ove materije. Poseban problem je što u BiH postoji partikularni pravni podsistemi koji su pod nadzorom politike, i umjesto da se smanji utjecaj politike, ovakav način organiziranja uprave omogućava veći utjecaj politike, te bi bila poželjna primjena jedinstvenog zakona o opštem upravnom postupku na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

S ciljem smanjenja utjecaja na donošenje upravnog akat, poželjno bi bilo pojačati kaznene odredbe za odgovorne osobe u organu uprave, odnosno u instituciji koja ima javna ovlaštenja, obzirom da su iste relativno male. Prihvatanje koncepta "negativnog upravnog akta", profesionalizacija i depolitizacija uprave, kako bi uprava bila odgovorna i građanima i političarima, također su važne determinante koje mogu implicirati smanjenje mogućeg utjecaja na donošenje upravnog akta.

LITERATURA

- DIMITRIJEVIĆ, Pavle, MARKOVIĆ, Ratko: Upravno pravo, Beograd, 1986.
- ĐELMO, Z., Upravno procesno pravo, Sarajevo 2008
- FILIPOVIĆ, V., Filozofski rječnik , Drugo dopunjeno izdanje, Nakladni zavod matice hrvatske Zagreb, 1984
- IVANČEVIĆ ,V., Institucije upravnog prava I, Zagreb,1983,
- KRIJAN, P.,Komentar Zakona o upravnom postupku FBiH, OSCE Sarajevo, 1999.
- LONČAR, Z., Depolitizacija upravne vlasti, Pravni život br.5-6/1996, Beograd 1996.
- MEDVEDOVIĆ D., Pravci modernizacije općeg upravnog postupka - Informator br. 5521 Zagreb, 2007
- RAĐENOVIĆ, M., Nerješavanje u upravnim stvarima (ne objavljena doktorska disertacija), Banja Luka,1994,
- RAĐENOVIĆ, M., Pravo opšteg upravnog postupka, Banja Luka, Atlantik, 2005

Zakoni:

- Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine(Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13);
- Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 2/98; i 48/99);

Izveštaji:

- Godišnji izvještaj o aktivnostima Ombudsmena FBiH za 2005. godinu i ocjena stanja ljudskih prava u Federaciji BiH.
- Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2013. godinu.

Stručni članak

Primljen: 28.05.2015.

UDK: 35.077.3

**PRAVO NA ŽALBU U POSEBNOM UPRAVNOM POSTUPKU
– ANALIZA SLUČAJA**

***THE RIGHT TO APPEAL IN A SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE
– CASE ANALYSIS***

dr. Nermin Lapandić

Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine

Sarajevo

n_lapandic@yahoo.com

Ključne riječi: pravo na žalbu, upravni postupak, vojna lica

SAŽETAK:

Pitanje prava na žalbu u posebnom upravnom postupku – unapređenje lica, predstavlja predmet istraživanja ovoga rada. U radu se analizira usklađenost prava na žalbu sa materijalnim propisima koji reguliraju ovu oblast.

Key words: right to appeal, administrative procedure, military personnel

SUMMARY:

The question of the right to appeal in a special administrative procedure – the promotion of personnel, presents the subject of research in this paper. The paper analyzes the compliance of the right to appeal to the substantive rules that govern this area.

UVOD

U pojedinim upravnim oblastima, odnosno u pojedinim upravnim materijama, postoje specifičnosti koje zahtijevaju postupanje, različito od pravila propisanih općim upravnim postupkom. Za takve posebne upravne oblasti odnosno materije, odgovarajućim materijalnim propisom definišu se posebni upravni postupci, čija pravila djelimično odstupaju od pravila općeg upravnog postupka.

Posebnim upravnim postupkom specifično se uređuju samo pojedina pitanja, a ne čitav postupak, stoga takav postupak predstavlja odstupanje (izuzetak) od općeg upravnog postupka. "To znači da praktično nema posebnih procesnih zakona koji propisuju posebne upravne postupke (uz izuzetke kao što je Zakon o poreskom postupku RS), već su posebni upravni postupci propisani posebnim odredbama materijalnih zakona za odgovarajuću oblast."¹

Predmet istraživanja ovoga rada je analiza prava na žalbu u posebnom postupku koji se provodi prema pravilima upravnog postupka, koje je riješeno na specifičan način, u jednom od organa uprave Bosne i Hercegovine.

1. RELEVANTNI PROPISI I PROBLEMSKA PITANJA

Odredbama *lex specialis* zakona kojim je propisana organizacija i nadležnost konkretnog organa uprave Bosne i Hercegovine, definirano je da se postupak unapređenja, ako to nije zakonom drugačije određeno, provodi na osnovu tog zakona i drugih propisa koje donosi rukovodioc organa uprave. Zakonom je propisano da se upravni spor ne može voditi protiv akta koji se odnosi na unapređenje i da se akti o unapređenju ne obrazlažu. Kao posljednji element principa pravne sigurnosti, zakonodavac je ostavio zakonsku obavezu da se obrazloži odluka koju donese nadležni organ u postupku unapređenja, ako je zahtjev za redovno unapređenje odbijen. Međutim, žalba ne odlaže izvršenje.

Također, istim zakonom propisano je da se u postupku unapređenja primjenjuju propisi kojima se uređuje upravni postupak.

„Upravni postupak predstavlja skup pravno uređenih radnji i procesnih odnosa nadležnog organa i drugih učesnika pri primjenjivanju propisa na konkretne životne slučajeve u kojima je angažovan (i) javni interes.“² U konkretnom slučaju upravni postupak regulisan je Zakonom o upravnom postupku Bosne i Hercegovine "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13 (dalje: ZUP BiH), prema čijim odredbama dužni su postupati organi uprave Bosne i Hercegovine koji primjenjuju pravila upravnog postupka. ZUP BiH je propisao da „pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu

¹ Analiza procesa vođenja i odlučivanja u upravnim postupcima, Opširnije: <http://tap-eu.ba/bhs/doc/AnalizaPVUP.pdf>, pristupljeno 05.05.2015.

² Rašić M., *Žalba i vanredna pravna sredstva u upravnim postupcima*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str: 12 a prema Komentar Zakona o opštem upravnom postupku – Zoran R. Tomić, Vera Bačić

se samo izuzetno, *posebnim zakonom*, urediti drugačije nego što su uređena ovim zakonom, ako je to nužno za drugačije postupanje u tim pitanjima, s tim da ne mogu biti protivna načelima ovog zakona.³ ZUP-om je propisana supsidijarna primjena zakona, u upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban postupak.

Pravo žalbe protiv prvostepenih rješenja organa uprave Bosne i Hercegovine, uređuje se zakonom Bosne i Hercegovine iz odgovarajuće upravne oblasti iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine.

Pri odlučivanju o pravu na žalbu protiv rješenja, po pravilu se protiv svih prvostepenih rješenja predviđa dopuštenost žalbe kako bi se time osigurao princip dvostepenog rješavanja u upravnom postupku. Žalba se može isključiti samo iz naročito opravdanih razloga i to ako je na drugi način osigurana zaštita prava i zakonitosti.⁴ “Žalba mora biti dozvoljena protiv svih prvostepenih rješenja u kojima je zakonom isključen upravni spor.”⁵

U citiranim odredbama ZUP-a BiH evidentno je da se u upravnom postupku proklamuje načelo dvostepenosti i da se postupak obavlja u dvije faze. Pravo na žalbu može biti suspendovano samo zakonom, a ne drugim propisom i to pod uslovom osiguranja druge pravne zaštite, saglasno načelu prava na djelotvoran pravni lijek. Treba naglasiti da je žalba kao pravno sredstvo u suštini fakultativne prirode, obzirom da se postupak kontrole konkretnog akta i drugostepeni postupak, aktiviraju tek izjavljivanjem žalbe.

Prema pravilima upravnog postupka, žalba je „jedino redovno pravno sredstvo protiv nezakonitog i nepravilnog rješenja donesenog u prvom stepenu kojim nezadovoljna stranka traži od organa uprave neposredno višeg stepena da to rješenje poništi ili izmijeni.“⁶

U odnosu na opći upravni postupak, u konkretnom slučaju, drugačije je uređeno pitanje prava na žalbu.

Podzakonskim aktom, koji je donešen od strane rukovodioca organa uprave, propisano je da se prigovor može izjaviti nadležnoj komisiji na preliminarne

³ Član 2. Zakona o upravnom postupku BiH “Službeni glasnik Bosne i Hercegovine” br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13

⁴ Član 15. Zakona o upravnom postupku BiH

⁵ Član 214. stav (6) ZUP-a BiH

⁶ Đelmo Z., *Upravno procesno pravo*, Publisher, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2008, str.127

rang-liste za unapređenje, u slučaju kada lice smatra da nije pravilno bodovano, a da komisija u formi obavještenja donosi odluku o prigovoru. Dalje, u sljedećem članu provedbenog akta, propisano je da se žalba na konačnu rang-listu podnosi rukovodiocu organa uprave, u pisanoj formi u roku od osam dana od dana njenog objavljivanja. Rješenje po žalbama je konačno i protiv njega se ne može voditi upravni spor. Prigovor i žalbe koje se ne odnose na „rangiranje“ i koji nisu blagovremeni neće biti razmatrani.

Potrebno je naglasiti da sporovi koje pokrenu javni službenici, čiji posao ukazuje na specifične aktivnosti javnih službi i ako su ti službenici odgovorni za zaštitu općih interesa države ili drugih javnih vlasti (pripadnici oružanih snaga, policije i drugih snaga za održavanje reda, nosioci pravosudnih funkcija, carinski službenici, diplomatsko osoblje i dr), isključeni su iz djelokruga zaštite prava na pravičan postupak koje je propisano članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno člana 6. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima (dalje:EKLJP). Zakonodavac je u konkretnom slučaju posebnim zakonom dodatno potvrdio svoje „diskreciono pravo“ na navedenu restrikciju.

Također, treba naglasiti da određene procesne garancije, u pogledu člana 13. EKLJP, kojim se garantuje pravo na djelotvoran pravni lijek, imaju ograničeno djelovanje. Pravo pojedinca da zahtijeva djelotvorni pravni lijek, moguće je samo u odnosu na prava i slobode zaštićene EKLJP. Prema tome, član 13. ne predstavlja opšte pravo na izjvaljivanje žalbe ili pravnog lijeka.

Obzirom na obavezu primjene pravila upravnog postupka a da je posebnim zakonom propisano da se upravni spor ne može voditi protiv akata o unapređenju, u odnosu na temu ovoga rada, nameću se sljedeća problemska pitanja:

- Da li je pravilno i pravno prihvatljivo uveden i propisan institut prigovora?
- Da li je izjednačavanjem prigovora sa žalbom, ispunjena svrha i smisao žalbe, da se pokrene viši organ da razmotri pravilnost i zakonitost odluke, odnosno da li se radi o dvostepenom rješavanju u postupku?
- Da li je dopuštena žalba u punom kapacitetu?

2. ANALIZA SLUČAJA

U upravnom postupku prigovor nije predviđen kao redovno pravno sredstvo. U odredbama ZUP-a BiH, prigovor se spominje u članu 56., koji se odnosi na podneske. Tako se među podnescima kojima se pojedinci ili pravne osobe obraćaju organima podrazumijeva i **prigovor**. Također, u kaznenim odredbama ZUP BiH predviđa novčane kazne za prekršaj institucija koje imaju javna ovlaštenja ako između ostaloga u roku ne odluče o prigovoru. ZUP BiH dalje ne razrađuje pojedinosti, primjenu i dejstvo prigovora.

Prigovor kao pravno sredstvo najčešće susrećemo u postupcima protiv određenih akata koji nisu upravni akti, kao pravno sredstvo organa ili organizacija u vršenju njihovih poslova (službi). Iako se prigovor pojavljuje samo u stvarima koje nisu upravne, njegovo dejstvo je slično dejstvu žalbe „pa je preporučljivo da njegova primjena bude po načelima žalbe u upravnom postupku, razumije se ako odgovarajućim regulativnim aktom nije drukčije određeno.“⁷

Prema jednom od načela upravnog postupka, načelu dvostepenosti, „upravni postupci se mogu posmatrati kao dvije odvojene, sukcesivne faze, s tim što je jedna obavezna (prvostepeni postupak), a druga (drugostepeni postupak) fakultativna, jer se ne vodi po službenoj dužnosti, nego samo po žalbi izjavljenoj od ovlaštenog lica.“⁸ U konkretnom slučaju, podzakonskim aktom o unapređenju, definisano je da Jedinstvena komisija za unapređenje vodi postupak koji prethodi rješavanju, a koji uključuje obavezu Komisije da donosi odluku o prigovoru u formi obavještenja, na preliminarnu rang liste. Stranka ima pravo žalbe rukovodiocu organa uprave na konačne rang-liste, ali samo na rangiranje. Međutim, rad Jedinstvene komisije, je obavezan bez obzira da li je neka stranka prigovorila ili ne, obzirom da postupak nije okončan i nastavlja se voditi po službenoj dužnosti. Znači ta (pred)faza postupka je obavezna, a „po pravilu, postupak po redovnim pravnim sredstvima se u upravnom postupku ne može voditi po službenoj dužnosti, dok takva mogućnost postoji kada je riječ o vanrednim pravnim sredstvima.“⁹ To je jedan od razloga da se propisani institut prigovora ne može izjednačiti sa dejstvom žalbe. Drugi razlog je što prigovor kao pravno sredstvo nema devolutivno dejstvo, (izuzev

⁷ Jovanović B., i dr., *Osnovi prava, Savezni Sekretarijat za narodnu odbranu, Pravna uprava, Beograd, 1979, str.71*

⁸ Delmo Z., *op.cit, str.127*

⁹ Milkov D., *Pravna sredstva u upravnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakultet u Novom Sadu, 2/2006; str:126*

ako se to posebnim zakonom ne propiše). To znači pravilo da se odlučivanje po prigovoru ne prenosi na viši organ, čime se ne osigurava dvostepenost postupka, što se kosi sa osnovnim načelom upravnog postupka. Samo žalba ima devolutivno dejstvo, pa o žalbi odlučuje drugostepeni organ, koji ima ovlaštenja da odluči o rešenju odnosno o sâmoj upravnoj stvari, a ne u okviru jednog organa, obzirom da se prigovorom u konkretnom slučaju ne pokreće institucionalno viši organ. „Određivanje organa koji će odlučivati po žalbi protiv prvostepenih rješenja istovremeno znači i određivanje subjekata redovne kontrole ovih akata“¹⁰

Još jedan razlog da se prigovor ne može izjednačiti sa žalbom, jeste osnovna teorijska razlika „što odluke donesene povodom prigovora nisu konačne, dok odluke donesene povodom žalbe jesu konačne.“¹¹ Stoga se prigovor može smatrati korektivnim faktorom, a ne pravnim lijekom.

Propisivanje da se rješavanje po prigovoru izjednačava sa elementima žalbe u navedenom prvostepenom postupku, kako bi se taj rad Komisije smatrao prvostepenim postupkom, nije propisano posebnim zakonom, kao ni ZUP-om BiH. U konkretnom slučaju, radi se samo o jednoj predfazi postupka, koji prethodi rješavanju upravne stvari, kako bi se upotpunila i provjerila dokumentacija potrebna za pravilno rangiranje. U navedenom dijelu postupka unapređenja ne donosi se konačni akt, obzirom da postupak nije okončan.

Shodno svemu navedenom evidentna su odstupanja od pravila upravnog postupka.

Postupak unapređenja je okončan donešenjem akta o unapređenju, čime je riješena konkretna upravna stvar, tek time je ispunjena „osnovna pretpostavka za pokretanje redovne upravne kontrole odnosno ulaganja žalbe kao jedinog redovnog pravnog sredstva protiv nezakonitih i nepravilnih akata.“¹²

Podzakonskim aktom rukovodioca organa uprava, propisano je da se prigovor i žalba mogu izjaviti samo na rangiranje. Propisi koji omeđavaju ovaj posebni upravni postupak, preciziraju da je mogućnost pokretanja upravnog spora na akte unapređenja isključena, dok je ZUP-om BiH propisana obaveza da žalba mora biti dozvoljena protiv svih prvostepenih rješenja u kojima je zakonom isključen upravni spor i da se samo zakonom može propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena, i to ako je na drugi način osigurana zaštita prava

¹⁰ *Ibid.*, str.131

¹¹ *Kamerić M., Festić I., Upravno pravo:opšti dio, Sarajevo, Magistrat 2004, str:438*

¹² *Đelmo Z., op.cit., str.129*

i zakonitosti. Uskraćivanje prava na prigovor i žalbu u punom kapacitetu, nastalo je kao posljedica uzurpacije nadležnosti. Temeljem člana 47. ZUP-a, propisano je da se nadležnost organa uprave utvrđuje zakonom koji donosi Parlamentarna skupština, na prijedlog Vijeća ministara, pa u vezi s tim u članu 21. ZUP-a BiH, propisano je da „za rješavanje u upravnim stvarima u prvom stepenu stvarno (je) nadležan organ uprave Bosne i Hercegovine...“, a prema članu 215. ZUP-a “o žalbi protiv prvostepenih rješenja organa uprave Bosne i Hercegovine odlučuje Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.” Norme o nadležnosti su imperativnog karaktera, a njihova povreda predstavlja razlog za poništavanje rješenja. Uvažavajući ZUP BiH, da nijedan organ ne može preuzeti određenu upravnu stvar iz nadležnosti drugog organa i sam je riješiti, osim ako je to zakonom predviđeno i pod uslovima propisanim tim zakonom, može se izvesti zaključak da odredbe podzakonskog akta o unapređenju nisu usaglašene sa navedenim zakonskim odredbama i načelima.

Stvarnu nadležnost za odlučivanje o unapređenju ima rukovodilac organa uprave, a ovo pravo i dužnost proističu iz zakona. Nije sporno što je rukovodilac organa uprave, ovlastio Jedinственu komisiju za unapređenje da obavlja radnje u postupku, ali se to ni u kome slučaju ne može smatrati da je time „podijeljena nadležnost“ i da se u konkretnom slučaju Jedinственa komisija smatra prvostepenim organom.

Bez potpunog uvida u postupak izrade podzakonskog akta o unapređenju, teško je ocijeniti na koji način je ispoštovan član 61. Jedinственih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, kojim se nameće obaveza ustavne i pravne provjere, koja uključuje usklađenost prema postojećem zakonodavstvu. Podzakonski akt o unapređenju nije objavljen u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine.

ZAKLJUČAK

Provedbeni propis treba biti donosen u granicama date ovlasti a u saglasnosti sa zakonima kojima je regulisana predmetna oblast. Postupak unapređenja je u stvari „specijalistički postupak“ i po pravilu trebalo bi propisati samo ono što je potrebno organu uprave da provodi unapređenje u skladu s odredbama posebnog zakona. U cilju pravne sigurnosti stranke, trebalo bi da se pravila upravnog postupka primjenjuje na sva pitanja koja nisu propisana u posebnom zakonu.

Propisivanje odluke o prigovoru, koja se donosi u formi obavještenja (de facto kao prvostepenog akta), isključena je zaštita prava na žalbu instanciono višem organu, čime se gubi osnovna svrha i smisao žalbe, da se pokrene viši organ da razmotri pravilnost i zakonitost odluke. Ovim je isključena mogućnost da se ospori nezakonitost akta, čime se narušava princip zakonitosti, a što je dodatno otežano restriktivnim propisavanjem prava na žalbu. Pravni lijek ne smije biti samo teoretski dostupan, on mora biti djelotvoran kako formalnopravno, tako i u praksi.

LITERATURA

Knjige:

- Đelmo Z., Upravno procesno pravo, Publisher, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2008
- Jovanović B., i dr., *Osnovi prava*, Savezni Sekretarijat za narodnu odbranu, Pravna uprava, Beograd, 1979,
- Kamerić M., Festić I., *Upravno pravo:opšti dio*, Sarajevo, Magistrat 2004,
- Rašić M., *Žalba i vanredna pravna sredstva u upravnom postupku*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009

Članci:

- Analiza procesa vođenja i odlučivanja u upravnim postupcima, Opširnije: <http://tap-eu.ba/bhs/doc/AnalizaPVUP.pdf>, pristupljeno 05.05.2015.
- Milkov D., Pravna sredstva u upravnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakultet u Novom Sadu, 2/2006;

Propisi:

- Ustav Bosne i Hercegovine
- Evropska konvencija o ljudskim pravima
- Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13);

Stručni članak

Primljen: 08.10.2015.

UDK: 006.024:332.025.28(497.6)

**PRAVNI ASPEKTI TRANSFORMACIJE DRUŠTVENE SVOJINE I
PROCESA PRIVATIZACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI**

**LEGAL ASPECTS OF CONVERSION OF SOCIAL OWNERSHIP AND
PROCESS OF PRIVATIZATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Šopović Sadeta, magistar prava, zaposlena u Općini Vogošća-Jošanička 80
e-mail: sada.s@windowslive.com

SAŽETAK

Transformacija društvene u državnu svojinu i privatizacija je realitet u zemljama koje su u tranziciji i posttranzicijskom periodu a koje napuštanjem socijalističkog društvenog uređenja i sistema društvene svojine, postojeće društveno pravne i druge odnose mijenjaju i izgrađuju koncept kreiran po pravilima novog uređenja. Transformacija društvene u državnu svojinu zahtijeva i promjenu drugih odnosa u društvu u kojem se postojeći odnosi transformišu, usklađuju sa novim ili prestaju postojati. Poteškoće uzrokovane specifičnostima novog uređenja u Bosni i Hercegovini koje karakteriše složeno administrativno uređenje, neusklađen zakonodavni okvir i politički uticaj, dodatno otežava ove složene procese ugrožavajući novo društveno pravno uređenje.

Rad će ilustrovati osnovna obilježja i sadržaj transformacije društvene svojine te osnove propisa na kojima se temelje procesi i postupci privatizacije koja se provodi u oblasti: privatizacije preduzeća, stanova, banaka i izgrađenog gradskog građevinskog zemljišta.

Ključne riječi: društveno vlasništvo, državna imovina, privatizacija, tranzicijske zemlje, transformacija postojećih odnosa.

ABSTRACT

Transformation of social ownership and privatization is reality in the countries that are in transition and post-transitional period and by abandoning the socialist social system and system of social ownership, existing socio-legal and other relationships change and build a concept created by the rules of the new regulation. Transforming social ownership into state ownership requires change and other relationships in society where existing relationships are transformed, in line with new or cease existing. Those processes develop slowly.

Troubles caused by the specifics of the new arrangement in Bosnia and Herzegovina, which is characterized by complex administrative system, non harmonized legislative framework and political influence, aggravated by the complex process of compromising a new social and legal organization.

The work will illustrate the basic features and content of conversion of institute of social ownership and the basics of legislation underpinning the processes and procedures of privatization carried out in the field: the privatization of enterprises, housing, banks and used city construction land.

Key words: social property, state property, privatization, transition countries, the transformation of existing relations.

UVOD

Napuštanje društvene imovine kao dominantnog oblika vlasništva u bivšoj Jugoslaviji koja nije mogla odgovarati potrebama novog društveno-političkog uređenja bilo je neminovno. Slijedio je proces njene transformacije koji još uvijek traje a koji je zbog složenosti državnog uređenja, dodatno otežan. Bosna i Hercegovina je u obavezi da stvori pravne i ekonomske uslove za provođenje ovih procesa. U tom smislu je nužno poznavati sadržaj i prirodu društvenog vlasništva radi lakše primjene i ugradnje novih pravnih instituta inspirisanih prihvatljivim stranim pravom više pravnih sistema.

Transformacija vlasničkih odnosa podrazumijeva i procese privatizacije koji se u Bosni i Hercegovini odvijaju u četiri oblasti a osnov za provođenje privatizacije su entitetski propisi. Proces zamjene društvenog vlasništva u državno i provođenje privatizacije otvorilo je izvjesna pitanja i probleme u praksi. Naročito zbog neriješenog statusa državne imovine jer ne postoji jedinstven stav u entitetskim vladama, zakonodavnoj regulativi, pravnom osnovu i sl.

1. OSNOVNE KARAKTERISTIKE DRUŠTVENE SVOJINE

Društvena svojina je bila ustanova socijalističkog pravnog poretka, koja je u njemu igrala ulogu temeljne ustanove društveno-ekonomskog uređenja, izrazito nesklonog individualistički koncipiranom stvarnopravnom uređenju.¹ Značenje društvene svojine, nepoznato je u komparativnom pravu a u bivšoj Jugoslaviji je bio

¹ Nikola Gavela, *Stvarnopravno uređenje u Hrvatskom pravnom poretku*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, (Zagreb, 2007.), str. 37

preovlađujući oblik svojine i bila je afirmisana Ustavom.² Pravna priroda društvenog vlasništva se očitovala kroz sintagmu *svačija i ničija* imovina.³ U dosadašnjoj istoriji socijalizma, socijalistička svojina se ostvarivala kroz dva oblika: kao državna socijalistička svojina i kao društvena svojina. Državno-socijalistička svojina je predhodila društvenoj svojini i predstavljala je jednu fazu u procesu konačnog podružljavanja sredstava za proizvodnju. Upravljanje državno-socijalističkom imovinom su vršili državni organi u okviru svoje nadležnosti.⁴ Društveno vlasništvo je nastajalo putem mjera javno pravnog karaktera: Agrarna reforma je bila akt promjene tradicionalnih odnosa agrarnog vlasništva preraspodelom zemlje u korist zemljoradnika bez zemlje i sitnih vlasnika zemlje. Aktom agrarne reforme su se menjali odnosi koji su predstavljali temelje tadašnjih društvenih sistema.⁵ Nacionalizacija je predstavljala originalan način sticanja društvenog odnosno državnog vlasništva a u bivšoj Jugoslaviji je vršena u tri navrata. Mjerom eksproprijacije je u opštem interesu dolazilo do potpunog izuzimanja nekretnine iz privatnog vlasništva uz naknadu u propisanom postupku po zakonu. Raniji vlasnici su imali pravo na pravičnu naknadu za ekspropisanu nekretninu.⁶ Mjera nacionalizacije je bila usmjerena na određivanja građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera radi izgradnje naselja, infrastrukture i sl.⁷ O prirodi prava društvene svojine zastupljena su mnoga veoma različita mišljenja. Prema Alojziju Finžgar društvena svojina u socijalizmu je bitno pravna kategorija iako nije svojinsko pravo nego je vrsta *javnog vlasništva*.⁸ Radomir Lukić ističe stav da društvena svojina u socijalizmu nije skup određenih prava nego nadležnosti kojim raspoložu određeni društveni organi nad sredstvima za proizvodnju.⁹ Društvena svojina kao originalni svojinski sistem bivše Jugoslavije

² Ilija Babić et al, *Komentar zakona o stvarnim pravima*, (Privredna štampa d.o.o.Sarajevo, 2014.), str. 843

³ Milenko Kreča, *Nasleđe i nasljednici Jugoslavije*, Pravni fakultet u Beogradu, (Beograd, 1994.), str. 38

⁴ Aleksandar Ivić et al, *Društvena svojina i samoupravljanje*, (Beograd, 1984.), str. 12-38

⁵ Selver Kelestura, „Oblici oduzimanja imovine građana i reprivatizacija u Bosni i Hercegovini“ http://www.suggsbih.ba/GEODETSKI_GLASNIK/GLASNIK_31/Selver_Kelestura.pdf (pristupljeno 18.06.2015.)

⁶ Vladimir L. Mustafa B. Jasmin Imamović, *Komentar Zakona o premjeru i katastru nekretnina*, (SID-Struka, Sarajevo: 1991.), str.105

⁷ Ilija Babić et al, *Komentar zakona o stvarnim pravima*, (Privredna štampa d.o.o.Sarajevo, 2014.), str. 844

⁸ Alojzij Finžgar, *Društvena svojina kao pravna kategorija*, Simpozij o društvenoj svojini, Srpska akademija nauka i umjetnosti, (Beograd: 1965.), str. 23

⁹ Radomir Lukić, *Društvena svojina i samoupravljanje*, (Beograd: 1964.), str. 47-50

uspostavljena 1953. godine, danas predstavlja predmet velikih stručno-naučnih i društveno-političkih rasprava i razmatranja u sklopu cjelovitog procesa tranzicije privrede i društva.¹⁰ Instituti društvene svojine su: pravo raspolaganja, pravo korištenja i pravo upravljanja.

1.1. Pravo raspolaganja

Pravo raspolaganja je bilo osnovno imovinsko pravo na stvarima u društvenom vlasništvu. Društveno-pravno lice kao nosioc prava raspolaganja na nekretninama kao društvenim sredstvima, u pravnom prometu, na osnovu pravnog posla sticalo je i otuđivalo nekretnine (kupovinom, prodajom, zamjenom) ali i na osnovu odluke suda te rješenjem nadležnog organa.¹¹ Subjekti prava raspolaganja su bili: društvena preduzeća i njihove zajednice, zajednice osiguranja, mjesne zajednice, društveno-političke zajednice, razni fondovi i finansijske organizacije. Društvena sredstva koja čine stvari, novčana sredstva i prava su objekti prava raspolaganja. Nepokretne stvari koje su činile objekat društvene svojine bile su: dobra u opštoj upotrebi, građevinsko zemljište u društvenoj svojini, poljoprivredno i šumsko zemljište, stambene i poslovne zgrade i prostorije, nepokretna sredstva rada preduzeća, spomenici kulture, nepokretnosti jugoslovenske narodne armije i sl.¹² Pravo raspolaganja nije bilo neograničeno pravo, a suština ograničenja je bila u zadržavanju ovog oblika vlasništva.¹³ U pravnoj nauci zastupljena su mišljenja da je pravo raspolaganja ovlaštenje koje radni kolektiv daje društveno-pravnoj osobi za uključivanje u pravni promet ili da je pravo raspolaganja pravni izraz poslovne sposobnosti koja je data zakonom, statutom ili samoupravnim sporazumom društveno-pravnoj osobi.¹⁴

¹⁰ Radovan Lukić, *Kreiranje optimalne vlasničke strukture-bitan preuslov harmoničnog funkcionisanja nacionalne ekonomije*, (Privredna izgradnja, Beograd: 2002.), str. 110

¹¹ Hilmo P. Vesković B. *Zbirka propisa o nekretninama*, (Službeni list SR BIH, Sarajevo: 1988.), str. 581

¹² Vladimi L. Mustafa B. Jasmin I. *Komentar Zakona o premjeru i katastru nekretnina*, (SID-Struka, Sarajevo, 1991.), str. 100-101

¹³ Ilija Babić et al, *Komentar zakona o stvarnim pravima*, (Privredna štampa d.o.o.Sarajevo, 2014.), str. 843

¹⁴ D. Radonjić, *Pravo raspolaganja stvarima u društvenoj svojini*, (Savremena administracija, Beograd, 1977.), str. 57

1.2. Pravo korištenja

Pravo korištenja je prvi put uvedeno u pravni sistem bivše Jugoslavije Zakonom o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i dodjeljivanje zemlje poljoprivrednim organizacijama.¹⁵ Sadržaji prava korištenja su se mijenjali. Do 1974. godine odnosno do donošenja Ustava SFRJ i Zakona o udruženom radu nad sredstvima za rad u društvenoj svojini, pravo korištenja je sadržavalo dva ovlaštenja i to: pravo korištenja i pravo raspolaganja. Usvajanjem Zakona o udruženom radu¹⁶ pravo korištenja je obuhvatalo samo jedno ovlaštenje i to pravo na rad društvenim sredstvima.

1.3. Pravo upravljanja

Državna svojina je postojala do 1953 godine, kada je pretvorena u društvenu.¹⁷ Pravo upravljanja nije bilo imovinsko pravo a uvedeno je u pravni sistem na osnovu Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva.¹⁸ Titulari prava upravljanja su bili radni ljudi putem organizacija udruženog rada, mjesnih zajednica, samoupravnih interesnih zajednica te putem društveno-političkih organizacija. Subjekti društvene svojine su bili: privredne organizacije, društveno-političke zajednice, društveno-političke organizacije, druga društveno-pravna lica kao i pojedinci te fizička i pravna lica. Predmeti društvene svojine su bili različiti kao: javna dobra (rijeke, ulice, trgovi, putevi, rudno bogatstvo, zemljište, zgrade, stanovi i drugo). Prema sadržaju društvena imovina je imala javno-pravni sadržaj (pravo korištenja) i građansko-pravni sadržaj (pravo raspolaganja na stvarima u prometu). Prema tome društvena imovina se posmatrala prema subjektu, predmetu i sadržaju.¹⁹

¹⁵ *Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i dodjeljivanje zemlje poljoprivrednim organizacijama, (Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije, broj. 22/1953.)*

¹⁶ *Zakon o udruženom radu, (Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, broj. 53/1976.)*

¹⁷ *Dragana Gnjatović, Nasleđe i nasljednici Jugoslavije, (Pravni fakultet u Beogradu: 1994.), str. 86-87*

¹⁸ *Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva, (Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije, broj. 16/1959.)*

¹⁹ *Andrija Gams, Osnovi stvarnog prava, (Naučna knjiga, Beograd: 1955.)*

2. TRANSFORMACIJA DRUŠTVENOG VLASNIŠTVA

Sve države nastale disolucijom Jugoslavije napustile su sistem društvene svojine odnosno socijalističkog društvenog uređenja. Regulisanje procesa transformacije društvene u državnu imovinu nakon disolucije Jugoslavije u svim državama naišlo je na poteškoće. Procesi koji su vodili ka novom vlasničkom uređenju u Bosni i Hercegovini započeti su ustavnim reformama od 1988. do 1990. godine a nakon 1992. godine donošeni su propisi koji su imali za cilj transformaciju društvenog vlasništva. Društvena imovina nije mogla odgovoriti potrebama koje su dolazile sa novim društveno-političkim uređenjem, pa su kao neminovni uslijedili procesi transformacije prava korištenja, upravljanja i raspolaganja u pravo vlasništva, privatizacija i denacionalizacija te transformacija društveno-vlasničkih subjekata u vlasničko-pravne. I u toku rata odnosno od 1992. do 1995. godine u Bosni i Hercegovini donoseni su zakonski propisi koji su imali za cilj promjenu društvenog uređenja.

Zakon o pretvorbi društvene svojine u Bosni i Hercegovini²⁰ nabraja kategorije dobara koja postaju vlasništvo države, međutim navedeni zakon sadrži mnoštvo nedostataka. U nastavku izlaganja navodimo samo neke.

- U momentu donošenja zakona nije uspostavljena faktička vlast na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine.
- Zanimarena je činjenica da su osnovne komponente društvenog vlasništva bile pravo raspolaganja, upravljanja i pravo korištenja a član 1.stav 1. zakona navodi da „*danom stupanja na snagu ovog zakona Republika Bosna i Hercegovina postaje nosilac prava svojine na imovini u društvenoj svojini na kojem pravo raspolaganja nema Federacija Bosne i Hercegovine.*“
- Dalji nedostatak odredaba navedenog zakona proizilazi iz činjenice da prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi ne mogu biti objektom prava vlasništva iz čega proizilazi da ne mogu biti ni vlasništvo države a član 1. zakona navodi da su prirodna bogatstva i dobra u općoj upotrebi kategorije imovine koja postaju državno vlasništvo .
- Članom 1. tačka 4. je definisano da društveni kapital postaje državno vlasništvo na „*nekretninama koje su izgrađene ili po drugom osnovu stečene iz sredstava budžeta, sredstava za finansiranje zajedničkih potreba te sredstava samodoprinosu građana i donacija bez obzira da li se kod*

²⁰ *Zakon o pretvorbi društvene svojine, (Službeni list Republike Bosne i Hercegovine, broj. 33/1994.)*

društvenog pravnog lica kao korisnika vode ili ne vode u poslovnim knjigama, odnosno da li su upisane u zemljišne knjige.“ Zanemarujući ovu odredbu, Zakon o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka²¹ definiše da „*pravo raspolaganja postaje pravo vlasništva dotadašnjeg nosioca prava raspolaganja.*“

U Republici Srpskoj donesen je Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojину Republike Srpske²² kojim je izvršen prenos sredstava društvene u državnu svojinu. I ovaj zakon sadrži pravne nedostatke i sporne odredbe. Pomenućemo odredbu člana 3. prema kojoj se državno vlasništvo smatra vlasništvo Republike Srpske. Procesi transformacije društvenog u državno vlasništvo su bili orijentisani prema reformi vlasničkih odnosa i težnjom da se odredi subjekat društvenog kapitala.²³ Nesporno je da je transformacija društvene svojine u državnu svojinu samo prvi korak i *conditio sine qua non* u procesu transformacije državne imovine u privatnu kroz denacionalizaciju, privatizaciju i restituciju, jer je kategorija imovine u društvenom vlasništvu nespojiva sa unapređenjem tržišne privrede s obzirom da u *teoriji i praksi* u svakom procesu privatizacije, stvara ozbiljne prepreke na putu uspostavljanja funkcionalne tržišne privrede.²⁴ U Bosni i Hercegovini ovi procesi traju vremenski dugo iz razloga, nedostatka Zakona o državnoj imovini na nivou države, složeno administrativno uređenje sa više nivoa vlasti, česta izmjena zakona koji sadržavaju rješenja koja pokazuju nepoznavanje ranije zasnovanih odnosa.²⁵

3. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR PRIVATIZACIJE

Proces privatizacije predstavlja bitnu tranzicijsku promjenu u periodu nakon završetka rata u Bosni i Hercegovini. Pored opštih tranzicijskih poteškoća, odvija se pod uticajem društvenih i političkih promjena u cilju raspodjele raspoloživih državnih resursa po novim pravilima. Postupak privatizacije na području današnje Bosne i Hercegovine započeo je još 1990. godine Zakonom u društvenom kapitalu²⁶

²¹ Zakon o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka, (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj. 12/1998.)

²² Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu, (Službeni glasnik Republike Srpske, broj. 4/1993.)

²³ Meliha Powlakić, Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, (Pravni fakultet u Sarajevu: 2009.), str. 40-51

²⁴ Odluka Ustavnog suda BiH br. U 5/98 II, (Službeni Glasnik Bosne i Hercegovine, broj. 17/2000.)

²⁵ Meliha Powlakić, Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, (Pravni fakultet u Sarajevu: 2009.), str.18

²⁶ Zakon o društvenom kapitalu, Službeni list SFRJ, 84/89, 46/90.

koji je donijela Savezna Skupština Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, polazeći od principa radničkog dioničarstva. Započeti proces privatizacije zbog rata je zaustavljen da bi nakon disolucije države usvojen Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka na nivou Bosne i Hercegovine koji je predstavljao pravni okvir za pokretanje postupka privatizacije državnog kapitala. Privatizacija državnog kapitala odvija se po teritorijalnom principu na bazi čega su formirane agencije za privatizaciju na entitetskom nivou.²⁷

Proces privatizacije državne imovine u Bosni i Hercegovini provodi se u četiri oblasti: privatizacija preduzeća i banaka, privatizacija stanova i privatizacija izgrađenog građevinskog zemljišta a normiran je entitetskim propisima čime je definisan entitetski karakter privatizacije., odnosno postoje tri odvojena sistema privatizacije državnog kapitala. Pored entitetskih propisa o privatizaciji i nadležna vlast Brčko Distrikta je definisala proces privatizacije na prostoru Brčko Distrikta. Kroz procese privatizacije veći dio državne imovine Bosne i Hercegovine je promijenio vlasnika. U Republici Srpskoj organ koji provodi proces privatizacije je Direkcija za privatizaciju. Model privatizacije primjenjen u našoj zemlji pokrenuo je razne oblike manipulacije pa se proces privatizacije ostvaruje sporije od zemalja okruženja.

3.1. Privatizacija preduzeća i banaka

Pojmovno privatizacija predstavlja proces transfera imovine, odnosno kapitala iz javne (državne) u privatnu svojinu. U širem smislu može označavati i privatno upravljanje državnom imovinom.²⁸ Okvirni Zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini je usvojen na državnom nivou a u entitetima i u Distriktu Brčko su doneseni zakoni koji provode procese privatizacije koja obuhvata imovinu i potraživanja koja se nalazi na teritoriji tog entiteta. Proces privatizacije preduzeća u Federaciji Bosne i Hercegovine regulisan je Zakonom o privatizaciji preduzeća koji je više puta mijenjan i dopunjavan²⁹ što potvrđuje da utvrđena pravila modela privatizacije u praksi nailaze na poteškoće. U Republici Srpskoj privatizacija je prvobitno bila uređena Zakonom o privatizaciji državnog

²⁷ <http://krug99.ba/inicijativa-za-osnovianje-eu-bih-fonda-za-ekonomski-razvoj-bosne-i-hercegovine/> (pristupljeno 12.06.2015.)

²⁸ <http://wikipedia.org/wiki/Privatizacija> (pristupljeno 03.06.2015.)

²⁹ Zakon o privatizaciji preduzeća, (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 27/1997, 08/1999, 2/2000, 45/2000, 54/2000, 61/2001, 27/2002, 33/2002, 28/2004, 44/2004, 42/2006, 4/2009.)

kapitala u preduzećima³⁰ a kasnije je isti mijenjan. Proces privatizacije u Bosni i Hercegovini još uvijek nije okončan. Ovo stanje će zasigurno još potrajati što će se negativno odraziti na nedostatak investicijskih ulaganja, zastoje u ekonomskom razvoju, zapošljavanju i sl.

3.2. Privatizacija stanova

Većina stanova u bivšoj Jugoslaviji je bila u društvenom vlasništvu jer je stambena izgradnja finansirana iz društvenih sredstava. Društveno-pravna lica koja su udružila sredstva za izgradnju stanova imala su na tim stanovima prava upravljanja, raspolaganja i korištenja a radnici su koristili stanove na osnovu Zakona o dodjeli stanova na korištenje pri čemu su zaključivali sa zajednicom stanovanja Ugovor o korištenju stana.³¹ Odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo Federacije Bosne i Hercegovine,³² Zakona o privatizaciji državnih stanova Republike Srpske³³ i Zakona o prodaji stanova Brčko Distrikta³⁴ uređeni su uslovi i načini prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Nosioci stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu dobili su mogućnost da otkupe stanove te po tom osnovu postanu njihovi etažni vlasnici.³⁵ Proces privatizacije stanova je velikim dijelom okončan osim postupaka koji se vode za povrat nekadašnjeg vojnog stambenog fonda.

3.3. Privatizacija izgrađenog građevinskog zemljišta

Na području bivše Jugoslavije svojinski odnosi na građevinskom zemljištu bili su prvobitno regulisani saveznim Zakonom o nacionalizaciji najamnih zgrada i

³⁰ *Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima, (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 24/1998, 62/2002, 38/2003, 65/2003, 109/2005, 51/2006, 1/2007, 53/2007, 41/2008, 58/2009.)*

³¹ *Meliha Powlakić, Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, (Pravni fakultet u Sarajevu: 2009.), str. 23*

³² *Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 27/1997, 11/19 98, 22/1999, 7/2000, 25/2001, 61/2001, 15/2002, 54/2004, 36/2006, 51/2007.)*

³³ *Zakon o privatizaciji državnih stanova Republike Srpske, (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 11/2000, 18/2001, 35/2001, 47/2002, 65/2003, 3/2004, 70/2004, 2/2005, 67/2005.)*

³⁴ *Zakon o prodaji stanova Brčko Distrikta, (Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, broj: 10/2002, 17/2004, 41/2006, 19/2007.)*

³⁵ *Nikola Gavela, Stvarnopravno uređenje u Hrvatskom pravnom poretku, (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb: 2007.), str.41*

građevinskog zemljišta iz 1958 godine a nakon donošenja Ustava iz 1974 godine regulisanje pravnog režima gradskog građevinskog zemljišta preneseno je na republičku nadležnost, pa je i Bosna i Hercegovina donijela i primjenjivala Zakon o građevinskom zemljištu po osnovu kojeg su prelaskom gradskog građevinskog zemljišta u društvenu svojinu raniji vlasnici postali korisnici i nisu mogli otuđiti pravo korištenja, što je za posljedicu imalo stavljanje zemljišta van prometa.³⁶ Zakon o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine³⁷ i Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske³⁸ imali su za cilj ukidanje državnog vlasništva kroz priznavanje privatnog vlasništva. Promjena vlasničkog odnosa je trebala prema zakonu da se dešava *ex lege*, međutim u praksi je sasvim drugačije. Iz tog razloga je potrebno voditi postupak pred organom uprave. Odredbe navedenih zakona u praksi nailaze na mnoge poteškoće, tako da institut društvene svojine još uvijek egzistira u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine.

ZAKLJUČAK

Promjenom društveno-političke organizacije naše države i prelaskom iz planske na tržišnu ekonomiju, neminovni su bili procesi transformacije društvenog u državno vlasništvo kao i procesi privatizacije koji su važni instituti svake države putem kojeg ona ostvaruje svoja državna subjektivna prava. Činjenica je da su pristupi zemalja procesu tranzicije a samim tim i privatizacije različiti od zemlje do zemlje u tranziciji uslovljeni različitim faktorima koji mogu biti ekonomske, pravne, političke, socijalne i druge prirode.

Teorijski, privatizacija, razvoj tržišne demokratije i izgradnja tržišnih institucija su opšte prihvaćena načela tranzicije ali su njihovi praktični aspekti mnogo složeniji. U ovom radu smo se osvrnuli na osnovne informacije o socijalističkim vlasničkim odnosima da bi razumjeli složenost transformacije društvenog u državno vlasništvo u uslovima složenog ustavnopravnog okvira novog vlasničkog uređenja Bosne i Hercegovine. Dosadašnja iskustva Bosne i Hercegovine i postignuti rezultati u procesima tranzicije odnosno transformacije društvenog u državno vlasništvo i privatizacije pokazuju da složeno administrativno uređenje, ekonomski, politički i drugi motivi, doprinose spoznaji da započeti procesi transformacije društvene u

³⁶ Blagoje Vesković, *Komentar zakona o građevinskom zemljištu*, (Privredna štampa d. o. o. Sarajevo: 2004.), str.9

³⁷ Zakon o građevinskom zemljištu, (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 25/2003, 67/2005.)

³⁸ Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske, (Službene novine Republike Srpske, broj. 112/2006.)

državnu svojinu i procesi privatizacije ne samo da nisu okončani već su se otvorila i druga pitanja u provedbi procesa tranzicije čime su postojeći problemi samo uvećani. Privatizacija se može okarakterisati kao loše provedena iz razloga što državni kapital nije prodavan za novac pa nije bilo novčanog toka niti stvorene obaveze novim vlasnicima tog kapitala. Posljedice loše provedene privatizacije su prouzrokovale: nezaposlenost, slabljenje proizvodnje, izostanak stranih ulaganja, siromaštvo i sl. Prema tome, umjesto sumiranja pozitivnih rezultata koji se očekuju od zamišljenog modela kapitalizma period tranzicije u našoj zemlji reprodukovao je nezaposlenost, nedostatak proizvodnje, siromaštvo, zaduženost i druge društvene probleme.

REFERENCE:

- Nikola Gavela, *Stvarnopravno uređenje u Hrvatskom pravnom poretku*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, (2007).
- Ilija Babić et al, *Komentar zakona o stvarnim pravima*, Privredna štampa d.o.o.Sarajevo, (2014).
- Milenko Kreča, *Nasleđe i naslednici Jugoslavije*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, (1994).
- Aleksandar Ivić et al, *Društvena svojina i samoupravljanje*, Beograd, (1984).
- Selver Kelestura, „Oblici oduzimanja imovine građana i reprivatizacija u Bosni i Hercegovini“ http://www.suggsbih.ba/GEODETSKI_GLASNIK/GLASNIK_31/Selver_Kelestura.pdf (pristupljeno 18.06.2015.)
- Vladimir L. Mustafa B. Jasmin Imamović, *Komentar Zakona o premjeru i katastru nekretnina*, SID-Struka, Sarajevo, (1991).
- Alojzij Finžgar, *Društvena svojina kao pravna kategorija, Simpozij o društvenoj svojini, Srpska akademija nauka i umjetnosti*, Beograd, (1965).
- Radomir Lukić, *Društvena svojina i samoupravljanje*, Beograd, (1964).
- Radovan Lukić, *Kreiranje optimalne vlasničke strukture-bitan preuslov harmoničnog funkcionisanja nacionalne ekonomije*, Privredna izgradnja, Beograd, (2002).
- Hilmo P. Vesković B. *Zbirka propisa o nekretninama*, Službeni list SR BIH, Sarajevo, (1988).
- D. Radonjić, *Pravo raspolaganja stvarima u društvenoj svojini*, Savremena administracija, Beograd, (1977)

- *Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i dodjeljivanje zemlje poljoprivrednim organizacijama*, Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije, broj. 22/1953.
- *Zakon o udruženom radu*, Službeni list Socijalističke Federativne Republičke Jugoslavije, broj. 53/1976.
- Dragana Gnjatović, *Nasleđe i nasljednici Jugoslavije*, Pravni fakultet u Beogradu,(1994).
- *Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva*, Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije, broj. 16/1959.
- Andrija Gams, *Osnovi stvarnog prava*, Naučna knjiga,Beograd, (1955).
- *Zakon o pretvorbi društvene svojine*, Službeni list Republike Bosne i Hercegovine, broj. 33/1994.
- *Zakon o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka*, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj. 12/1998.
- *Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj. 4/1993.
- Meliha Povolakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet u Sarajevu, (2009)
- *Odluka Ustavnog suda BiH br. U 5/98 II*, Službeni Glasnik Bosne i Hercegovine, broj. 17/2000.
- *Zakon o društvenom kapitalu*,Službeni list SFRJ,84/89,46/90.
- <http://krug99.ba/inicijativa-za-osnovianje-eu-bih-fonda-za-ekonomski-razvoj-bosne-i-hercegovine/> (pristupljeno 12.06.2015.)
- <http://wikipedia.org/wiki/Privatizacija> (pristupljeno 03.06.2015.)
- *Zakon o privatizaciji preduzeća*, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 27/1997, 08/1999, 2/2000, 45/2000, 54/2000, 61/2001, 27/2002, 33/2002, 28/2004, 44/2004, 42/2006, 4/2009.
- *Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 24/1998, 62/2002, 38/2003, 65/2003, 109/2005, 51/2006, 1/2007, 53/2007,41/2008, 58/2009.
- *Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo*, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 27/1997, 11/19 98, 22/1999, 7/2000, 25/2001, 61/2001, 15/2002, 54/2004, 36/2006, 51/2007.

- *Zakon o privatizaciji državnih stanova Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 11/2000, 18/2001, 35/2001, 47/2002, 65/2003, 3/2004, 70/2004, 2/2005, 67/2005.
- *Zakon o prodaji stanova Brčko Distrikta*, Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, broj: 10/2002, 17/2004, 41/2006, 19/2007.
- Blagoje Vesković, *Komentar zakona o građevinskom zemljištu*, Privredna štampa d. o. o. Sarajevo, (2004).
- *Zakon o građevinskom zemljištu*, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 25/2003, 67/2005.
- *Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske*, Službene novine Republike Srpske, broj. 112/2006.

Pregledni naučni rad

Primljen: 28.12.2015.

UDK: 342.25

**ANALIZA PRIMJENE SISTEMA UPRAVLJANJA KVALITETOM U
JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE**

***THE ANALYSIS OF THE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM
APPLICATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS***

Đevad Šašić

Amel Delić

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Igmanska 40 A, 71000 Sarajevo
dzevad.sasic@fu.unsa.ba
amel.delic@fu.unsa.ba

SAŽETAK

Savremena država, orijentirana na zadovoljstvo korisnika javnih usluga, primjenom načela supsidijarnosti, uz poštovanje načela ustavnosti i zakonitosti, nastoji osigurati razvoj lokalne samouprave u skladu sa međunarodnim standardima i uspješnim praksama. Vrlo važan mehanizam za ostvarenje tog cilja jeste kontinuirana primjena sistema upravljanja kvalitetom, koji se fokusira na proučavanje zadovoljstva korisnika i promjene u njihovim zahtjevima, za razliku od statičnog sistema osiguranja kvaliteta u skladu sa uspostavljenim procesima i poznatim zahtjevima korisnika usluga. Kvalitet usluga jedinica lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, u Bosni i Hercegovini, i zadovoljstvo njihovih korisnika su uslovljeni formalnom primjenom osnovnih instrumenata sistema upravljanja kvalitetom i nedovoljnom informisanošću i učešćem građana u lokalnom upravljanju javnim poslovima.

Ključne riječi: lokalna samouprava, sistem upravljanja kvalitetom, mjerenje i analiza procesa upravljanja, zadovoljstvo korisnika

ABSTRACT

The modern state, oriented to the satisfaction of the public services users, while applying the principle of subsidiarity, and respecting the principles of constitutionality and legality, strives to ensure the local self-government development in accordance with international standards and good practices. An important mechanism for

achieving this goal is the continuous application of the quality management system that focuses on studying the customer satisfaction and changes in their requests, opposite to the static quality assurance system focused on the established processes and known requests of service users. The quality of services of local self-government units in Sarajevo Canton, Bosnia and Herzegovina, and the satisfaction of their users are conditioned by the formal application of the basic instruments of quality management system and the lack of information and participation of citizens in local governance.

Keywords: local self-government, quality management system, measurement and analysis of governance, customer satisfaction

1. SAVREMENI KARAKTER LOKALNE SAMOUPRAVE

Država, najsloženija društvena organizacija i sistem zadovoljenja potreba ljudi koji borave na njenom teritoriju, je doživjela različite faze svog razvoja. Ipak, kroz sve te faze, neizbježno je bilo ostvarenje potreba ljudi putem aktivnosti u lokalnoj zajednici. Određeni javni poslovi su uvijek izvorno pripadali lokalnoj zajednici, dok su im drugi povjeravani. Vremenom se razvio sistem lokalne samouprave kakav poznajemo danas. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine pod lokalnom samoupravom podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih zajednica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju bitnim dijelom javnih poslova, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva.¹

U navedenoj definiciji prepoznajemo nekoliko bitnih elemenata: pravo i odgovornost lokalnih vlasti, osposobljenost lokalnih vlasti, poštovanje pravnog sistema širih političko-teritorijalnih zajednica, primarno države, te konačno i najvažniji element, motiv za postojanje ostalih elemenata, a to je interes lokalnog stanovništva.

Suština postojanja države i sistema vlasti jeste promocija općeg interesa i zaštita individualnih interesa. U nekim slučajevima, devijantno birokratsko shvatanje zanemaruje poziciju i interese građana, kao primarnog razloga postojanja javnih organizacija. Servisna država je oblikovana da prati stanje društva i osigurava mehanizme za promociju, ostvarenje i zaštitu interesa tog društva, ne namećući društveno neprihvatljive obrasce. Pored principa vladavine prava i zaštite generalnih i partikularnih interesa, princip supsidijarnosti u vršenju javnih poslova predstavlja jedan od centralnih principa u ostvarenju uloge servisne države. Suština tog

¹ *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, član 3.*

principa jeste da javne poslove vrši ona vlast koja je najbliža građanima, odnosno najbolje poznaje njihove potrebe i specifične uslove u kojima se te potrebe javljaju. Međutim, lokalne potrebe ne smiju ugroziti ostvarenje ciljeva širih zajednica, koje ipak kreiraju okvir za postojanje i zaštitu lokalne vlasti. Lokalna samouprava se mora ostvarivati u pravnom, političkom i finansijskom sistemu države. U njihovoj korelaciji, država štiti autonomna prava lokalnih vlasti da kreiraju lokalne javne poslove. Lokalne vlasti to čine ulazeći u drugu korelaciju, onu sa korisnicima njihovih usluga, građanima, privrednim subjektima, organizacijama civilnog društva i drugim relevantnim subjektima. Na taj način, lokalna vlast ima dvostruku odgovornost, indirektno prema sistemu državne vlasti i direktno prema lokalnim partnerima. Zbog toga lokalne vlasti moraju biti multidimenzionalno osposobljene da artikuliraju impuls lokalne zajednice u lokalne strategije usklađene sa pravnim normama viših nivoa vlasti i uspješnim praksama. Uspješan pristup podrazumijeva primjenu međunarodnih standarda i akata, koje zajedno, posebnostima određene lokalne zajednice, prilagođavaju i kreiraju strateški i akcioni okvir, svi lokalni partneri koji raspolažu relevantnim resursima: administrativne institucije lokalne samouprave, građani, privredni subjekti, nevladine organizacije, mediji, eksperti iz akademske zajednice i prakse, predstavnici drugih lokalnih zajednica i drugi relevantni subjekti.

U tom kontekstu možemo posmatrati i zajedničke aktivnosti ove mreže lokalnih upravljača na primjeni međunarodnih standarda upravljanja kvalitetom pri realizaciji aktivnosti jedinica lokalne samouprave.

2. UPRAVLJANJE KVALITETOM

Osnovni cilj upravljanja kvalitetom je da integriše sve procese i funkcionalne jedinice, kako bi svi učesnici u procesu pužanja usluga maksimalno savjesno obavili posao u skladu sa mogućnostima, vodeći računa o željama korisnika usluga. "Upravljanje kvalitetom predstavlja koordinirane akcije za usmjeravanje i kontrolu organizacije u pogledu kvaliteta a obično obuhvata: planiranje kvaliteta, kontrolu kvaliteta, osiguranje kvaliteta i poboljšanje kvaliteta."² Upravljanje kvalitetom je, dakle, proces koji prepoznaje i upravlja aktivnostima potrebnim da se dostignu ciljevi i kvalitet neke organizacije. Njegova uloga nije samo u osiguravanju, već i u poboljšavanju kvaliteta putem upravljanja aktivnostima koje proizilaze iz utvrđene politike i planova kvaliteta, a ostvaruju se u okviru sistema kvaliteta, primjenom, uz ostalo, i odgovarajućeg praćenja kvaliteta. Prema navedenom, možemo zaključiti da je upravljanje kvalitetom proces u sistemu upravljanja sa iznesenim

² ISO 9000:2005, tačka 3.2.3.

veličinama koje imaju svoju vrijednost i koje mogu da se odrede. Dok je osiguranje kvaliteta kao “osnov poboljšanja” posmatralo podatke o funkcionisanju procesa i pojedinih poslovnih funkcija, upravljanje kvalitetom, težište u potpunosti fokusira na proučavanje zadovoljstva korisnika. Kao što osiguranje kvaliteta uključuje kontrolu, tako upravljanje kvalitetom obuhvata osiguranje kvaliteta. Osiguranje kvaliteta fokusira se na ispunjavanje zahtjeva korisnika usluga koji su poznati. Upravljanje kvalitetom ide korak dalje i nastoji pratiti i odgovoriti na promjene u zahtjevima korisnika. “Osiguranje kvaliteta predstavlja dio upravljanja kvalitetom fokusiran na stvaranje povjerenja da će zahtjevi za kvalitet biti ispunjeni a poboljšanje kvaliteta je dio upravljanja kvalitetom, i usmjeren je na povećanje sposobnosti organizacije za ispunjenje zahtjeva kvaliteta.”³

2.1. Sistem upravljanja kvalitetom – Zahtjevi

Implementacija sistema upravljanja kvalitetom doprinosi efikasnijem ostvarivanju ciljeva u pogledu poboljšanja kvaliteta pružanja usluga. U cilju unificiranja savremenih praksi i obrazaca organizovanja i upravljanja 1947. godine je osnovana Međunarodna organizacija za standardizaciju (eng. International Organization for Standardization – ISO). Ova organizacija definiše međunarodne standarde koji sadrže definisane zahtjeve za sisteme upravljanja kvalitetom koje organizacija mora ispuniti, tj. uskladiti svoje poslovanje sa ISO 9001.

U poglavlju četiri ISO 9001:2008 standarda navode se sljedeći neophodni zahtjevi koje je potrebno sprovesti da bi se implementirao sistem upravljanja kvalitetom:

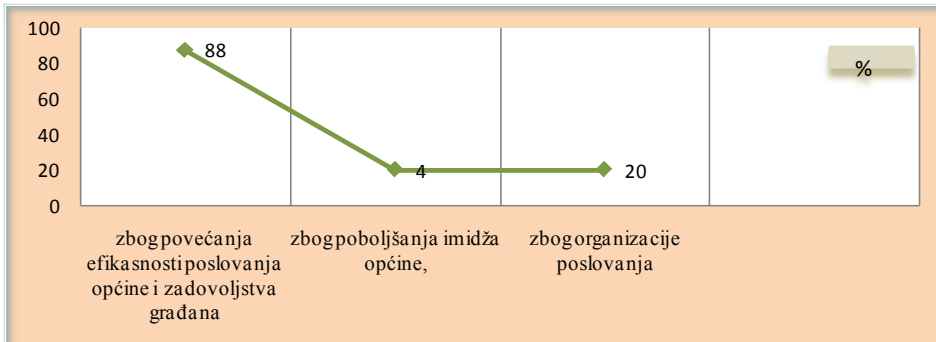
- Odrediti procese (aktivnosti) potrebne za sistem upravljanja kvalitetom,
- Odrediti redoslijed i interakciju ovih procesa,
- Odrediti način efektivnog upravljanja i kontrole ovakvih procesa,
- Osigurati se da su sve informacije na raspolaganju da bi podržale upravljanje i monitoring ovih procesa,
- Mjeriti, vršiti monitoring i analizirati ove procese, te sprovesti akcije koje su neophodne da bi se ispravile greške u procesima i da bi se postiglo kontinuirano poboljšanje.

U cilju potvrde stvarne opredjeljenosti za implementaciju ovih zahtjeva nastojali smo utvrditi osnovne motive uvođenja standarda ISO 9001:2008 u jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo.

³ ISO 9000:2005, tačka 3.2.9 do 3.2.12. (modificirano)

Prema istraživanju provedenom krajem 2015. godine, na pitanje “Zašto ste se odlučili za uvođenje sistema upravljanja kvalitetom prema zahtjevima standarda ISO 9001:2008?” 88% ispitanika je odgovorilo da je to zbog povećanja efikasnosti poslovanja općine i zadovoljstva građana, zatim 4% zbog poboljšanja imidža općine, te 20% zbog organizacije poslovanja (slika 1.).

Slika broj 1.



Izvor: Istraživanje autora

2.2. Mjerenje, analiza i poboljšanje

Rezultati prethodno pomenutog dijela istraživanja pokazuju da jedinice lokalne samouprave Kantona Sarajevo pravilno shvataju svoju ulogu, efikasnog servisa građana i organizacija usklađenog sa principom supsidijarnosti vlasti u državi. Svakodnevne aktivnosti u jedinicama lokalne samouprave su organizovane zbog efikasnog pružanja usluga. Da bi rezultati procesa bili kvalitetni, potrebno je kontinuirano provjeravati kvalitet dobijenih rezultata procesa u svim fazama njegovog nastajanja. „Jedinice lokalne samouprave moraju definisati, planirati i implementirati procese monitoringa, mjerenja, analize i poboljšavanja što je potrebno radi:

- demonstriranja usklađenosti sa zahtjevima za pružanje usluga,
- osiguranja usklađenosti sistema upravljanja kvalitetom,
- stalnog poboljšavanja efektivnosti sistema upravljanja kvalitetom.“⁴

⁴ ISO 9001:2008, tačka 8.1.

Navedene aktivnosti uključuju mjerenja i monitoring, to jest provođenje internih audita. Sve ove aktivnosti moraju biti definisane, planirane i implementirane. Mjerenje i monitoring dozvoljavaju jedinicama lokalne samouprave da upravljaju putem činjenica, a ne putem nagađanja. Ovaj dio standarda je veoma važan i smatramo da može donijeti značajnu vrijednost pravilnom primjenom i implementacijom. Kao jedno od mjerenja performansi sistema upravljanja kvalitetom, jedinice lokalne samouprave moraju pratiti informacije u vezi sa opažanjem korisnika usluga o tome da li je ista zadovoljila njihove zahtjeve.

Za efikasnije pružanje usluga u jedinicama lokalne samouprave se moraju odrediti podesne metode monitoringa i primjenjivo mjerenje procesa sistema upravljanja kvalitetom. Ove metode moraju pokazivati sposobnost procesa da ostvare planirane rezultate. Pored mjerenja procesa, jedinice lokalne samouprave moraju strateške ciljeve više orijentisati na povećanje interne efikasnosti organizacije rada i pružanja usluga, kao i na efektivnost postizanja prioriternih društvenih ciljeva iskazanih kroz zahtjeve stanovništva koje živi na njihovom području djelovanja.

Shodno tome, tokom istraživanja došlo se do podataka koje *metode se koriste pri kontinuiranom mjerenju i analizi procesa u jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo?*“ Dobili smo sljedeće rezultate:

Tabela broj 1.

Općina Metoda	Hadžići	Novo Sarajevo	Centar Sarajevo	Vogošća	Ilidža
Interni audit	da	da	da	da	da
Analiza rješениh/ nerješениh predmeta	ne	ne	ne	da	ne
Anketa	da	da	da	da	da
Web stranica	ne	da	da	ne	da
Kontakти sa građanima putem otvorene linije	ne	ne	ne	ne	ne

Izvor: Istraživanje autora

Rezultati su pokazali da općine koriste najosnovnije metode mjerenja i analize procesa u ispunjenju svoje uloge. Sve općine provode interni audit kao nametnutu obavezu u procesu recertificiranja za ISO standarde, koji su obavezni ili poželjni u komunikaciji sa međunarodnim partnerima i institucijama, a naročito prilikom apliciranja za određene projekte. Interni auditi trebaju postati dio organizacijske kulture jedinice lokalne samouprave, a ne dio formalno - birokratske prisile.

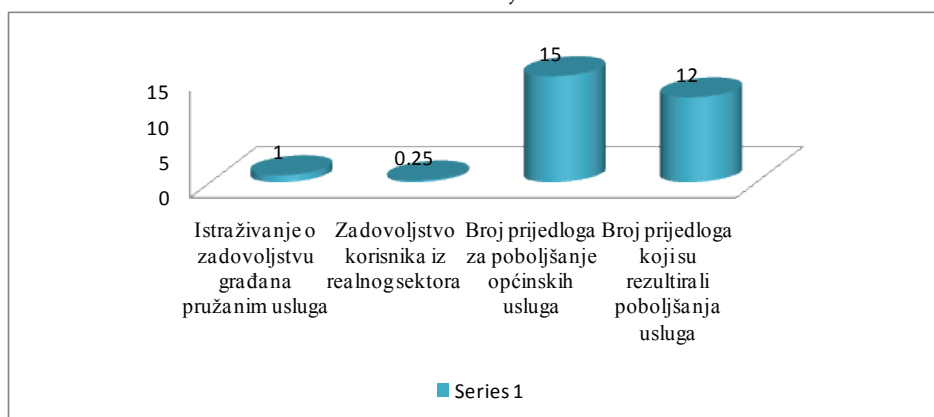
Neophodno je osmisлити program provjere u skladu sa misijom i vizijom općine i strategijom lokalnog razvoja, cijeneći norme i uspješne prakse. Program provjere obuhvata definisanje kriterija provjere, predmet i područje primjene, učestalost i metode. Interna provjera je planska aktivnost koju mogu da provode rukovodioci odjela ili koordinaciono tijelo koje inegriše sve sisteme mjerenja i praćenja pružanja usluga po odjelima. Dakle, svrha interne provjere je obezbjeđenje održivosti i kontinuiranog poboljšanja sistema upravljanja kvalitetom (interni audit).

Prema rezultatima istraživanja dio općina se izjasnio da ne koristi službenu web stranicu općine za mjerenje i analizu procesa, a nijedna općina to ne čini kontaktima sa građanima putem otvorene telefonske linije. U ove svrhe se uglavnom provode pisane ankete koje se u prosjeku provode jednom godišnje. U svim slučajevima se ne kreiraju korelacije između prikupljenih informacija korisnika usluga i akcionih i strateških planova funkcionisanja jedinica lokalne samouprave. Pored nedovoljne ili nikakve inkorporacije povratnih informacija korisnika usluga, istraživanje je pokazalo da samo jedna jedinica lokalne samouprave radi kontinuiranu analizu rješениh i nerješениh upravnih predmeta, nastojeći pronaći uzroke efikasnosti upravnog rješavanja.

Poznato je da je osnovni princip standarda ISO 9001:2008 orijentisanost na korisnika usluga. Svaka jedinica lokalne samouprave koja je uvela standard ISO 9001:2008 morala bi u skladu sa ovim principom nastojati da stalno ispituje potrebe građana kako bi mogla udovoljiti njihovim zahtjevima (putem anketa, zborova građana, e-foruma i slično).

Istraživanje u općinama Kantona Sarajevo je, istovremeno, nastojalo ispitati praktične elemente sistema upravljanja kvalitetom u dva pravca, analizom institucionalnog opredjeljenja i praktičnog djelovanja općina i analizom informisanosti i stepena participacije korisnika općinskih usluga.

Slika broj 2.



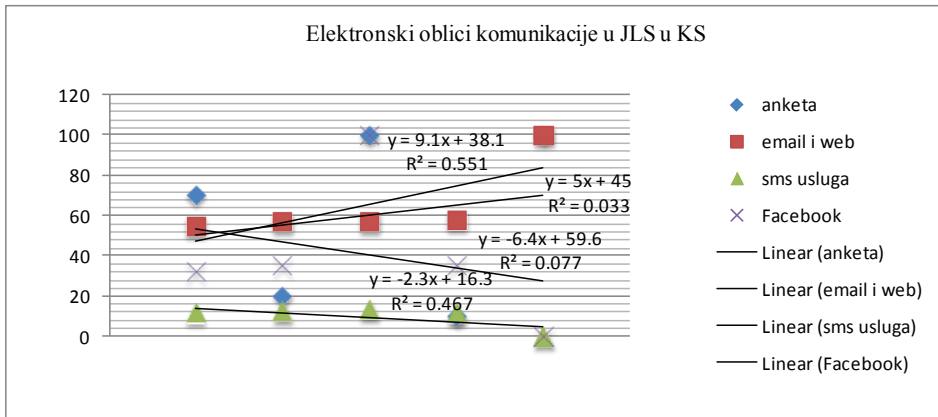
Izvor: Istraživanje autora

Slika broj 2 jasno pokazuje da općine nemaju detaljno osmišljene strategije praćenja zadovoljstva korisnika i razmatranja njihovih prijedloga. Sporadično se dio korisnika usluga, građani, u prosjeku jednom godišnje, anketira u kontekstu zadovoljstva uslugama općine. I dok sve općine ispituju zadovoljstvo građana, slična istraživanja o zadovoljstvu korisnika općinskih usluga iz realnog sektora se provode u svega 25% općina.

S druge strane, u tako nerazvijenom sistemu istraživanja zadovoljstva korisnika usluga i sami korisnici nisu dali značajan broj prijedloga za poboljšanje usluga na godišnjem nivou, u prosjeku 15 prijedloga po općini. Ali, kvalitet tih prijedloga i opredjeljenost općina da razmotre i implementiraju prijedloge koji će doprinijeti efikasnosti poslovanja općine i zadovoljstvu korisnika usluga, uočavaju se u činjenici da, u prosjeku, od 15 upućenih prijedloga njih 12 rezultira poboljšanjem općinskih usluga. Takvi su, uostalom, i bili motivi za uvođenje ISO standarda u općinama Kantona Sarajevo.

Orijentisanost na potrebe korisnika općinskih usluga ispitali smo i analizom oblika elektronske komunikacije jedinica lokalne samouprave sa korisnicima usluga, nastojeći na konkretnim elementima ispitati dostignuti nivo elektronske uprave.

Slika broj 3.



Izvor: Istraživanje autora

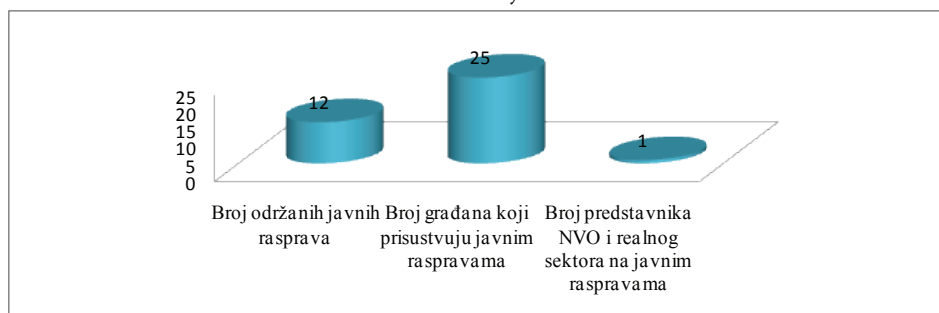
U prosjeku, svaka jedinica lokalne samouprave provodi anketiranje građana o njihovom zadovoljstvu pruženim uslugama jednom godišnje. Kada su u pitanju ankete putem web stranice, tek 33% jedinica lokalne samouprave koristi tu mogućnost. Komunikacija i informisanje putem društvenih mreža (Facebook, Twitter) ne postoji u 90% jedinica lokalne samouprave. Korištenje SMS usluge za informisanje o stanju zahtjeva koji se obrađuje u općini omogućeno je samo u jednoj općini (Općina Centar Sarajevo). Osim ograničene upotrebe osnovnih oblika elektronske komunikacije, prakse e-foruma, e-referenduma, specijaliziranih web platformi za javne rasprave u vezi sa izradom lokalnih pravnih akata, elektronskog vođenja upravnih postupaka ili određenih službenih radnji, konsultacije sa privrednicima, elektronske edukacije i drugi savremeni oblici e-uprave nisu uspostavljeni u općinama na teritoriji Kantona Sarajevo. Navedeni rezultati ukazuju na nedovoljan stepen razvijenosti e-uprave u jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo.

Ipak, postoje i objektivni razlozi koji utiču na stepen razvijenosti e-uprave u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, obzirom da centralna državna vlast nije u potpunosti pravno regulisala ovu oblast, jer nisu doneseni podzakonski, provedbeni akti, niti su uspostavljane sve institucije u oblasti e-uprave. Zbog toga određeni akti u elektronskom pravnom prometu na teritoriji Bosne i Hercegovine ne mogu biti autentificirani.

No, na kvalitetan i inkluzivan razvoj lokalnih zajednica ne utječu samo faktori koji se odnose na općinske organe uprave. Lokalna samouprava nije samo

teritorijalno disperzirana, detaširana centralna vlast. Ona je političko-pravni oblik upravljanja interesima svih činioca lokalne zajednice. „Lokalna samouprava je u svim državama savremenog doba političko-pravna institucija. U njoj građani odlučuju o svojim interesima, zapravo o lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga općine kroz dva osnovna oblika: neposredno i putem predstavničkog organa.”⁵ Istraživanjem smo utvrdili nizak nivo građanske participacije u posmatranim jedinicama lokalne samouprave. Građani, predstavnici nevladinog sektora i predstavnici privrednih subjekata ne pokazuju interesovanje da koristeći zakonsko pravo učestvuju na javnim raspravama koje organizuju jedinice lokalne samouprave, te na taj način predlažu rješenja, diskutuju, pozivaju na odgovornost lokalne vlasti i kreiraju lokalne strategije.

Slika broj 4.



Izvor: Istraživanje autora

Na osnovu dobijenih podataka (slika broj 4.) možemo zaključiti da je prosječan broj održanih javnih rasprava u jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo 12. Prosječno 25 građana prisustvuje javnim raspravama. Stoga, smatramo da su građani indiferentni na odluke i politiku koju vode predstavnici političkih vlasti u jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo. Poražavajući je podatak da većina jedinica lokalne samouprave ne vodi evidenciju o broju predstavnika iz nevladinog i realnog sektora koji prisustvuju javnim raspravama. Dok, u jedinicama lokalne samouprave koje vode evidenciju broj predstavnika iz nevladinog i realnog sektora na javnim raspravama je tek jedan u prosjeku.

Koliko god jedinice lokalne samouprave ne rade dovoljno na planu uključivanja građana u demokratske procese odlučivanja na lokalnom nivou, tako i građani

⁵ Pejanović, Mirko i Sadiković, Elmir, *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2010, str. 113.

pokazuju nezainteresovanost za participaciju i poboljšanje efikasnosti jedinica lokalne samouprave.

Možemo zaključiti da uvođenjem sistema upravljanja kvalitetom prema ISO 9001:2008 nije došlo do povećanja učešća građana u donošenju odluka u jedinicama lokalne samouprave Kantona Sarajevo. Pored značaja uvođenja standarda potrebno je raditi na kontinuiranoj edukaciji općinskih službenika i namještenika, ali i trenutnih i potencijalnih korisnika usluga. Na taj način bi se adekvatnije zadovoljili zahtjevi ISO standarda.

Istraživanja provedena u svijetu su dokazala kako uspostavljanje sistema upravljanja kvalitetom prema ISO 9001:2008 u jedinicama lokalne samouprave dovode do povećanja efektivnosti u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou, ako se sistem pravilno i kontinuirano primjenjuje.

ZAKLJUČAK

Kao dio strategije razvoja jedinica lokalne samouprave, sistem upravljanja kvalitetom prvenstveno je usmjeren na dosljedno zadovoljavanje potreba korisnika. Općinsko rukovodstvo se mora baviti razlozima njihovog mogućeg nezadovoljstva i ulaganjem napora za konstantno unaprjeđivanje kvaliteta.

Pravilno artikulisane potrebe korisnika usluga neophodno je prepoznati u strateškim aktima lokalne zajednice i implementirati na svrsishodan način.

Radi lakše i efikasnije komunikacije sa građanima neophodno je postojanje adekvatnog sistema e-uprave, tj. jačanje dvosmjerne komunikacije sa građanima i drugim subjektima (SMS usluge, email, e-forum, elektronsko vođenje upravnih postupaka, elektronske konsultacije sa privrednicima, elektronske edukacije i dr.)

Jačanjem elektronske komunikacije se mogu unaprijediti i metode mjerenja i analize procesa u jedinicama lokalne samouprave, na način da se dosadašnja upotreba osnovnih i uglavnom formalno nametnutih metoda reformiše na način da se stvori organizacijska kultura u kojoj su izvršioci javnih lokalnih poslova i lokalni partneri motivisani i suštinski uključeni u procese upravljanja kvalitetom.

Neophodna je sistemska i kontinuirana analiza upravljačkih procesa kojima se uočavaju i zadovoljavaju potrebe lokalne zajednice. Takvim pristupom će se stvarati partnerski odnosi mreže lokalnih upravljača, u kojima će svi članovi mreže doprinijeti kvalitetu upravljanja, napuštajući odnos u kojem korisnici samo zahtijevaju, a samo općina pruža usluge. Rezultat ovakvog pristupa može biti ili povećanje broja prijedloga za poboljšanje usluga ili značajnije poboljšanje kvantiteta i kvaliteta lokalnih javnih usluga.

U radu su često korišteni izrazi korisnici usluga ili lokalni partneri. Pored građana, certifikacija jedinica lokalne samouprave znači ispunjenje određenih standarda, tj. određenu garanciju da će i postojeći privrednici, kao i potencijalni investitori, akademska zajednica i drugi subjekti civilnog društva dobiti usluge i informacije na način koji olakšava poslove i aktivnosti koje spadaju u nadležnost jedinica lokalnih samouprava. Općine u Kantonu Sarajevo trebaju promptno normirati i implementirati aktivnosti kojima će uključiti sve relevantne subjekte u upravljanje kvalitetom u jedinicama lokalne samouprave, uključujući klasična oblike komunikacije, metode e-uprave i e-biznisa, ali i formiranje savjetodavnih tijela općina koje bi činili navedeni lokalni partneri.

Dakle, neophodne su realne aktivnosti mjerenja i monitoringa koje uključuju interne audite i monitoring korisničke percepcije do toga da li je jedinica lokalne samouprave uspjela da ispuni sve realne zahtjeve lokalnih partnera.

Sve ove aktivnosti moraju biti definisane, planirane i implementirane kako bi mjerenjem i monitoringom jedinice lokalne samouprave upravljale putem činjenica, a ne putem nagađanja. Ovaj dio standarda je veoma važan i smatramo da može donijeti značajnu vrijednost pravilnom primjenom i kontinuiranom implementacijom.

Samo uvođenje sistema upravljanja kvalitetom prema ISO 9001:2008 u jedinicama lokalne samouprave nije dovoljno u pogledu ispunjenja zahtjeva korisnika usluga. Neophodno je redovno korištenje drugih koncepata kao što su elektronska uprava, sistem 5S, CAF metodologija, promovisanje najboljih ideja (benchmarking), stalno poboljšanje kompetencija ljudskih resursa i još mnogi drugi koncepti, koji imaju teorijsko opravdanje u Novom javnom upravljanju (eng. „New Public Management”) i Dobrom upravljanju (eng. „Good Governance”).

Jedan od osnovnih problema koji onemogućava efikasno pružanje usluga građanima i organizacijama jeste neriješeno pitanje raspodjele nadležnosti između općina, Grada i Kantona Sarajevo. To je posljedica činjenice da Kanton Sarajevo nije usvojio izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2000. godine ili novi zakon koji bi bio usaglašen sa Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine iz 2006. godine. Također, sve do kraja 2015. godine su jedinice lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo bile u neravnopravnom i neadekvatno normativno regulisanom položaju u odnosu na ostale lokalne zajednice u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. Kanton Sarajevo nije donio zakon kojim bi regulisao raspodjelu javnih prihoda između Kantona i jedinica lokalne samouprave. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, usvojen po hitnom postupku u novembru 2015. godine, uspostavlja pravni osnov za izmjenu dosadašnje prakse kojom su se općinama u Kantonu Sarajevo pripadajuća sredstva po osnovu indirektnih poreza transferirala iz Budžeta Kantona Sarajevo. Izmijenjenim propisom će se općine na teritoriji Kantona Sarajevo i Grad Sarajevo uključiti u direktnu raspodjelu navedenih sredstava.

Općine tvrde da je Kanton Sarajevo povrijedio njihovo pravo na lokalnu samoupravu u kontekstu neadekvatne raspodjele javnih prihoda, preuzimanja nadležnosti općina (u oblastima predškolskog i osnovnog obrazovanja, prostornog uređenja, upravljanja javnim površinama i parkinzima, upravljanja javnim prevozom i sl.)

i prenosa nadležnosti na općine bez adekvatnog prenosa budžetskih sredstava za izvršenje poslova (u oblasti boračko-invalidske zaštite).

U praksi je nekoliko puta Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine donosio presude po apelacijama jedinica lokalne samouprave na povredu prava na lokalnu samoupravu koje je garantovano Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, Ustavom Federacije BiH i Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH.

Krajnje korisnike lokalnih usluga i lokalne partnere ne zanima mnogo pravna neusklađenost, nego konkretni efekti kvalitetnog upravljanja javnim poslovima od lokalnog značaja. Općine i pored objektivnih problema moraju primjenom savremenih menadžerskih koncepata kreirati ambijent za siguran i stabilan život i efikasan lokalni razvoj jedinica lokalne samouprave.

LITERATURA

- Čizmić, Elvir i Trgo, Adil; *Savremeni menadžerski koncepti*, Ekonomski fakultet u Sarajevu-Izdavačka djelatnost, 2010.
- Đelmo, Zenaid; *Pravno uređenje javne uprave*, Fakultet za javnu upravu, 2009.
- Evans, J.R. “Quality & Performance Excellence: Management, Organization and Strategy”, Ohio, Thomson South Western, 2008.
- Klarić S., Pabrić M., *Upravljanje kvalitetom- alati i metode poboljšanja*, Mostar 2009.
- Pejanović, Mirko i Sadiković, Elmir, *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2010

OSTALI IZVORI

- Bartosz Soliński; *Implementation of TQM in public administration by applying quality management system in compliance with ISO 9001 standard and a self-assessment model*; The School of Banking and Management in Kraków, 2012;
- Kuhlmann Sabine, Veit Sylvia, Bogumil Joerg, *Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: A British-German-French Comparison*, in: *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, 2nd edition, Palgrave Macmillan, New York, 2015
- Kuhlmann Sabine, *New Public Management for the ‘Classical Continental European Administration’: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy*, *Public Administration*, vol. 88, 2010
- Marinac Antun; *Upravljanje kvalitetom u javnoj upravi s posebnim osvrtom na lokalnu samoupravu*. Naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem ”KVALITET 2011”, Neum.
- Zeng, S. X., Tian, P., & Tam, C. M., *Overcoming Barriers to Sustainable Implementation of the ISO 9001 System*. *Managerial Auditing Journal*, (22), 244-254. (2007)
- Savez općina i gradova FBiH www.sogfbih.ba (oktobar 2015)
- Institut za akreditiranje BiH, www.bata.gov.ba/ (novembar 2015.)
- Institut za standardizaciju Bosne i Hercegovine www.bas.gov.ba/, (novembar 2015.)
- Povelja EU o lokalnoj samoupravi

UPUTE ZA UREĐIVANJE ČLANAKA U ČASOPISU “UPRAVA”

Gotove radove za objavu u časopisu Uprava Fakulteta za upravu slati na mail adresu Sekretara redakcije na:

jasmina.jamak@fu.unsa.ba

RECENZIJE

Radovi koji se objavljuju moraju proći dvije pozitivne recenzije. (Recenzije će biti urađene u organizaciji Redakcije časopisa UPRAVA.)

Recenzirani radove redakcija časopisa UPRAVA će se kategorizirati na slijedeći način:

- Radovi koji sadrže neobjavljene rezultate izvornih istraživanja u potpunom ili preliminarnom obliku (**izvorni znanstveni članci, kratka saopštenja, prethodna priopćenja, izlaganja sa znanstvenih skupova**).
- Radovi koji sadrže izvoran, sažet i kritički pristup jednog područja ili njegovog dijela, u kojem autor i sam aktivno sudjeluje. Mora biti naglašena autorova uloga izvornog doprinosa u tom područjuu odnosu na već objavljene radove, kao i pregled tih radova(**pregledni radovi**).
- Radovi koji sadrže korisne priloge iz struke i za struku a ne moraju predstavljati izvorna istraživanja (**stručni radovi**).

Jednom prihvaćen članak obavezuje autora da isti članak ne smije objaviti drugdje bez dozvole uredništva časopisa koje je članak prihvatilo, a i tada samo uz podatak o tome gdje je članak objavljen prvi put.

Tehničke upute

Podaci koji se navode uz svaki članak

- naslov
- ime(na) autora
- naziv i adresa ustanove u kojoj autor radi i e-mail
- datum slanja članka u uredništvo
- ključne riječi na jeziku članka

Uz svaki kategoriziran članak objavljuje se sažetak. Sažetak treba sadržavati opći prikaz teme, metodologiju rada, rezultate i zaključak. Treba ga pisati u trećem licu i izbjegavati pasivne glagolske oblike. Ovisno o dužini članka sažetak mora imati od 100 do 250 riječi.

Sažetak, neovisno o jeziku članka, mora biti na jeziku govornog područja i na jednom od svjetskih jezika (najčešće je to engleski). Sažetak na jeziku članka treba smjestiti između zaglavlja članka (naslov, imena autora i dr.) i teksta članka, a sažetak na drugom jeziku između teksta sažetka na jeziku članka i uvoda rada.

Sažetak na drugom jeziku mora sadržavati i naslov članka, ključne riječi kao i adresu autora na istom jeziku.

Autori preuzimaju odgovornost za jezičku i pravopisnu ispravnost svojih tekstova prilikom konačne dostave radova.