

UPRAVA : ČASOPIS ZA UPRAVU I UPRAVNO PRAVO

God. 12, Br. 1 (oktobar 2021.)

Izdavač / Publisher

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica
Univerziteta u Sarajevu

Adresa / Address

Ul. Igmanska 40A, 71320 Vogošća
SARAJEVO

Za izdavača / For the Publisher

Doc. dr. Emir Tahirović, dekan/Dean

Glavni urednik / Editor-in-Chief

Doc. dr. Amel Delić, prodekan/Vice-Dean

Redakcija / Editorial Board

Doc. dr. Đevad Šašić, doc. dr Emir Mehmedović, doc. dr Emir Tahirović i
doc. dr. Merima Tanović.

Sekretar redakcije /Editorial Board Secretary

Irvana Baltić

Štampa / Print

Štamparija Fojnica D.D. Fojnica

Tiraž / Press run

300

ISSN 1986-5813 (Print)

ISSN 1986-6127 (Online)

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

Articles and papers published in Journal 'Administration' are referenced in EBSCO Publishing, CEEOL (Central European Online Library) and Research Bible databases.



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET ZA UPRAVU
pridružena članica

ISSN 1986-5813

UPRAVA^{1/21}

Časopis za upravu i upravno pravo

Sarajevo, 2021. godine

SADRŽAJ / CONTENTS

Emir Tahirović, Ermin Kuka, Nezir Krčalo OBRAZOVANJE KADROVA U UPRAVI: MODEL UPRAVNE ŠKOLE ZA BOSNU I HERCEGOVINU <i>ADMINISTRATIVE STAFF EDUCATION: MODEL OF THE ADMINISTRATIVE SCHOOL FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA</i>	11
Merima Tanović, Amel Delić, Anis Ajdinović AKTUELNA PITANJA MODERNIZACIJE UPRAVNOG POSTUPKA I UPRAVNOG SPORA U FEDERACIJI BIH S CILJEM UNAPREĐENJA KVALITETA PRUŽANJA USLUGA GRAĐANIMA <i>CURRENT ISSUES OF MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE DISPUTE IN FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH THE PURPOSE OF IMPROVING THE QUALITY OF SERVICES TO CITIZENS</i>	39
Amel Delić, Đevad Šahić, Merima Tanović PRECONDITIONS FOR ESTABLISHING PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP AS A MODEL OF EFFECTIVE MANAGEMENT OF PUBLIC AFFAIRS <i>PREDUSLOVI ZA USPOSTAVLJANJE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA KAO MODELA EFEKTIVNOG UPRAVLJANJA JAVNIM POSLOVIMA</i>	55
Nermin Lapandić INKORPORIRANJE INTEGRITETA U UPRAVI U JEDINSTVENI SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA U BOSNI I HERCEGOVINI <i>INCORPORATION OF INTEGRITY IN ADMINISTRATION INTO A UNIFORM SYSTEM OF SOCIAL INTEGRITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA</i>	71
Hasiba Džigal NEMATERIJALNI MOTIVATORI KAO INSTRUMENT USPJEŠNOG FUNKCIONIRANJA ORGANA LOKALNE UPRAVE <i>NON-MATERIAL FORMS OF MOTIVATION AS SIGNIFICANT HRM TOOL USED IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES</i>	84

RIJEČ GLAVNOG UREDNIKA

Poštovana akademska i stručna zajednica, čitateljice i čitaoci,

Sa zadovoljstvom Vam predstavljamo novi broj časopisa „Uprava“, naučnog časopisa za upravu i upravno pravo. Časopis „Uprava“ nastavlja tradiciju naučnih i stručnih analiza iz različitih domena uprave i upravljanja. U ovom broju naši autori pišu o nekim od temeljnih organizacijskih aspekata uprave, kakvi su: retrospektiva, komparacija i preporuke u domenu obrazovanja upravnih kadrova, zatim o srodnoj temi koja se tiče nematerijalnih motivatora službenika u organima lokalne uprave, kao i fenomenu integriteta u upravi, kao pretpostavljenom i djelomično zanemarenom, a temeljno važnom segmentu organizacije i funkcionisanja javne uprave. Značajna diskusija je predstavljena i o temeljnim upravnoprocesnim izazovima kao ključnom segmentu upravne djelatnosti, ali sa savremenim pogledima i preporukama za unapređenje stanja.

Sve ove teme su posebno društveno važne, iako u javnom diskursu, pa i stepenu provedenih reformi često bivaju zapostavljene. A, djelatnost javne uprave predstavlja temeljni instrument društvene regulacije i najneposredniju interakciju između države, s jedne, i građana i njihovih organizacija sa druge strane. Djelatnost javne uprave se vezuje za primjenu općih pravnih normi na pojedinačne upravne slučajeve i odlučivanje o pravima i obavezama raznih subjekata u društvu, kao i zaštitu javnog interesa u svim društveno relevantnim oblastima života; kao i vršenju različitih oblika upravnog nadzora u cilju regulacije stanja; analizi postojećeg stanja te provođenju mjera za unapređenje tog stanja kroz dominantno normativnu djelatnost uprave i sl. Podjednako djelatnost javne uprave se vezuje i za pružanje različitih neautoritativnih javnih usluga kroz djelatnost javnih preduzeća i javnih ustanova, te drugih institucija sa javnim upravnim ovlaštenjima kao subjekata javne uprave u širem smislu.

U kontekstu prethodno navedenih tema, vrijedi se zapitati i da li su javni službenici kapacitirani, te da li su pozitivna normativna rješenja koja definišu upravno postupanje u tradicionalnom obliku optimalna za zadovoljenje sve obuhvatnijeg i diverzificiranijeg obima društvenih potreba? Upravo jedan od članaka u ovom izdanju časopisa „Uprava“ predstavlja javno-privatno partnerstvo kao savremeni koncept vršenja javnih poslova.

Zaključujemo da je i ovo izdanje časopisa kombinacija organizacijskog i procesnog, kao i tradicionalnog i savremenog pristupa javnoj upravi, te je kao takvo vrijedan doprinos naučnoj i stručnoj zajednici.

Uz izraze zahvalnosti svima autorima, recenzentima, članovima redakcije, sekretaru časopisa i drugim osobama i institucijama koji su doprinijeli ovom broju časopisa, srdačno Vas pozdravlja i preporučuje ovo izdanje časopisa „Uprava“,

Doc.dr Amel Delić,
glavni urednik časopisa

EDITOR'S WORD

Dear academic and professional community, dear readers,

We are pleased to present the new issue of the journal "Administration", a scientific journal for Administration and Administrative Law. The Journal "Administration" continues the tradition of scientific and professional analyzes from various domains of governance, management and administration. In this issue, our authors write about some of the basic organizational aspects of administration, such as: retrospective, comparison and recommendations in the field of education of administrative staff, then a related topic concerning non-material motivators for local government staff, as well as the phenomenon of integrity in administration as a presumed and partially neglected, but fundamentally important segment of the organization and functioning of public administration. Significant discussion was also presented on the fundamental challenges of the administrative procedure as a key segment of administrative activity, but with contemporary views and recommendations for improvement in this field.

All these topics are of particular social importance, although they are neglected in public discourse and the degree of carried reforms. Still, the activity of public administration is a fundamental instrument of social regulation and the most direct interaction between the state, on the one hand, and citizens and their organizations on the other. The activity of public administration is related to the application of general legal norms to individual administrative cases and decision-making on the rights and obligations of various entities in society, as well as the protection of the public interest in all socially relevant areas of life; then performing various forms of administrative supervision in order to regulate the respective field; analysis of the current situation and implementation of measures to improve the situation through the dominant normative activity of the administration, etc. Equally, the activity of public administration is related to the provision of various non-authoritative public services through the activities of public companies and public institutions and other institutions with public administrative powers, as the subjects of public administration in a broader sense.

In the context of the aforementioned topics, it is also worth asking whether do civil servants poses the capacity, and whether existing legal norms that define administrative procedure in the traditional form are optimal for meeting the increasingly comprehensive and diversified scope of social needs? Following this, one of the articles in this issue of Journal "Administration" presents Public Private Partnership as a contemporary concept of performing public duties.

We conclude that this issue of the Journal is again a combination of organizational and procedural, as well as traditional and contemporary approach to public administration, and as such is a valuable contribution to the scientific and professional community.

With expressions of gratitude to all authors, reviewers, members of the Editorial Board, Secretary of the Journal and other persons and institutions who contributed to this issue of the Journal, best regards and recommendations for this issue of the Journal "Administration" are sent by

Amel Delić, PhD
Editor in Chief

OBRAZOVANJE KADROVA U UPRAVI: Model upravne škole za Bosnu i Hercegovinu

Emir Tahirović¹, Ermin Kuka², Nezir Krčalo³

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu

¹emir.tahirovic@fu.unsa.ba, ²ermin.kuka@fu.unsa.ba, ³nezir.krcalo.fu.unsa.ba

Primljen / Received : 7. 4. 2021.

Prihvaćen / Accepted: 29. 6. 2021.

Sažetak

Osposobljavanje za djelovanje i rad u savremenom dobu, obilježenom brzim i stalnim promjenama, nameće se kao imperativ. Kao ključ toga pojavljuje se obrazovanje, odnosno obrazovni sistem. Obrazovni sistem postao je jednim od najznačajnijih stubova u razvoju savremenih društava i država. Obrazovni sistem producira kadrove s različitim znanjima, zvanjima i vještinama, na osnovu kojih oni konkuriraju na tržištu rada. Ljudski kapital je postao ključ uspjeha i efikasnosti gotovo svih institucija i organizacija. U te institucije se ubrajaju i institucije javne uprave. Jedan od problema s kojim se suočava javna uprava je problem obrazovanih i kompetentnih kadrova. Taj problem je osobito izražen u tranzicijski i zemljama u razvoju, među koje spada i Bosna i Hercegovina. Jedna od suštinskih reformi koje Bosna i Hercegovina treba provesti na putu svog demokratskog i društvenog razvoja i eurointegracija je reforma javne uprave. Nedovoljno se govori o značaju obrazovanja kadrova koji rade ili će raditi u upravi, kao značajnog i važnog resursa i faktora za uspješnost izvođenja reforme javne uprave. Prezentirani primjeri pokazuje da obrazovanje kadrova iz oblasti uprave i za rad u upravi daju odlične rezultate u pogledu osnaživanja javne uprave kroz poboljšanje vještina i kompetencija djelatnika u upravi. Komparativnom analizom modela upravnih škola nastojat će se identificirati pozitivne prakse u ovoj oblasti, a koje će moguće primjeniti u svrhu implementiranja modela upravne škole za Bosnu i Hercegovinu. Opravdana je i potrebna aktivnost ulaganja u obrazovanje djelatnika za rad u javnoj upravi, čime se u konačnici dobiva reformirana, efikasna i efektivna javna uprava, a za čime teži Bosna i Hercegovina.

Ključne riječi: obrazovanje, uprava, djelatnici, reforma, Bosna i Hercegovina

Uvod

Dugi niz godina, jedna od nezaobilaznih dnevno-političkih i društvenih tema je reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini. Ta se reforma pojavljuje kao jedna od značajnijih reformi u procesu razvoja bosanskohercegovačkog društva i države. Također, reforma javne uprave je jedan od preduvjeta integracije Bosne i Hercegovine u Europsku uniju.

Agenda pristupanja Bosne i Hercegovine u Europsku uniju nezaobilazno sadrži zahtjev za reformom javne uprave, u skladu s načelima i standardima koje Unija nameće svim državama članicama. Konačan cilj je da Bosna i Hercegovina i njena javna uprava budu sastavnim dijelom europskog upravnog prostora. U prilog tome je podatak da su još 2003. godine, na samitu Europske unije u Solunu, date preporuke od kojih je jedna nazvana “Agenda za Zapadni Balkan“. Ovim zaključkom se predviđa osnivanje Regionalne škole za visoko obrazovanje u vezi sa reformom javne uprave¹. To, u osnovi, znači da se na nacionalnom nivou mora obratiti posebna pažnja kako se realizira obrazovanje i osmišljavanje organizacije javnog sektora, te da se ta oblast postavi na akademsku i znanstvenu ravan.

Stanje uprave u Bosni i Hercegovini

Uprava u Bosni i Hercegovini ima svoju povijesnu utemeljenost i tradiciju, počev od srednjovjekovne Bosne, pa sve do postdejtonskog perioda. Aktualno stanje uprave u Bosni i Hercegovini, s njenom unutarnjom strukturom, utemeljeno je na Dejtonskom mirovnom sporazumu i Ustavu koji je sastavni dio Sporazuma.

Organizacija i struktura uprave u Bosni i Hercegovini je izuzetno heterogena i kompleksna. Karakterizira je i visoka razina birokratizma, korupcija, preglomaznost i neučinkovitost. Značajna javna sredstva koriste se za financiranje rada administracije, a sve manje se ulaže u infrastrukturne projekte, razvoj privrede i zapošljavanje. Također, nije osigurana ravnomjerna nacionalna zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih građana. To je i Ustavom jasno definirano u članu IX, tačka 3. gdje se kaže da „podjela pozicija u upravi treba da općenito odražava sastav naroda u Bosni i Hercegovini. U praksi ova odredba se tumači kao trodijelna podjela upravljačkih pozicija, što se u velikoj mjeri oslikava i u pogledu zapošljavanja na nižim pozicijama u državnim institucijama.“²

Poseban problem je veličina uprave, odnosno broj službenika koji rade u upravi. Porazna je činjenica da je taj broj svakim danom sve veći, što, ne samo da predstavlja opterećenje za budžete svih nivoa vlasti, već i usporava rad uprave i pružanje javnih usluga. Usljed toga, nezadovoljstvo građana konstantno raste.

Da bi Bosna i Hercegovina postala punopravnom članicom Europske unije, neophodno i neodgodivo treba provesti cjelovitu reformu svih segmenata uprave. To

¹ Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2020). *Osnove javnih politika*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica, str. 204.

² Leskovic, Saša (2009). *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 295.

znači da se trebaju implementirati europski principi i standardi s ciljem prilagođavanja javne uprave i administracije procesima integracije u Europsku uniju. To osobito zbog činjenice da je „državna uprava koja je naslijeđena iz ere jednopartijskog, socijalističkog sistema, nespremna da apsorbuje i provede zahtjeve koje postavlja proces EU integracija i globalizacije.“³ Bez moderne, efikasne i funkcionalne uprave, nemoguće je provesti procedure i postupke u okviru eurointegracija. Naime, proces pridruživanja i članstva nije nikakav *ad hoc* proces, već izuzetno zahtjevan i vremenski izrazito dug proces. Bosna i Hercegovina „ne može kao država računati na mjesto u zajednici evropskih država ako njeni građani, njena politička struktura: stranke i državni organi ne stvaraju standarde na temelju kojih se i postaje članicom i opstaje u Europskoj uniji.“⁴ Od uprave u Bosni i Hercegovini se traži da bude reformirana, kako bi se u procesu pridruživanja mogla i dalje reformirati i prilagođavati novim uvjetima europskog upravnog prostora. Također, bitno je naglasiti da i u vremenu vanrednih okolnosti, kao što je primjerice epidemija virusa COVID-19, reformirana uprava znači adekvatnu, efikasnu i kompletnu uslugu koja se mora isporučiti građanima. Europske integracije moraju biti put prema reformiranju i permanentnom prilagođavanju uprave potrebama građana.

Pozicija uprave u ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine

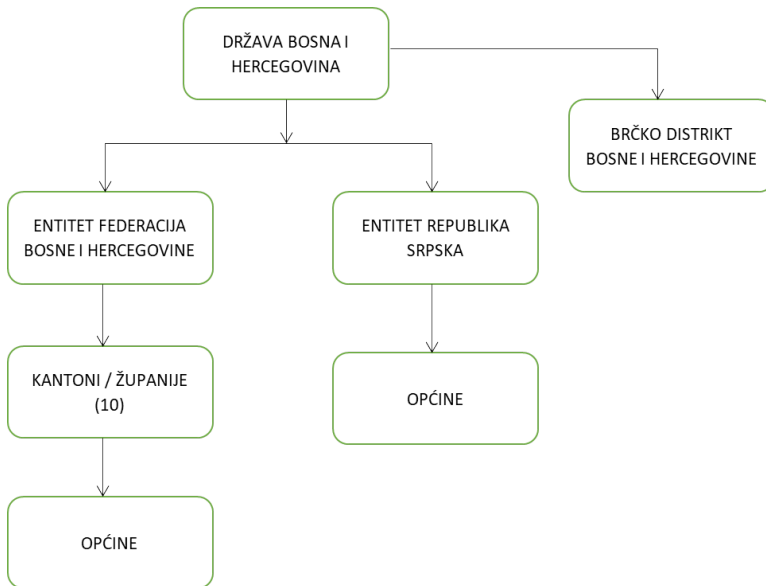
Ustavno ustrojstvo države Bosne i Hercegovine utemeljeno je na osnovu Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine⁵, kojim je okončan rat i uspostavljen mir. Prema Sporazumu, ustanovljeno je složeno i heterogeno ustavno uređenje države Bosne i Hercegovine. Radi se, o jednoj vrsti, polufederalnog uređenja, budući da je određeno da će se Bosna i Hercegovina sastojati od dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska.⁶ Godine 1999. formiran je i Distrikt Brčko kao posebna administrativno-teritorijalna jedinica u okviru države. Nadalje, entitet Federacija Bosne i Hercegovine je sastavljen od deset (10) kantona. Uređenje lokalnog nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini je u velikoj mjeri preuzeto iz ranijeg socijalističkog sistema. Općine i gradovi su pozicionirane kao jedinice lokalne samouprave.

³ Ibid, str. 292.

⁴ Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 212.

⁵ *Dejtonski mirovni sporazum*. Sarajevo: JP NIO Službeni list, 1996.

⁶ Ibid, str. 50.



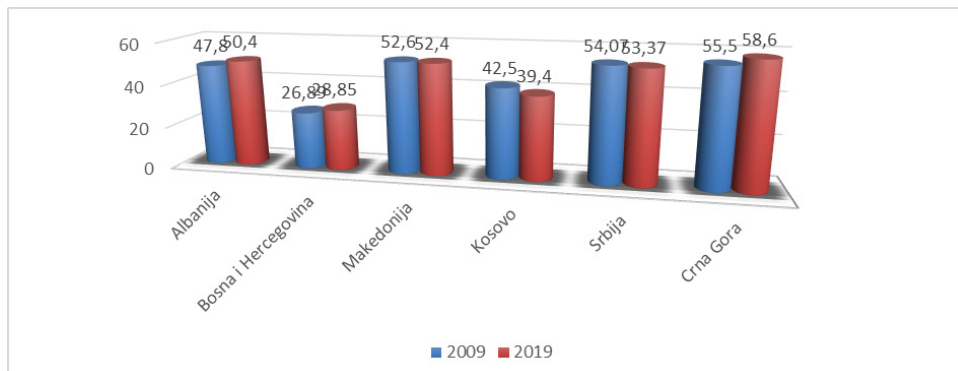
Slika 1. Ustrojstvo države Bosne i Hercegovine

U okviru ustavnog uređenja izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini djeluje ukupno 165 ministarstava, plus kabineti članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, predsjednika i potpredsjednika entiteta, kabinet gradonačelnika Brčko Distrikta, te kabineti kantonalnih premijera. Tu su i razne direkcije, agencije, uredi,...

Svi navedeni indikatori osnov su da se postavi pitanje o efikasnosti vlada, odnosno efikasnosti djelovanja kompletne javne uprave u Bosni i Hercegovini i zadovoljstva građana njenim radom. U tom kontekstu, neki autori naglašavaju da je „uistinu (je) teško izmjeriti i ocijeniti dobro upravljanje u državi pa tako bilo koje mjerenje ne može biti savršeno. Postoji nekoliko koncepata mjerenja efikasnosti u javnom sektoru. Međutim, u svijetu postoji jedinstveni koncept mjerenja tzv. Worldwide Governance Indicators project koji nastoji da što bolje ocijeni upravljanje u preko 200 zemalja širom svijeta oslanjajući se na nekoliko različitih dimenzija. Na temelju dugogodišnjeg istraživačkog programa Svjetske banke (*Worldwide Governance Indicators - WGI*), pokazatelji upravljanja širom svijeta obuhvataju šest ključnih dimenzija upravljanja: sloboda građana u odabiru vlade, politička stabilnost i odsustvo nasilja, efikasnost vlade, kvaliteta regulativa, vladavina prava i kontrola korupcije.“⁷

⁷ Šašić, Đ., Tanović, M., Delić A. (2021). *Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora*, Pregled – časopis za društvena istraživanje, godina LXII, broj: 1, str. 48.

Na sljedećem grafičkom prikazu prezentirani su podaci o efikasnosti vlada zemalja Zapadnog Balkana:



Grafikon 1. Efikasnost vlada zemalja Zapadnog Balkana

Šašić, Đ., Tanović, M., Delić A. (2021). *Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora*, Pregled – časopis za društvena istraživanje, godina LXII, broj: 1, str. 49

prema: Svjetska banka: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

Bosna i Hercegovina je, u komparaciji sa susjednim zemljama, na dnu ljestvice po efikasnosti rada vlade. Ima najmanji indeks, sa neznatnim povećanjem u promatranom desetogodišnjem periodu (2009: 26,89; 2019: 28,85). Neefikasan javni sektor Bosne i Hercegovine predstavlja „spregu realnom sektoru skupom birokratijom, poreznim i parafiskalnim nametima zbog svoje složenosti i veličine (javna potrošnja veća od 40% BDP-a). Kao negativni indikatori nekonkurentnosti i lošeg upravljanja javlja se pojava nekvalitetnih javnih usluga, nedovoljnog obima pružanja javnih usluga, pojava korupcije, sive ekonomije, povjerenja u vladu, kvalitet sudstva i sl., što povećava ukupno nezadovoljstvo građana.“⁸

Imajući u vidu glomazan upravni aparat, za pretpostaviti je da postoji ozbiljan sistem obrazovanja i educiranja kadrova (službenika i namještenika), kao i znanstveni pristup kreiranju različitih javnih politika i njihova provođenja. Segment obrazovanja, kao i regrutiranja kadrova u državnu službu stavljen je u nadležnost Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, kao i entitetskih agencija. Sve one realiziraju određeni broj edukacija i formalno vrše prijem kadrova u radni odnos u državnoj službi.

⁸ „Od zemalja u regiji najveći indeks efikasnosti vlade ima Hrvatska (67.31%)“ (Ibid, str. 49).

Modeli škola za javnu upravu u svijetu

U dosadašnjoj teoriji i praksi razvijena su tri osnovna modela regrutiranja i izbora najviših upravnih djelatnika, tj. najviših djelatnika državne uprave. Ta tri modela su: 1) anglo-saksonski model; 2) francuski model i 3) germanski model.

Francuski model

U Francuskoj su vodeće političke elite (političari i državnici) shvatili da uprava predstavlja posebnu i specifičnu oblast i posao. Zapravo, Francuska ima dugu tradiciju u osnivanju elitnih ustanova u kojima su se obrazovali i educirali vrhovni dužnosnici i državnici zemaljske uprave. Takvo shvatanje i pristup rezultirali su razvojem državničke svijesti i ideje o neophodnosti formiranja posebnih školskih ustanova orijentiranih prevashodno na obrazovanje i edukaciju državnih službenika. Primjerice, „École Polytechnique” slovi kao prva postaja u birokratskoj karijeri, koja se nakon apsolviranja te zahtjevne obrazovne ustanove grana na daljnje upravne škole za djelatnost prefekta, upravno sudstvo, financijsku kontrolu, diplomaciju i tehnička područja uprave. Obrazovni profil tih renomiranih ustanova tradicionalno je oslonjen na klasično upravljaju pravnu i redarstvenu državu.“⁹

Imajući u vidu značaj upravnog obrazovanja i veličinu odgovornosti koju upravni posao sa sobom nosi u smislu zadovoljenja javnog (općeg) interesa, general de Gaulle (*de Gaulle*) je donio odluku o formiranju posebne škole za obrazovanje upravnih službenika. Njegova odluka vođena je, prevashodno, činjenicom što takve škole otvaraju perspektive u razvoju karijere, gdje se kroz procedure javnih oglasa i konkursa privlače i regrutiraju najkvalitetniji kadrovi za rad u državnoj upravi. Tako je „Ukazom predsjednika de Gaullea od 9. listopada 1945. osnovana ENA kao formacijska ustanova pod vodstvom i nadzorom Vlade kao institucije. Cilj te odluke bio je formirati na istovjetan način više kadrove, tj. vodeće službenike čitave civilne državne uprave. ENA je od samog početka pružala svojim pitomcima - a to nastavlja i dan-danas - opću, 'generalističku' spremu, koja uključuje polivalentnu formaciju.“¹⁰ Od samog formiranja, ENA je budžetski uključena u stavke Predsjedništva Vlade, što znači da se njen rad financira iz državnog budžeta (proračuna). ENA je formirana kao škola, a ne kao visokoškolska ustanova, tj. kao neki od fakulteta. To je urađeno iz razloga što Francuska ima tzv. „dvostranački sustav

⁹ Hartmann, Jürgen (2006). *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske – Parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti*. Zagreb: Politička kultura, str. 160.

¹⁰ Šimac, Neven (2002). *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva – tranzicijske mogućnosti*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 343-386; Šimac, Neven (2008). *Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za državnu upravu u Francuskoj*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 45, br. 1/2008, str. 11-30.

sustav javnog visokog obrazovanja: s jedne strane monodisciplinarna sveučilišta, a s druge sustav visokih škola, u koje se ulazi putem natječaja i koje uglavnom usmjeravaju na upravne karijere.“¹¹

Cilj ENA-e je u tome da omogućava stjecanje znanja za praktični rad u vođenju pravnih jedinica. Pored pedagoškog dijela i obavezne studijske prakse, izučavaju se obavezni predmeti, poput: javnog prava, javnih financija, predmeti sa socijalnom tematikom, kao i međunarodni odnosi. Permanentnim promjenama, reformama i modernizacijom rada i djelovanja uprave, lista predmeta se vremenom dopunjavala i širila. U današnjem vremenu sve se više posvećuje pažnja predmetima koji izučavaju Europsku uniju (posebno europski upravni prostor), zatim izučavanju lokalne i regionalne samouprave, predmetima iz oblasti socijalnih pitanja, demografije, globalizacije, međunarodnih financija, informatizacije, savremenog upravljanja, novog javnog menadžmenta, javno-privatnog partnerstva, te mass medija i savremenih komunikacija. Dosadašnje djelovanje ENA-e je pokazalo da je ona „globalno uzevši, zadovoljila najveći dio ciljeva svojih osnivača, kao i očekivanja javnosti. Izbor upravne elite i njezino stalno obnavljanje je osigurano. Stabilnost uprave i mobilnost kadrova uprave isto je tako osigurana. Uz to postoji stalna rezerva viših kadrova za potrebe ministarskih kabineta, kao i javnih ustanova i tvrtka. Francuska posjeduje vrsne vodeće kadrove državne uprave i Francuzi su zadovoljniji od građana drugih zemalja Europske unije (EU) uslugama, koje pruža njihova javna uprava.“¹² Kontinuitet rada i djelovanja ENA-e znak je i stabilnosti javne uprave u jednoj urednoj demokratskoj državi kakva je Francuska.

Sve to ENA je ostvarila zahvaljujući i predavačima, koje angažira za izvođenje nastave. U većini slučajeva, radi se o iskusnim visokim upravnim službenicima kojima je dat primat u izvođenju nastave. Pored njih, u nešto manjem broju se angažiraju univerzitetski profesori i eksperti i stručnjaci iz nekih specifičnih oblasti (ekonomija, financije, menadžment,...). Zahvaljujući takvim kadrovima, ENA uspijeva privući kvalitetne kandidate i polaznike, kojima nudi najbolja znanja iz oblasti državne uprave. Od strane države se „redovito prilagođava formacijski profil Škole potrebama vremena i javne uprave. Te osnove značajke Škole postižu se tako, što se u ENA-u ulazi putem natječaja i po načelu vrsnoće - principe du recrutement au mérite (načelo regrutiranja po 'zasluzi', tj. sposobnostima).“¹³

¹¹ „Tada su npr. pravni fakulteti u Francuskoj posvećivali premalo pozornosti ekonomskim materijama, a upravna se anatomija i fiziologija (strukture i funkcioniranje) podučavala samo kao patologija, tj. kao upravni sporovi“ (Ibid, str. 343-386).

¹² Ibid, str. 343-386.

¹³ Šimac, Neven (2002). *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva – tranzicijske mogućnosti*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 343-386.

Na ENA-ine konkurse, koji se sastoje iz pismenog – eliminatornog i usmenog dijela, se prosječno prijavljuje 10 i 20 kandidata za jedno mjesto. Primljeni kandidati po automatizmu postaju državni službenici s pripadajućom plaćom. Cilj konkursa bio je uvijek isti: „dobiti vrsne i motivirane kadrove za vodeću funkcije u državnoj upravi koji će znati biti, kako je to rekao Aristotel, 'i gospodari i službenici'.“¹⁴ U prosjeku, ENA godišnje prima „100-120 pitomaca. Primjera radi, 2006. godine bilo je 1.598 upisanih kandidata za 90 mjesta triju natječaja, što znači 14 kandidata za jedno mjesto... Ukratko, prošle je godine bilo u prosjeku 18 kandidata za jedno ponuđeno mjesto.“¹⁵

Što se tiče samog studija, „formacija u ENA-i traje oko dvije i pol godine te počinje s jednogodišnjim radnim staževima (praksom), kojima je cilj upoznati i uključiti se u konkretni upravni rad. Obvezni staževi su oni, koji se odvijaju uz prefekta regije ili departmana, ili uz francuskog poklisara u inozemstvu. To su tzv. institucionalni staževi. Svrha je tih staževa pružiti što širu viziju svih dimenzija države, predstaviti njezine interministerijalne aspekte i naučiti pitomce, kako se na osnovi strateških analiza donosi javna odluka. Zato se ti staževi i odvijaju u neprekidnoj radnoj vezi s prefektima i poklisarima. Nakon tog upravnog staža slijedi praksa u poduzeću, po izboru, u upravi koje veće tvrtke ili banke. Cilj je svih tih staževa dakle pripremiti pitomce ENA-e za njihov poziv visokih državnih službenika, tj. naučiti ih, kako se analizira i odlučuje u javnoj upravi i u privatnim tvrtkama.“¹⁶ Fokus nije samo na teorijskim znanjima, već možda i ponajviše na stjecanju praktičnih znanja i iskustava vezanih za vođenje uprave i rad na upravnim poslovima. Posebno značajno je učenje o procedurama donošenja javnih odluka, tj. javnih politika¹⁷ koje uprava provodi u praksi. Teorijska nastava se obavlja u Strazburu i Parizu.

ENA osposobljava i “producira“ i strane službenike-polaznike, te sudjeluje i u kontinuiranom obrazovanju i edukaciji francuskih i stranih viših javnih službenika. Također, nezaobilazna je i znanstveno-istraživačka djelatnost ENA-e, koja se ogleda u implementaciji važnih znanstveno-istraživačkih projekata. Rezultati tih projekata se objavljuju u zbornicima radova, časopisima, prezentiraju na kolokvijima, u toku “studijskih dana“,... Ostvarila je i značajnu međunarodnu saradnju

¹⁴ Šimac, Neven (2008). *Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za državnu upravu u Francuskoj*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 45, br. 1/2008, str. 11-30.

¹⁵ Ibid, str. 11-30, prema: *Rapport annuel de la fonction publique*, Volume 1, Faits et chiffres 2006.-2007, str. 354, ed. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Pariz, 2007.

¹⁶ Šimac, Neven (2002). *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva – tranzicijske mogućnosti*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 343-386.

¹⁷ Šire o javnim politikama i donošenju javnih (političkih odluka) u: Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2020). *Osnove javnih politika*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica; Kuka, Ermin (2018). *Javne politike*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.

diljem svijeta, učestvujući neposredno ili posredno u nastanku i formiranju široke mreže škola. Tako je „uspostavila veze s javnim upravama 120 država na 5 kontinenta. U tom okviru, ENA sudjeluje u stručnim misijama u inozemstvu, prima strane delegacije, pomaže stranim institucijama u pedagoškoj inženjeriji, organizira tematske seminare u inozemstvu, staževe za strane funkcionare, kao i programe tehničke pomoći. S brojnim sveučilištima i stranim institucijama ENA je potpisala bilateralne ugovore o suradnji.“¹⁸ Francuski primjer je, od tranzicijskih zemalja, pratila Poljska, koja je, po uzoru na Francusku ENA-u, 1990. godine osnovala Državnu školu javne uprave (NSPA).

Izraziti prigovori na rad ENA-e tiču se mogućih utjecala vladajuće ideologije i politike, zatim sve veće i izraženije naginjanje ka elitizmu (privilegija upisa samo bogatih kandidata), utjecaj na formuliranje javnih politika,... Posebna primjedba se pripisuje tome da ENA služi mnogima da bi izdali svoj javni poziv i čim prije se prodali privatnom sektoru. Tzv. „enaovci“ „danas se ne nalaze samo na užim područjima javne uprave, nego i u strankama, napose u strankama desnog tabora. I socijalisti imaju uspješne 'enaovce' u svojim redovima.“¹⁹ Bez obzira na prigovore i kritike na rad ENA-e, „apsolventi ENA-e dana su parlamentarci, ministri, visoki upravni činovnici, kao i ljudi u velikim privatnim i javnim poduzećima i osiguravajućim društvima.“²⁰

Njemački model

Državna uprava Njemačke ima zavidno povijesno utemeljenje. Izrasla je „na tradicijama kameralizma uz brojne dvorove država i državnica na koje je njemačko nacionalno područje bilo podijeljeno nakon Westfalskog mira 1648, ali je u 18. I 19. Stoljeću, stjecajem povijesnih okolnosti, osoblje te uprave, obrazovano po više manje jedinstvenim programima na njemačkim sveučilištima, postalo jedan od nosilaca ideje nacionalnog jedinstva. To joj je u svijesti Nijemaca dalo položaj i prestiž daleko iznad onog koji je imala američka, pa i engleska, državna uprava.“²¹ Kadrovi u oblasti uprave, obrazovani na univerzitetima u Njemačkoj bili su jedan od važnih faktora procesa nacionalnog jedinstva i ponosa. Model je čvrsto legalistički utemeljen. Pravna elita se, u najvećoj se mjeri, regrutira iz redova pravnika.

¹⁸ Šimac, Neven (2008). *Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za državnu upravu u Francuskoj*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 45, br. 1/2008, str. 11-30.

¹⁹ Hartmann, Jürgen (2006). *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske – Parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti*. Zagreb: Politička kultura, str. 160.

²⁰ Ibid, str. 160.

²¹ Pusić, Eugen (2007). *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu/Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 442.

Sušтина Njemačkog model je na praktičnoj orijentaciji, upravnoj znanosti kao temeljnom disciplinom, kao i općim pravnim profilom upravnih studija. Počev od 1997. godine, u Njemačkoj je uvedeno „obvezno ocjenjivanje službenika koje se obavlja minimalno svake tri godine, a može i po potrebi. Napredovanje službenika regulira se unutar pojedinih upravnih organizacija. Službenik može napredovati na više radno mjesto ako za njega ima potrebno formalno znanje te ako se oslobodilo odgovarajuće radno mjesto. Nakon što službenik bude imenovan na više radno mjesto, prvo imenovanje uvijek je vezano uz probni rok kako bi se ispitalo posjeduje li službenik potrebna znanja za rad na tom radnom mjestu.“²²

Svi potencijalni kandidati za rad u upravi trebaju, prethodno, proći osposobljavanje u službi u trajanju od 30 mjeseci prije nego se mogu kandidirati za zaposlenje na neodređeno vrijeme. Sistem napredovanja „tradicionalno razlikuje više službe, srednje visoke službe, srednje službe i niske službe. Službenici se postavljaju na položaje sukladno stupnju obrazovanja, a napredovanje u više kategorije nije česta praksa. Sustav napredovanja vezan je uz definirane zakonske kriterije, kao što su profesionalne kvalifikacije, intelektualne i karakterne osobine i radno iskustvo.“²³

S aspekta obrazovanja djelatnika u upravi, u Njemačkoj je prihvaćen model cjeloživotnog učenja (engl. *Long Life Learning – LLL*) i usavršavanja upravnog osoblja. Strategije u oblasti obrazovanja osoblja u upravi izrađuje se u saradnji sa službenicima koji su konkretno zaduženi za upravljanje ljudskim resursima. Tako, „svi viši rukovoditelji imaju sveučilišnu diplomu. Najzastupljenije struke su pravo i ekonomija. Većina mlađih kadrova ima radno iskustvo i izvan uprave. Postoji nekoliko specijalističkih stručnih programa za obrazovanje odnosno usavršavanje osoba za rad u upravi.“²⁴

Današnji njemački sistem regrutiranja kadrova za visoku javnu upravu – „Höherer Dienst, koji se ne zasniva na principu natječaja, nego diploma, uključuje dvije etape. Prvu sačinjavaju dva formalizirana i veoma selektivna državna ispita. Uspješno polaganje prvog državnog ispita otvara pravo na trogodišnju pripremu, koja se obično odvija u Visokoj školi javne uprave (Hochschule für Verwaltungswissenschaften) u Speyeru. Nastavno osoblje sastoji se prvenstveno od sveučilišnih profe-

²² Manojlović, Romea (2015). *Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije*, u „Hrvatska komparativna javna uprava – CCPA“, God. 15, br. 1, str. 141-173.

²³ Marčetić, Gordana (2007). *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.

²⁴ „Upravljanje ljudskim potencijalima je decentralizirano, a to ometa vođenje koherentne personalne politike. Iako se s federalne razine daju opće smjernice o statusu lokalnog upravnog osoblja, one nemaju obvezujuću snagu“ (Mikulić, Sanja (2009). *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 9, br. 4, str. 1091-1126).

sora, ali i od odvjetnika, sudaca i viših upravnih službenika. Drugi državni ispit, koji otprilike odgovara diplomi prava, daje pravo na naslov Assessor, što otprilike znači službenik-stažist. Škola u Speyeru nema nikakva monopola na formiranje upravnih kadrova, jer dio njih dolazi, formacijski, sa sveučilišta. Regrutiraju, u pravom smislu riječi, personalna odjeljenja ministarstava na osnovi dossiera kandidata. Tijekom karijere većina službenika prolazi kroz različite oblike 'stalne izobrazbe', koju na saveznoj razini organizira Savezna akademija za javnu upravu.²⁵

Kod obrazovanja za niže službenike pokrajinskog nivoa, svaka savezna pokrajina, a ima ih ukupno 16, ima svoju visoku školu za javnu službu. One školuju kadrove i vrše edukacije državnih službenika. U većini škola, studij traje tri godine. Škole se financiraju od pokrajinskih ministarstava financija. Studenti su državni službenici s opozivom i već primaju mjesečnu platu za vrijeme studija, tzv. kandidatske plaće u visini od 1.213,85 eura (od 1/2018).²⁶ Ponuda za obuku je osmišljena za zaposlene iz svih odjela i lokalnih vlasti. Također, ove škole su odgovorne za cjeloživotno učenje svih uposlenika pokrajinske javne uprave. Seminari se održavaju iz sljedećih oblasti:²⁷ opća unutarnja uprava; financije i socijalna uprava. U pokrajini Bayern, svake godine u obukama učestvuje više od 3.000 zaposlenika javne uprave.²⁸

U konačnici, njemačku javnu upravu karakteriziraju: „visoka profesionalnost, stroga organizacijska hijerarhija, zapošljavanje prema sposobnosti, napredovanje prema objektivnim kriterijima stručnosti, neutralnost u pružanju javnih usluga, sigurnost zaposlenja itd. Njemačka je specifičnost da su sva poboljšanja u javnoj upravi proizašla iz nje same, bez ikakva političkog pritiska.“²⁹ Evidentno je da obrazovanje djelatnika za rad u javnoj upravi ima visoku vrijednost i značaj u tom kompleksnom i značajnom sistemu javne vlasti.

Republika Hrvatska

Republika Hrvatska se, nakon uvođenja političkog pluralizma i provođenja prvih višestranačkih izbora, u dva navrata inspirirala francuskim pravnim i političkim modelom. Prvobitno je prihvatila francuski polupredsjednički režim, a nakon toga

²⁵ Šimac, Neven (2002). *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva – tranzicijske mogućnosti*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 343-386.

²⁶ <https://www.fhvr.bayern.de/de/studium/soziale-absicherung.html>

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Bađun, Marijana (2004). *Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji*, u: Ott, Katarina (ur) (2004). *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije/Zaklada Friedrich Ebert, str. 125-157.

i francuski tip izbornog zakona. Ovi znaci su mogli sugerirati da se želi stvoriti institucionalna osnova za snažne, korjenite i brze reforme izvršne vlasti i javne uprave. U tim početnim fazama, javila su se nastojanja unutar akademske zajednice za hitnim obrazovanjem mladih, elitnih upravnih kadrova, po uzoru na francuski model. Međutim, političko rukovodstvo tadašnje države nije pokazalo nikakav interesa za takav prijedlog. Nakon relativno kratkog i “probnog” uvođenja francuskog modela, Republika Hrvatska se opredijelila za nove institucionalne reforme. Ukidaju se polupredsjedničke ovlasti, te formalno uvodi parlamentarni sistem obilježen čestim paralizama, a rijetkim konsenzusima, kompromisima i dogovorima.

S kategorijom „izobraženih i stabilnih viših kadrova državne uprave bilo je moguće izbjeći jedan dio tih nepromišljenih institucionalnih koraka. Država nije imala ni suvremeno izobraženih viših kadrova, ni kvalificiranih savjetnika, a one stručnjake, koji su se povremeno javljali, nije htjela počuti. U posljednje vrijeme najviše političke institucije prihvaćaju strane savjetnike, koje im šalju međunarodne financijske institucije. Od tih savjetnika se ne može očekivati drugo, doli savjete, koji su u skladu s politikom tih institucija - i onih, koji u njima imaju pretežit utjecaj. Ta politika ne mora uvijek biti u skladu s interesima Republike Hrvatske i njezinih građana.“³⁰

Prema raspoloživim podacima³¹, u hrvatskoj državnoj službi „prevladavaju osobe sa srednjom i nižom stručnom spremom, a najmanje su zastupljene osobe sa završenim preddiplomskim stručnim studijem. Izuzmu li se namještenici kao osobe koje obavljaju pomoćno-tehničke poslove, prema Registru zaposlenih u javnom sektoru, početkom 2015. u državnim tijelima bilo je zaposleno gotovo 50 posto osoba sa srednjom stručnom spremom. Udio osoba sa završenim diplomskim sveučilišnim ili stručnim studijem zauzimao je 35,58% ukupne radne snage, dok je službenika sa završenim preddiplomskim stručnim studijem bilo samo 3,15%. U javnim službama u isto je vrijeme radilo 60,36% osoba koje su završile diplomski sveučilišni ili stručni studij, 2,5% službenika sa završenim preddiplomskim stručnim studijem, gotovo 13% osoba s višom stručnom spremom te 24,17% osoba sa završenim preddiplomskim stručnim studijem. Vrlo slični postoci državnih službenika i službenika u javnim službama utvrđeni su i na temelju podataka Ministarstva uprave krajem februara 2016. U odnosu na strukturu zaposlenih u hrvatskoj lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne postoje javno objavljeni skupni i cjeloviti podaci niti Ministarstvo uprave raspolaže takvim podacima.“

Nakon osnivanja Sveučilišta u Zagrebu 1874. godine, u čijem je sastavu bio i Pravni

³⁰ Ibid, str. 343-386.

³¹ *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine.* Zagreb: Ministarstvo uprave.

fakultet, proučavanje uprave bilo je orijentirano na dva temeljna područja: upravnu znanost i upravno pravo. Cjelovita reforma studijskih programa u Republici Hrvatskoj provedena je 2005. godine, u skladu s bolonjskim načelima, uvođenjem sheme studiranja u tri ciklusa studija (3 + 2 + 3) i bodovnog sistema ECTS. Prva je generacija polaznika novih studijskih programa 2008. godine završila trogodišnji stručni studij i stekla naziv *prvostupnika javne uprave*. Od 2013. godine počinju se izvoditi i dvogodišnji stručni diplomski studiji javne uprave. Nakon završetka tih studija, kandidati stječu naziv *stručni specijalist javne uprave*.

Proučavanje uprave na poslijediplomskoj razini „provodi se od 1961. kada je utemeljen poslijediplomski magistarski znanstveni studij upravno-političkih znanosti na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Nešto specijaliziraniji poslijediplomski znanstveni studiji izvode se na Pravnom fakultetu u Osijeku (Lokalna samouprava i decentralizacija) i na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu od 2002. godine (Javne politike).“³² Univerziteti studiji izvode se na univerzitetima, a stručni na visokim školama i veleučilištima, no iznimno se mogu izvoditi i na univerzitetu, ali uz prethodnu saglasnost Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj Republike Hrvatske. Studijski programi javne uprave smješteni su u područje društvenih nauka, u pravilu u polje prava. Iz područja uprave se izvode: preddiplomski studij javne uprave; specijalistički diplomski stručni studiji javne uprave i poslijediplomski doktorski i specijalistički sveučilišni studiji u širem smislu povezani s javnom upravom.

Obrazovanje na trogodišnjim studijima javne uprave i srodnim studijima izvodi na nekoliko fakulteta i veleučilišta. Radi se isključivo o „stručnim studijima javne uprave odnosno upravnim studijima, točnije o 8 preddiplomskih studija javne uprave koji su akademskoj godini 2015./2016 imali ukupno 1047 mjesta, od toga 580 za redovite studente. Upisne kvote za akademsku godinu 2015./2016. najviše su za upravni studij na Pravnom fakultetu u Splitu, a slijede ga studiji u Zagrebu i Osijeku. Studiji na veleučilištima u pravilu imaju nešto niže kvote od onih na fakultetima, uz iznimku Veleučilišta u Šibeniku. Također, posljednjih je godina zamjetan trend smanjivanja upisnih kvota pa su tako, primjerice, na ranijem Veleučilištu u Zagrebu, odnosno nakon pripajanja Pravnom fakultetu u Zagrebu, upisne kvote u razdoblju 2009./2015. višestruko smanjene (primjerice u akademskim godinama 2008./2009. – 2011./2012. kvote su iznosile 440 studenata).“³³

Diplomski (dvogodišnji) stručni studiji javne uprave izvode se na pravnim fakultetima u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu. Još ne postoji univerziteti preddiplomski ili diplomski studij javne uprave (upravne nauke), već samo stručni studiji.

³² Ibid, str. 34.

³³ Ibid, str. 35.

Izvide se četiri studija. Specijalistički studiji pokrenuti su tek od akademske godine 2013./2014. Po omjeru predmeta iz različitih disciplina, specijalistički studij javne uprave na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu smatra se u najvećoj mjeri multidisciplinarnim.

Osim studijskih programa, javna se uprava poučava i na nekim sveučilišnim studijima: „upravna znanost izvodi se kao obvezni kolegij pravnog studija na pravnim fakultetima u Zagrebu, Rijeci, Osijeku i Splitu. Na preddiplomskom studiju politologije na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu izvodi se kolegij Javno upravljanje.²⁰ Također, nude se i izborni kolegiji: tako Pravni fakultet u Zagrebu nudi četiri izborna kolegija studentima pravnog studija na 5. godini (Lokalna samouprava, Komparativna javna uprava, Sociologija uprave i Reforma javne uprave u europskom kontekstu). Javna se uprava predaje na nekim drugim studijima (primjerice, na studiju socijalnog rada).“³⁴

Sveučilišni doktorski studij postoji samo na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, u sklopu dokorskog smjera javnog prava i javne uprave. Taj je studij jedini pravi doktorski studij, koji služi obnovi znanstveno-nastavnog kadra u području javne uprave. Sveučilište u Zadru izvodi međunarodni združeni doktorski studij Sociologija regionalnog i lokalnog razvoja, što je interesantan primjer interdisciplinarnog studija sociološkog usmjerenja.

Poslijediplomske specijalističke studije nude „Centar za poslijediplomske studije Sveučilišta u Zagrebu, pravni i ekonomski fakulteti u Zagrebu, Rijeci i Osijeku, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu te Sveučilište u Zadru i Puli. Sadržaj i orijentacija studija ovise o znanstvenoj disciplini matične institucije pa su studiji na pravnim fakultetima ponajprije usmjereni na pravne, a na ekonomskim na ekonomske discipline.“³⁵

Slobodna radna mjesta u državnim tijelima u Republici Hrvatskoj se popunjavaju javnim natječajem ili internim oglasima, napredovanjem, premještanjem ili rasporedom državnog službenika, pri čemu se primjenjuju propisi Zakona o državnim službenicima i Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi.

Prilikom „zapošljavanja premještanjem ne procjenjuju se znanje i vještine službenika. Postojeća klasifikacija radnih mjesta državnih službenika temelji se na zadovoljavanju formalnih uvjeta, tj. zadovoljavanju tražene razine obrazovanja i zvanja prema pravilniku o unutarnjem redu određenog tijela. U državnoj upravi se potiče mobilnost službenika putem web-portala CIRCA, no za sada samo neobavezno.

³⁴ Ibid, str. 40.

³⁵ Ibid, str. 41.

Dakle, toj aplikaciji mogu pristupiti samo službenici zaposleni u javnoj upravi, neka je vrsta burze premještaja, a vodi je Ministarstvo uprave (sadrži listu nepopunjenih radnih mjesta u tijelima i podatke o službenicima koji su zainteresirani za premještaj).³⁶ Napredovanje u državnoj službi regulirano je Zakonom o državnim službenicima i Uredbom o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika. Dijelom je ograničeno, budući da je uvjetovano postojanjem upražnjenog radnog mjesta propisanog pravilnikom o unutarnjem redu tijela u kojem je službenik zaposlen, te osiguranim sredstvima za isplatu plaća iz državnog budžeta.

Kontinuirano se ulaže u stručno usavršavanje i osposobljavanje službenika, a prava i obaveze državnih službenika u tom području uređena su Zakonom o državnim službenicima i Uredbom o oblicima, načinima i uvjetima obrazovanja državnih službenika. Radi „osiguravanja svrhovitog ulaganja u najvažnija područja i u najpotrebnije grupe službenika, planira se stručno usavršavanje te se sastavlja Plan izobrazbe za kalendarsku godinu. Temelj planiranja je sveobuhvatno istraživanje Procjena potreba izobrazbe koje provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose (sada Ministarstvo uprave).³⁷

Plan obrazovanja državnih službenika realizira Državna škola za javnu upravu, u skladu, prije svega, s financijskim mogućnostima predviđenim u budžetu za te namjene. Dakle, država je, pored sveučilišta i veleučilišta na kojima se izučava javna uprava i upravna nauka, formirala i posebnu obrazovnu instituciju Državnu školu za javnu upravu, pod ingerencijom Ministarstva uprave Republike Hrvatske. To znači da država financira, afirmira i potiče rad i djelovanje ove obrazovne ustanove. Državna škola za javnu upravu Vladi Republike Hrvatske podnosi, preko Ministarstva uprave, Godišnji izvještaj o radu, nakon što ga prethodno usvoji Upravno vijeće škole. Vlada izvještaj razmatra i usvaja na svojoj sjednici. Dakle, Državna škola za javnu upravu je zadužena za stručno usavršavanje službenika cijele javne uprave (državnu, lokalnu upravu i pravne osobe s javnim ovlaštenjima).

Republika Slovenija

Republika Slovenija je, kao i ostale države koje su proglasile nezavisnost disolucijom Jugoslavije, prošla put tranzicije i razvoja demokratskih i institucionalnih kapaciteta. Ona je taj put prošla mnogo brže i spremnije, nego druge države bivše Jugoslavije. Tome je umnogome pomogla i činjenica da Republika Slovenija nije

³⁶ Zoretić, Gordana i Denis Buterin (2016). *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske primjenom kompetencijskog modela*, u „Zbornik Veleučilišta u Rijeci“, Vol. 4, br. 1, str. 159-170.

³⁷ Ibid, str. 159-170.

bila na udaru agresije i nije trpjela ratna razaranja, kojima su bile izložene Republika Hrvatska i Bosna i Hercegovina.

Prijelaz u demokratiju u Sloveniji istraživači Danica Fink Hafner i Mirko Pejanović vide kao trofazni proces, koji uključuje:³⁸ 1) predtranzicijski period – period liberalizacije (od sredine do kraja osamdesetih godina), 2) prijelaz u užem smislu (priprema i izvođenje prvih slobodnih, demokratskih i višestranačkih izbora, usvajanje novog demokratskog ustava i popunjavanje novih političkih ustanova s demokratski izabranim predstavnicima) i 3) konsolidacija nove demokratije (nakon izbora 1992. godine).

U Republici Sloveniji egzistira i funkcionira više raznovrsnih institucija koje provode obrazovanje i usavršavanje upravnih kadrova. Centralnu koordinaciju tih aktivnosti provodi Upravna akademija. Obično se „s institucijama koje provode edukacije sklapaju ugovori. Potiče se konkurencija u procesu odabira vrste i načina obuke, a naglasak obuke stavljen je na stvaranje korisnički orijentirane i otvorene javne uprave koja služi interesima svih građana. Razvoj intenzivnog i kontinuiranog programa edukacije lokalnih službenika ima cilj poboljšati efikasnost i odgovornost te uvesti mjerila kvalitete pruženih usluga.“³⁹ Primjerice, edukaciju i osposobljavanje upravnog osoblja na lokalnoj razini, „prije su provodile različite institucije, kao što su pojedini fakulteti ili centri za obuku unutar pojedinih ministarstava i drugih upravnih organizacija.“⁴⁰

Fakultet za javnu upravu, osnovan kao Viša upravna škola još 1956. godine, u početku je provodio trogodišnji studijski program javne uprave, a od 1999. godine i širok spektar različitih edukacija i treninga (seminara, panela) za profesionalno usavršavanje državnih službenika, s posebnim edukacijama iz područja upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi. Tako se, „na Fakultetu (se) izvode poslijediplomski studij i specijalistički studij javne uprave. Osim navedenog, postoji i Fakultet za poslijediplomske državne i europske studije u Kranju. Do 1997. obuku uz rad provodila je Upravna akademija kao dio tadašnjeg Ministarstva unutarnjih poslova, a sada Ministarstva uprave, koja je i službeno prihvaćena kao institucija za obuku cijele državne uprave.“⁴¹ Dakle, po uzoru na druge demokratske države, Upravna akademija⁴², koja djeluje pri Ministarstvu za javnu upravu, je institucija koju je oformila država i čiji rad država financira, afirmira i potiče.

³⁸ Fink Hafner, Danica i Mirko Pejanović (ur.) (2006). *Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*. Sarajevo/Ljubljana: Promocult, str. 18-19.

³⁹ Mikulić, Sanja (2009). *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 9, br. 4, str. 1091-1126.

⁴⁰ Ibid, str. 1091-1126.

⁴¹ Ibid, str. 1091-1126.

⁴² Više o Upravnoj akademiji na: <https://ua.gov.si/>

Već 1995. godine počelo se s provođenjem „posebnog specijaliziranog obrazovanja upravnih radnika na području tzv. new public managementa (MASTER projekt). Projekt je financirala švicarska vlada, a u njega su bili uključeni vrhunski stručnjaci iz cijelog svijeta. Tako smo u godinu i pol dana obrazovali četrdeset upravnih radnika koji još danas čine kadrovi alat dviju organizacijskih jedinica koje predstavljaju temeljnu infrastrukturu za preoblikovanje i razvoj uprave. Prva takva jedinica je Ured za organizaciju i razvoj uprave koji je osnovan 1986. godine u Ministarstvu za unutarnje poslove a vodi ga jedan od triju državnih tajnika u tom ministarstvu. Ured je nositelj projekta reforme javne uprave, a uz to se brine za njezinu dogradnju i razvoj. Druga organizacija je Upravna akademija koja je unutarnja organizacijska jedinica u tom uredu i brine se za stalno i dopunsko obrazovanje svih zaposlenih u slovenskoj državnoj upravi.“⁴³

Ministarstvo javne uprave osnovano je 2004. godine i to iz rada Ministarstva unutarnjih poslova i iz nekih Vladinih službi. Kasnije se preoblikovalo, ujedinilo se s pravosuđem, a od 2004. godine opet djeluje kao autonomno, pri čemu se i danas najviše bavi upravljanjem platnog sistema i debirokratizacijom. *De facto* je u mnogočemu vodeću ulogu u upravnim reformama, uglavnom zbog smanjenja javnih sredstava i stoga prilično neoliberalnu, preuzelo Ministarstvo financija Republike Slovenije.

Upravna akademija je „odgovorna za organiziranje kontinuirane, sustavne i jedinstvene obuke državnih službenika, kao i za ocjenjivanje postojećih i razvijanje novih programa obuke. Na Akademiji se uglavnom izvode radionice i seminari, dok tečajevi pokrivaju opću upravnu obuku i europske standarde. Provodi se i obuka za novozaposlene državne službenike, a obuku prolaze i izabrani zastupnici kao i načelnici i općinski tajnici.“⁴⁴

Zakon o državnoj upravi Republike Slovenije usvojen je 2002. godine. Zakon je inkorporirao pozitivne prakse u državama članicama Europske unije, te prenio velik dio ovlasti za uređivanje organizacije državne uprave s Parlamenta na Vladu, čime je „osigurao veću fleksibilnost političkog odlučivanja; modernizirao je sustav upravljanja u državnoj upravi jer je definirao granicu između političkih funkcija (ministra i državnog tajnika) te najviših službenih položaja; jasnije je uredio status i stručnu autonomiju ustanova u sastavu ministarstava.“⁴⁵ S aspekta financiranja, svako ministarstvo pri Vladi Republike Slovenije određuje vlastiti budžet (iznos

⁴³ Trpin, Gorazd (2002). *Reforma javne uprave u Sloveniji*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 293-321.

⁴⁴ Mikulić, Sanja (2009). *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 9, br. 4, str. 1091-1126.

⁴⁵ Kovač, Polonca (2016). *Dosezi i manjkavosti upravnih reformi u Sloveniji*, u „Političke analize“, Vol. 7, br. 26, str. 13-17.

financijskih sredstava) namijenjen za obuku, dok je razina, opseg i kvantiteta obuke interna odluka pojedine upravne jedinice.

Lokalna samouprava nije mijenjala način rada samo na temelju obrazovanja i tehničke pomoći, bez mogućnost uvežbavanja novostečenog znanja i vještina. Ta metoda zahtijeva nadopunu stvarnom procesu devolucije (prijenosa ovlasti), koja dopušta praktično učenje kroz činjenje. Na taj način lokalne samouprave imaju stvaran interes za izgradnju kapaciteta, a istodobno stječu praktično iskustvo, koje je prijeko potreban dio stvarnog kapaciteta uprave. Primjerice, na razini lokalne vlasti (lokalne samouprave) u Republici Sloveniji, postoje „tri kategorije lokalnog osoblja; više upravno osoblje, upravno osoblje i strukovno-tehničko osoblje. Više upravno osoblje uključuje savjetnike gradonačelnika i više savjetnike, koje imenuje općinsko vijeće na prijedlog gradonačelnika, ali oni nemaju status javnih službenika. Kategorija upravnog osoblja uključuje službenike, više i niže referente i drugo javno osoblje. Glavni je problem nedostatak stručnog znanja i stručnog osoblja. Dok si veće općine mogu priuštiti veću upravu, s većim brojem organa i njihovom specijalizacijom, manje općine moraju izvršavati jednake odgovornosti sa samo jednim ili dvama upravnim organima. Stoga je međuopćinska suradnja u području pružanja usluga od ključne važnosti za manje općine, jer one same, svaka za sebe, ne bi mogle pružati te usluge.“⁴⁶

Gradske i druge veće općine „lakše privlače sposobne i stručne ljude, ali i seoske i male općine razvijaju inovativna rješenja. Zbog tog se razloga strategija decentralizacije temelji, između ostaloga, i na razvoju kapaciteta za izvršavanje odgovarajućih zadataka. Stabilan i trajan lokalni kapacitet oslanja se na institucionalne mehanizme (konkurentnu plaću, ugovorne odnose, osposobljavanje, itd.) uz jačanje funkcija koje organizacije moraju izvršavati: odlučivanje, planiranje, financiranje, mobilizaciju i upravljanje sredstvima, provedbu, vrednovanje, komunikaciju i usklađivanje te rješavanje sukoba.“⁴⁷

Javna uprava u Republici Sloveniji u širem smislu uključuje „oko 160 000 zaposlenih u državnoj upravi: 10 Vladinih ureda, 11 ministarstava i oko 40 ustanova u njihovu sastavu (npr. inspektorati), 58 lokalnih upravnih jedinica (općinskih uprava i različitih nositelja javnih ovlasti, npr. zdravstveni ili školski zavodi), a također i različite javne agencije, npr. 16 državnih.“⁴⁸ Tome treba pridodati i koncesionare na području zdravstva, geodezije,...

⁴⁶ Mikulić, Sanja (2009). *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 9, br. 4, str. 1091-1126.

⁴⁷ Ploštajner, Zlata (2004). *Slovenian Public Administration: Continuation of Reform, Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, str. 49–57.

⁴⁸ Kovač, Polonca (2014). *Organizational and Managerial Challenges of Reforming Slovenian Public Agencies*, u „Organizacija“, Vol. 47, br. 4, str. 281-294.

Niz je kritika na račun dosadašnjih reformi javne uprave u Republici Sloveniji. Neke od njih upućuju se i na činjenicu da se premalo brige posvećuje kontinuiranom obrazovanju. One su evidentne i u najnovijoj Strategiji razvoja javne uprave koju je slovenska vlada usvojila u proljeće 2015. godine za razdoblje do 2020. godine.⁴⁹ Temeljni cilj Strategije je usmjeren na kvalitetu, učinkovitost, transparentnost i odgovornost javne uprave. Smatra se da će postizanje ciljeva ove Strategije poboljšati poslovno okruženje za razvoj ekonomije i povećati konkurentnost, a time i poboljšati rangiranje Slovenije na međunarodnom nivou.

Na Upravnoj akademiji se pripremaju i provode raznovrsni treninzi i stručni ispiti za državne službenike s ciljem povećanja profesionalnosti i efikasnosti njihova rada, kao i osobnog razvoja. Permanentno se ažuriraju sadržaji, u skladu s potrebama, te se vodi briga o uvođenju savremenih oblika rada i treninga: treninzi iz redovne ponude; treninzi iz projekata i stručni ispiti i pripreme za njih.

Model upravne škole za Bosnu i Hercegovinu

Prva Viša upravna škola, koja se bavila prevashodno upravnom naukom, formirana je još 1952. godine. Djelovala je u svim glavnim gradovima bivše Jugoslavije. Školovanje je bilo u trajanju od dvije godine. Uslijed nejasnih razloga, mogućih utjecaja lobija pravnih fakulteta i drugih subjekata, 1981. godine ova škola biva ukinuta. Od tog perioda, u upravi preovladavaju kadrovi svih profila i naučnih orijentacija, obavljajući najsloženije upravne poslove. Godine 2005. u Bosni i Hercegovini se po prvi put u njenoj historiji, formira Fakultet za javnu upravu sa sjedištem u Sarajevu. Taj Fakultet je svoj nastavni plan i program preuzeo od Fakulteta za upravu Univerziteta u Ljubljani. Ipak, ova institucija nije osnovana od strane onoga kome najviše treba (države), nego od privatne Agencije. U određenoj mjeri, ova visokoškolska institucija svojim radom i djelovanjem ukazuje na nedostatke u obrazovanju u upravi i važnosti sistemskog obrazovanja. Zagovara neophodnost sistemskog pristupa obrazovanju, edukaciji, te kreiranju procesa u državnoj administraciji u Bosni i Hercegovini.

Imajući u vidu heterogenost i složenost upravno-pravnog i političkog sistema Bosne i Hercegovine, reforma uprave nameće se kao jedan od suštinskih prioriteta za razvoj države i društva. Ta reforma je, pored toga, i jedna od ključnih na putu u procesu pristupanja Bosne i Hercegovine Europskoj uniji.

Izgradnja uspješnog modela uprave u Bosni i Hercegovini podrazumijeva usvajanje i implementiranje projekata reforme sadašnjeg sistema uprave. Ta reforma podra-

⁴⁹ Ibid, str. 281-294; *Strategija razvoja javne uprave 2015-2020*. (Izvor: <https://nio.gov.si/nio/asset/strategija+razvoja+javne+uprave+2015+2020> (07.06.2020)).

zumijeva više aspekata, a ključni su:⁵⁰ 1) reforma zakonske i normativne pozicije uprave; 2) funkcionalna reforma u smislu jačanja kapaciteta za pružanje usluga građanima i 3) reforma administrativno-teritorijalne organizacije države. Ovaj dio reforme, odnosno ponuda jednog takvog modela bi se mogao inkorporirati i promatrati kroz sva tri prethodno navedena aspekta reforme uprave u Bosni i Hercegovini.

Aktivnosti u tom pravcu treba usmjeriti na sistem obrazovanja, s posebnim osvrtom na obrazovanje djelatnika u i za javnu upravu. Prema raspoloživim podacima, stopa zadovoljstva obrazovanjem u Bosni i Hercegovini je 57%.⁵¹ Od reformirane, osposobljene i moderne javne uprave očekuje se poboljšanje općeg učinka vlade, a prevashodno u kontekstu provođenja javnih politika. Usljed toga, treba krenuti od onih nužnih predradnji, a koje su preduvjet osmišljavanja i implementiranja adekvatnog modela upravne škole u Bosni i Hercegovini.

Prva predradnja bi mogla biti potpuno provođenje Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, i to osobito onih odredbi koje se odnose na obrazovanje, edukaciju i obuku državnih službenika.

Druga predradnja bi bila jačanje i osnaživanje institucionalnog okvira postojećeg obrazovanja i obuke upravnih djelatnika, poput agencija za državnu službu, odjela ljudskih resursa u institucijama, organizacijama i slično.

Treća predradnja bi bila planiranje i obezbjeđenje posebnih finansijskih stavki i sredstava u budžetima na svim nivoima vlasti, a za potrebe kontinuirane i permanentne edukacije, obrazovanja i obuke budućih i postojećih upravnih djelatnika.

Ispunjenje prethodne tri predradnje i/ili preduvjeta, predstavlja solidnu osnovu za izgradnju novog pristupa obrazovanju i obuke u oblasti javne uprave. Osim što se u Strategiji reforme javne uprave, te Akcionom planu, spominjalo formiranje Instituta za javnu upravu, dalje od toga se do danas nije otišlo. Institut je trebao biti centralna institucija za obrazovanje i trening kadrova u oblasti javne uprave, po uzoru, prvenstveno, na susjedne zemlje. Pošto ideja osnivanja Instituta za javnu upravu nije još nikad implementirana, nameće se opravdanim pitanjem šta dalje raditi.

Budući da u Bosni i Hercegovini ne postoji cjelovit i jedinstven društveni program reforme uprave koji bi obuhvatio sve nivoe vlasti (od državnog do nivoa jedinica lokalne samouprave – općina i gradova), nameće se potreba traganja za modelima

⁵⁰ Usklađeno prema: Mirko Pejanović i Elmir Sadiković (2010). *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 85.

⁵¹ Šašić, Đ., Tanović, M., Delić A. (2021). *Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora*, Pregled – časopis za društvena istraživanje, godina LXII, broj: 1, str. 48.

koji su izvodljivi i mogući u takvoj situaciji. Postaje jasno da javne politike iz domena reforme javne uprave ne mogu ići samo odozgo prema dolje, nego i obratno, odozdo prema gore. Tako i segment unutar koga je moguće izvesti i implementirati u praksi određene reformske korake jeste segment koji se tiče uvođenja novog modela upravne škole za Bosnu i Hercegovinu. To je jedino moguće koncipirati trenutno na nivou kantona, u našem konkretnom slučaju Kantona Sarajevo. Navest će se neki od identificiranih problema, koji opterećuju rad uprave, a na osnovu kojih je potrebno kreirati adekvatna i primjenjiva rješenja.

Prva neuralgična tačka jeste konstantna izmjena sistematizacija radnih mjesta, s ciljem povećanja broja uposlenih. Često se uvode moratoriji na upošljavanje, koji se, uslijed čestih promjena vlasti, namjerno i svjesno krše. Dakle, osmišljavanje najboljih rješenja i konstantna sistematizacija radnih mjesta jeste nešto što bi bila tačka hitnog rješavanja.

Konkursna procedura ja takva da, na prijedlog jednog od organa, Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine provodi konkursnu proceduru i obavlja prijem na osnovu zahtjeva organa uprave. Međutim, sama procedura je u velikoj mjeri formalna, počev od konkursa i testa koji se provodi. Nakon što se utvrdi postojanje potrebe zapošljavanja novog državnog službenika objavljuje se javni oglas.

Konstantno se povećava broj uposlenika svih nivoa: općina, gradskih uprava, kantona, entiteta i državni nivo, bez povećanja obima posla. To znači da se vrše upošljavanja stranačkih kadrova, podobnih za određene pozicije. Dakle, regrutacija i prijem u državnu službu je tačka problema.

Usljed navedenih problema i revizija u sistematizaciji, nije rijetka pojava da službenici sa završenim tehničkim fakultetima rade na najsloženijim upravnim poslovima. Također, koja visokoškolska institucija je priznata ili ne često ovisi samo od rukovodioca ili kreirane sistematizacije za svaki organ uprave pojedinačno. Potrebno je, stoga, unificirano, jednoobrazno i adekvatno obrazovanje državnih službenika.

Edukacija već uposlenih u državnoj službi, seminari i redovna savjetovanja u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine se obavljaju od strane Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine. Usljed neadekvatnih tema (tematskih oblasti i cjelina) i neprilagođenih oblasti edukacije, privatne institucije obavljaju pojedinačne pozive s ciljem edukacija posebno bitnih oblasti kao što su javne nabavke. Ovakve bitne oblasti edukacije ne smiju biti prepuštene slobodnom tržištu. Edukacije iz određenih oblasti bi trebale pratiti reforme istih, te se ova oblast ne može gledati odvojeno od navedenih bitnih problema.

Kada neka koalicija dobije vlast, rukovodeće funkcije se daju osobama koji često nisu upoznati sa suštinskim stanjem u upravi i posebno u organu kojega će voditi.

To, također, traži posebno obrazovanje i edukaciju. Osmišljavanje procesa u javnoj upravi traži naučni pristup koga danas nema. Ovo su samo neki od problema koji zahtijevaju poseban pristup i adekvatan odgovor. Taj odgovor bi podrazumijevao jasnu strategiju koja bi vukla reforme, te aktivnosti koje bi dale prve rezultate nakon vrlo kratkog vremena.

Prije svega, mora se uzeti u obzir činjenica da Kanton Sarajevo, kao kanton na čijem je teritoriju glavni grad države Bosne i Hercegovine, predstavlja tačku interesiranja cijele države, ali i regiona. To znači da bi sva rješenja trebala poteći iz ovog dijela zemlje.

Analizom organizacije regrutovanja i obrazovanja za upravu u gore navedenim zemljama, primijećeno je da je sistem u zemljama regiona dosta identičan i sličan. Uzimajući u obzir ustavno uređenje države Bosne i Hercegovine, potvrđuje se teza da inovativni sistem treba pokrenuti na lokalnom, tj. kantonalnom nivou, po modelu Njemačke i djelimično Francuske organizacije. Za ovaj obim posla potrebna je institucija koja će u biti u stanju obavljati obrazovanje novih kadrova za javnu upravu, ali i edukaciju već postojećeg kadra.

Kako bi se dobili adekvatni podaci, te predložila prava rješenja, potrebno je, prije svega, sadašnju upravu Kantona Sarajevo podvrgnuti funkcionalnoj analizi sistematizacije radnih mjesta i postojećeg broja uposlenih. U sklopu institucije koja bi obavljala ove aktivnosti, potrebno je formirati Institut za javnu upravu, koji bi na adekvatan način osmišljavao najbolju moguću organizaciju javnog sektora, te implementacije sa naučne ravni. Jasno je da bi sve općinske administracije (devet općina Kantona Sarajevo) trebale proći istu analizu. Na osnovu ovoga bi se ušlo u uvid stanja administracije, tj. broj adekvatnog osoblja, te koji je to broj administrativaca (djelatnika u upravi) koji se treba pripremiti ili odškolovati, koji edukativni profil treba pripremiti, koje oblasti treba tretirati edukacijama, te da li neke institucije možda treba objediniti ili uspostaviti neke nove. Ove oblasti moraju biti u saglasnosti sa usvojenim javnim politikama i strategijama.

Nakon upravnog modeliranja Kantona Sarajevo, neizostavno bi na red došli i drugi kantoni po istoj proceduri. Samim tim bi se stvorila okosnica i kičma moderne uprave, a rezultati bi veoma brzo bili vidljivi. Dobro koncipirana uprava bi rušila stranačke barijere u potrazi za adekvatnim rješenjima. Sasvim je jasno da istraživanje i razvoj jesu aktivnosti koje iziskuju mnogo energije, ali ipak to je jedino moguće provodivo rješenje. Što se prije stvore naučni kapaciteti za analizu i kreiranje, prije će se doći do rješenja identificiranih problema.

Na kraju, postavlja se i pitanje kakav je profil institucije koja može odgovoriti gore navedenim problemima u isto vrijeme? Kako je navedeno, ovdje se podrazumijeva organizacija koja u svome okrilju obavlja sljedeće aktivnosti: ciklično

obrazovanje, kontinuiranu edukaciju već uposlenih, kratke edukacije političkim zvaničnicima prije samog čina preuzimanja funkcije u trajanju od dvije do pet sedmica (upravna akademija), te koja ima tijelo za kreiranje procesa što odgovara naučnom Institutu za javnu upravu.

Prijedlog odgovora na to pitanje jeste da se treba posvetiti onome što se već u toj oblasti ima, potpuno ili djelomično, odnosno osvrnuti se na institucionalni okvir koji već egzistira i postoji, a u fokusu mu je obrazovanje i obuka kadrova u oblasti javne uprave. Analizirajući pozitivne prakse, fokus je na visokoškolskom obrazovanju budućih, te cjeloživotnom učenju postojećih upravnih djelatnika, neophodno je identificirati koje institucije u tom kontekstu mogu zadovoljiti takve zadatke i potrebe i da li ih uopće ima.

Aktualno, u okviru Univerziteta u Sarajevu, kao pridružena članica već dugi niz godina djeluje i radi Fakultet za upravu. Od svih država u bližem susjedstvu, jedino Republika Slovenija ima Fakultet za upravu, koji djeluje u sklopu Univerziteta u Ljubljani. Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu je pridružena članica Univerziteta, što znači da se financira iz vlastitih sredstava. Imajući u vidu djelatnost i društveni značaj navedenog Fakulteta, postavlja se pitanje: da li taj Fakultet može biti konkretan model upravne škole u Bosni i Hercegovini? Fakultet educira sadašnje i buduće djelatnike u upravi kroz sva tri ciklusa studija (diplomski, master i doktorski studij). U sklopu Fakulteta djeluje i Centar za cjeloživotno učenje, koji ima kapacitete vršenja edukacija uposlenika, te organiziranja akademija za političke izabranike. Dok, s druge strane, formiranje novog naučnog instituta traži puno opširniji pristup.

Centar za cjeloživotno učenje, kao podorganizacionu jedinicu Fakulteta za upravu, oformljen je s ciljem obrazovanja i unaprjeđivanja znanja kod ljudi svih dobi. Ovaj koncept je zamišljen da uspostavi učenje u svim životnim razdobljima, kako bi polaznik bio u toku sa najnovijim trendovima iz oblasti u kojoj se educira. Također, ovo podrazumijeva i ponavljanje znanja, vještina i kompetencija nekad prije ustanovljenih uz najnovija iskustva polaznika. Ako se uzme u obzir aktualna pravna i institucionalna pozicija Fakulteta, dosadašnji uspjesi u oblasti obrazovanja i naučno-istraživačkog rada, saradnja s eminentnim institucijama u zemlji, a osobito inozemstvu, kao i članstvo Fakulteta u značajnim i uglednim svjetskim i evropskim organizacijama iz domena javne uprave (ICAMSS i NISPAcee – mreža instituta i škola za javnu upravu u Centralnoj i Istočnoj Europi), onda se približavamo upravo konkretnom modelu upravne škole. Da bi se to i ostvarilo, neophodno je poduzimanje dodatnih važnih koraka, tj. *operacionalizacija ideje stvaranja modela upravne škole*.

Prvo, Fakultet za upravu treba postati institucija od državnog značaja i važnosti. To znači da država treba zakonski i na svaki drugi način pozicionirati Fakultet

kao državnu visokoškolsku instituciju za obrazovanje i obuku budućih i trenutnih upravnih djelatnika.

Drugo, financiranje rada i djelovanja Fakulteta treba postati državnim interesom, a to znači da država i svi drugi nivoi vlasti, u skladu s mogućnostima, usmjeravaju financijska sredstva prema Fakultetu te tako obezbjeđuju financijsku osnovu obrazovanja i obuke svojih upravnih kadrova.

Treće, dodatno kadrovsko jačanje nastavnčkog kadra, osobito sa stručnjacima i ekspertima iz prakse, po uzoru na upravne škole iz zemalja “stare demokratije“, ali i razvijenih europskih država.

Četvrto, obezbjeđenje potpore za certificiranje postojećih nastavnih planova i programa, te osmišljavanje novih, u skladu sa savremenim kretanjima i promjenama u oblasti javne uprave.

Peto, puno afirmiranje i promicanje rada i djelovanja Fakulteta u susjedstvu, Europi i svijetu, u koje bi bili uključeni svi korisnici usluga koje Fakultet pruža i koje bi pružao u budućnosti. To znači širenje slike o Fakultetu kao ključnoj i najznačajnijoj instituciji za obrazovanje i obuku djelatnika u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini. To bi pomoglo da Fakultet postane regionalno i svjetski poznata i uzorna institucija u oblasti obrazovanja i obuke upravnih djelatnika, poput primjerice Francuske ENA-e.

Implementiranjem navedenih prijedloga, Bosna i Hercegovina bi dobila konkretan model upravne škole u vidu Fakulteta za upravu. Dobila bi državnu upravnu visokoškolsku ustanovu koja bi mogla zadovoljiti najveći dio ciljeva svojih osnivača, kao i očekivanja javnosti. Izbor upravne elite i njezino stalno obnavljanje bi bilo osigurano, a uprava bi postigla svoju stabilnost i dobru startnu poziciju za buduće razvojne promjene i ostvarenje razvojnih ciljeva i zadataka.

Zaključak

U Bosni i Hercegovini još uvijek se na pravi način ne prepoznaje uloga i značaj koji ima obrazovanje u radu uprave i u procesu reforme javne uprave. Usljed toga, na obrazovanju kadrova za upravu i u upravi se još uvijek u značajnoj mjeri “štedi“, što za posljedicu ima da su djelatnici u javnoj upravi često prepušteni da sami uče ili prolaze “brzi kurs na licu mjesta“ od strane edukatora ili programera (ako se radi o tehničko-tehnološkim pomagalima). Institucije koje pružaju formalne oblike obrazovanja iz oblasti uprave veoma lako, uz podršku i potrebu vlasti, mogu provoditi i neformalne oblike obrazovanja. Kapaciteti, kao što je već konstatirano, postoje, samo je potreban ozbiljan pristup vlasti tome.

Na koncu, provođenjem formalnog i neformalnog obrazovanja kadrova u javnoj upravi i njihovim angažiranjem za rad u upravi, dobiva se efikasna javna uprava. To je reforma koja nije ovisna od promjene ustava Bosne i Hercegovini, od promjene nadležnosti, od promjene administrativno-teritorijalne podjele države,... Radi se, dakle, o reformi koja nije ovisna od “velikih“ političkih pitanja i problema oko kojih još uvijek nema konsenzusa u Bosni i Hercegovini. Jedan pilot projekat obrazovaja, edukacije i upošljavanja se može vrlo jednostavno kreirati na kantonalnom nivou, bez velikih političkih procesa. Upravo ovakva aktivnost može biti pozitivan primjer koji bi, nakon što je adekvatno pripremljen i implementiran, mogli koristiti i drugi kantoni, a u konačnici i cijela država. Ovakvi i drugi budući revolucionarni reformski procesi u upravi moraju se kreirati s jednog mjesta. To mjesto zasigurno treba biti jedan Institut za upravu. Upravo to je i velika prednost i imperativ na kome se treba i mora ozbiljnije raditi. Institucije (prvenstveno obrazovne) postoje, samo ih država treba prepoznati kao potporu za funkcioniranje javne uprave i općenito nje same.

Uzimajući u obzir ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, postaje jasno da se navedeni načini za provođenje reforme javne urave ne mogu provoditi klasičnim načinima izmjene ustava, zakona,... budući da za to ne postoji politički konsenzus. Međutim, ovaj prijedlog javne politike se treba odnositi na kantonalni nivo koji ima dovoljno nadležnosti da može pokrenuti određene procese sa ciljem reforme javnog sektora i javne uprave. Kako je navedeno, obrazovanje, edukacija i osmišljavanje reformskih procesa mogu biti provedeni na nivou kantona, u konkretnom slučaju Kantona Sarajevo. Za ovaj proces nije potreban politički konsenzus na državnom nivou, što bi u suprotnom bilo velika i u aktuelnim okolnostima teško premostiva prepreka.

Proces cikličnog obrazovanja za devet općina i kantonalnu javnu upravu treba biti osmišljen na način da se, prije svega, napravi jasna projekcija kako jedan organ uprave treba biti reformiran. Primjerice, jasne projekcije koliko (brojčano) treba izvršilaca (djelatnika), koji su ciljevi,... Uzimajući u obzir godišnju fluktuaciju uposlenika koji idu u penziju ili odlaze na druge poslove, proces upošljavanja bi se strogo kontrolirao u skladu sa prethodnom željenom projekcijom. Samim tim bi se proces reforme javne uprave odvijao bez nepotrebnih rezova i otpuštanja uposlenika.

Navedene aktivnosti treba implementirati i obaviti naučni institut, koji bi se formirao pri Fakultetu za upravu, pridruženoj članici Univerziteta u Sarajevu. Sam proces cikličkog obrazovanja potrebnih kadrova bi se odvijao kroz navedenu instituciju. Edukacija državnih službenika, također, bi se odvijala kroz istu instituciju, i to putem Centra za cjeloživotno učenje kao podorganizacione jedinice Fakulteta.

Sam Fakultet za upravu bi, u tom kontekstu, trebao imati drugačiji pravni položaj i status, što bi podrazumijevalo potpisivanje strateškog dokumenta sa Vladom Kantona Sarajevo. Faktički, Fakultet za upravu, odnosno njegov Naučni institut i Centar za cjeloživotno učenje bi bili jedna vrsta kantonalne Agencije za državnu službu. Ovaj proces bi vjerovatno, u prvoj fazi, trajao oko deset godina. Nakon određenog vremena mogao bi se evaluirati ovaj sistem, te bi na isti način bilo moguće uraditi isto i u drugim kantonima unutar entiteta Federacija Bosne i Hercegovine.

Literatura

- Bađun, Marijana (2004). *Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji*, u: Ott, Katarina (ur) (2004). *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije/Zaklada Friedrich Ebert, str. 125-157.
- *Dejtonski mirovni sporazum*. Sarajevo: JP NIO Službeni list, 1996.
- Fink Hafner, Danica i Mirko Pejanović (ur.) (2006). *Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*. Sarajevo/Ljubljana: Promocult.
- Hartmann, Jürgen (2006). *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske – Parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti*. Zagreb: Politička kultura.
- Kovač, Polonca (2014). *Organizational and Managerial Challenges of Reforming Slovenian Public Agencies*, u „Organizacija“, Vol. 47, br. 4, str. 281-294.
- Kovač, Polonca (2016). *Dosezi i manjkavosti upravnih reformi u Sloveniji*, u „Političke analize“, Vol. 7, br. 26, str. 13-17.
- Kuka, Ermin (2012). *Menadžment u obrazovanju*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
- Kuka, Ermin (2018). *Javne politike*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
- Leskovac, Saša (2009). *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
- Manojlović, Romea (2015). *Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije*, u „Hrvatska komparativna javna uprava-CCPA“, God. 15, br. 1, str. 141-173.
- Marčetić, Gordana (2007). *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.

- Mikulić, Sanja (2009). *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 9, br. 4, str. 1091-1126.
- Pejanović, Mirko i Elmir Sadiković (2010). *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
- Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić.
- Ploštajner, Zlata (2004). *Slovenian Public Administration: Continuation of Reform, Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Pusić, Eugen (2007). *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu/ Društveno veleučilište u Zagrebu.
- *Rapport annuel de la fonction publique*, Volume 1, Faits et chiffres 2006.-2007, str. 354, ed. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Pariz, 2007.
- *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*. Zagreb: Ministarstvo uprave Republike Hrvatske.
- Šašić, Đ., Tanović, M., Delić A. (2021). *Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora*, Pregled – časopis za društvena istraživanja, godina LXII, broj: 1.
- Šimac, Neven (2002). *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva – tranzicijske mogućnosti*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 343-386.
- Šimac, Neven (2008). *Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za državnu upravu u Francuskoj*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 45, br. 1/2008, str. 11-30.
- Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2020). *Osnove javnih politika*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica.
- Trpin, Gorazd (2002). *Reforma javne uprave u Sloveniji*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 293-321.
- Zoretić, Gordana i Denis Buterin (2016). *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske primjenom kompetencijskog modela*, u „Zbornik Veleučilišta u Rijeci“, Vol. 4, br. 1, str. 159-170.
- <https://www.fhvr.bayern.de/de/studium/soziale-absicherung.html>
- <https://ua.gov.si/>
- <https://nio.gov.si/nio/asset/strategija+razvoja+javne+uprave+2015+2020>

AKTUELNA PITANJA MODERNIZACIJE UPRAVNOG POSTUPKA I UPRAVNOG SPORA U FEDERACIJI BIH S CILJEM UNAPREĐENJA KVALITETA PRUZANJA USLUGA GRAĐANIMA

CURRENT ISSUES OF MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE DISPUTE IN FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH THE PURPOSE OF IMPROVING THE QUALITY OF SERVICES TO CITIZENS

Merima Tanović¹, Amel Delić², Anis Ajdinović³

^{1,2} Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu

³ Federalna uprava za inspeksijske poslove

¹ merima.tanovic@fu.unsa.ba, ² amel.delic@fu.unsa.ba, ³ anis.ajdinovic@fuzip.gov.ba

Primljen / Received : 11. 9. 2021.

Prihvaćen / Accepted: 16. 9. 2021.

Sažetak

Primjena principa dobrog upravljanja („good governance“) i javna uprava za građani-na podrazumijeva niz procesnopravnih pravila koje garantiraju ostvarivanje i zaštitu prava u svim fazama upravnog postupka i upravnog spora. Sublimirani niz efektiv-nih procesnopravnih pravila orijentiranih na odnos organa uprave sa strankama stvara pretpostavke za savremene modalitete funkcioniranja javne uprave. U procesu integri-ranja u evropski administrativni prostor potrebno je u pravnu regulativu inkorporirati i evropske procesne standarde, kao i principe pouzdanosti i legitimnih očekivanja, srazmjernosti, odgovornosti, efektivnosti itd. Proces demokratskog razvoja i sazri-jevanja zahtijeva kontinuitet u promjenama normativnog okvira kojim se postupno dokidaju administrativne barijere i kojim se građanin iz pukog adresata pretvara u aktivnog participanta u procesu upravnog odlučivanja. Zastarjela, ali stabilna upravna procesnopravna rješenja u Federaciji BIH zahtijevaju strukturalnu promjenu i uspo-stavljanje nove konstalacije odnosa između državne uprave i građanina, a koje građa-nina stavljaju u središte i finalnu odrednicu savremenog načina funkcionisanja javne uprave , uz dosljednu provedbu osnovnih upravnoprocenih principa u svim fazama upravnog odlučivanja.

Ključne riječi: upravnoprocena pravila, normativnopravni okvir, savremena javna uprava, građanski orijentirana javna uprava, dobro upravljanje

Summary

The application of the principle of good governance and public administration for the citizen implies a series of procedural rules that guarantee the exercise and protection

of rights at all stages of the administrative procedure and administrative dispute. Sublimated through effective procedural rules oriented to the relationship of administrative bodies with the parties, it creates preconditions for modern modalities of public administration functioning. In the process of integration into the European administrative space, it is necessary to incorporate European procedural standards into legal regulations, as well as the principles of reliability and legitimate expectations, proportionality, responsibility, effectiveness, etc. The process of democratic development and maturation requires continuity in changes in the normative framework which gradually removes administrative barriers and by which the citizen from a mere addressee becomes an active participant in the process of administrative decision-making. Outdated but stable administrative procedural solutions in the Federation of BiH require structural change and the establishment of a new constellation of relations between the state administration and the citizen, which puts the citizen at the center and final determinant of the modern way of functioning of public administration, with consistent implementation of basic administrative procedural principles at all phases of administrative decision-making.

Keywords: administrative procedural rules, legal framework, modern public administration, civic-oriented public administration, good governance

1. UVODNA RAZMATRANJA

Do kodifikacije, tj. regulacije općeg upravnog postupka u Evropi dolazi tek početkom XX. stoljeća. Po općem upravnom postupku trebaju djelovati svi organi kada odlučuju o pravima, obavezama, odgovornostima i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica. Regulacija općeg upravnog postupka i u tradicionalno demokratskim zemljama i dalje počiva na austrijskoj (germanskoj) tradiciji. Prvu kodifikaciju izvršila je Austrija 1925., potom Čehoslovačka i Poljska 1928. godine, što su bili ogledni primjeri za donošenje zakona o upravnom postupku Kraljevine Jugoslavije 1930. godine. Značajnu ulogu za uspostavljanje tzv. upravne prakse i harmonizaciju upravnog odlučivanja su imali sudovi. Druga nova i tada savezna kodifikacija u doba socijalističke Jugoslavije donesena je 1956. godine i važila za »najopsežniju i najdetaljniju kodifikaciju na svijetu«. Taj je ZUP mijenjan i dopunjavan četiri puta, 1965., 1977., 1978. i 1986. godine, te se primjenjivao u svim upravnim stvarima (kodifikacija pravila općeg upravnog postupka) i u svim republikama bivše SFRJ, čime potpada i pod normativnopravnu regulatornu tradiciju i Bosne i Hercegovine. Bez obzira na vrijednosna usmjerenja ugrađena u materijalno zakonodavstvo, standardizacija upravnog postupanja doprinijela je izvjesnom nivou pravne sigurnosti i uređenosti, ali i percepciji mogućih očekivanja građana u pogledu procedure. I druge su nove države nastale na prostoru bivše Jugoslavije nakon osamostaljenja mahom preuzele bivši jugoslavenski ZUP u verziji iz 1986., dok ga je SR Jugoslavija (proglašena 1992.) nastavila primjenjivati. U SR Jugoslaviji novi je

ZUP donesen 1997., a noveliran 2001. Nakon ustavnih i državnih promjena 2003. SRJ se transformirala u Državnu Zajednicu Srbije i Crne Gore. U Srbiji je novi zakon o općem upravnom postupku donesen 2016. godine, s izmjenama iz 2018. godine¹. Što se tiče zakona o upravnim sporovima, primjenjuje se zakon iz 2009. godine². Crna Gora je u skladu s preporukama SIGMA-e u procesu reforme javne uprave novo zakonodavstvo iz upravnog postupka donijela 2014. godine, s pratećim izmjenama i dopunama do 2017. godine³, a zakon o upravnom sporu 2016. godine⁴. U Hrvatskoj je 2009. godine izvršena modernizacija upravnog postupka i spora⁵, koji su pružili pretpostavke za dalji razvoj javne uprave nakon pristupanja Evropskoj uniji. U Sloveniji je zakon o općem upravnom postupku nakon raspada ex YU donesen 1999. godine, a zatim je mijenjan i dopunjavan od 2000- 2020. godine. Slovenija 2006. godine usvaja službeni prečišćeni tekst zakona, koji je mijenjan do 2020. godine⁶. Po pitanju upravnog spora, Slovenija je usvojila zakon 2006. godine s izmjenama i dopunama do 2017. godine.⁷

U Bosni i Hercegovini, shodno ustavnoj podjeli nadležnosti, na četiri tzv. administrativna nivoa postoje četiri poprilično kompatibilna upravnoprocesna pravila u četiri zakona o upravnom postupku i upravnim sporovima. Prvi zakon o upravnom postupku je usvojen na nivou Federacije BiH⁸ 1998. godine, 2002. godine donesen je zakon na državnom nivou⁹ i zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske¹⁰, te Brčko Distrikta 2011. godine¹¹. U Brčko Distriktu je 2001. godine donesen zakon o upravnim sporovima, na državnom nivou 2002. godine¹², a na ni-

¹ Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ broj: 18/2016, 95/2018)

² Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ broj: 111/2009)

³ Zakon o upravnom postupku Crne Gore („Službeni list CG“ broj: 56/2014, 20/2015, 40/2016, 37/2017)

⁴ Zakon o upravnom sporu Crne Gore („Službeni list CG“ broj: 54/2016)

⁵ Zakon o općem upravnom postupku Republike Hrvatske („Narodne novine RH“ broj: 47/09), Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske („Narodne novine RH“ broj: 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17)

⁶ Zakon o splošnem upravnom postopku („Uradni list RS“ št.24/06-uradno prečišćeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20)

⁷ Zakon o upravnom sporu („Uradni list RS“ št. 105/06,107/09-odl. US, 62/10, 98/11-odl. US,109/12, 10/17)

⁸ Zakon o upravnom postupku FBiH („Službene novine Federacije BiH“ broj: 2/98, 48/99)

⁹ Zakon o upravnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013, 53/2016)

¹⁰ Zakon o opštem upravnom postupku RS („Službeni glasnik RS“ broj: 13/2002, 87/2007-ispr., 50/2010, 66/2018)

¹¹ Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“ broj: 48/2011-prečišćen tekst, 21/2018, 23/2019)

¹² Zakon o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“ broj:19/02, 88/07, 83/08, 74/10)

vou FBiH¹³ i RS¹⁴ 2005. godine, te navedeni zakoni nisu imali značajnije izmjene i bitno drugačija rješenja. Time korektna, tradicionalna, ustaljena pa i s aspekta primjenjivosti stabilna i jednostavna procesnopravna regulacija koja počiva na modelu klasičnog formalizma postaje nedovoljno usklađena sa potrebama ubrzanih procesa u modernoj državi, ali i prevaziđena shodno novim, većim, kompleksnijim zahtjevima i očekivanjima građana. Tradicionalno upravno postupanje bazirano na jednakim osnovama na svim administrativnim nivoima u BiH ne korespondira sa modernim upravnim koncepcijama (dobrog upravljanja, novog javnog menadžmenta), niti sa standardima za zemlje proširenja zahtijevanim u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, kao ni s načelima decentralizacije i supsidijarnosti, kao i novim konceptom brzog upravnog odlučivanja, a potom stroge sudske kontrole.¹⁵ Pritom, novija komparativna rješenja u susjednim zemljama su u odnosu na važeće procesne regulacije u BiH (na sva četiri administrativna nivoa) značajno inovirala tradicionalnu praksu upravnog odlučivanja i prateće sudske kontrole.

2. PITANJA OD ZNAČAJA ZA PRAVA I PRAVNU ZAŠTITU STRANKE U UPRAVNOM POSTUPKU I SPORU

2.1. Legitimna očekivanja, zagarantovana prava i pravna zaštita, smanjenje administrativnih barijera

Najčešći problemi sa kojima se susreću građani pri obavljanju svakodnevnih poslova u vezi s organima uprave su službenički birokratizam, složene, nejasne i nezvjesne procedure za ostvarivanje prava, te višestruki formalizam i složen postupovni niz koraka i obraćanje većem broju organa čak i u jednostavnim upravnim postupcima. Procesnopravna pravila u BiH, bez velikih odstupanja na sva četiri administrativna nivoa, time podrivaju prijeko potrebnu pravnu izvjesnost odnosno pravnu sigurnost i ne uključuju mogućnost predviđanja ishoda postupka čak i u slučajevima kada ispunjavaju uvjete za ostvarivanje prava.

Postojeća rješenja u BiH harmonizirano reguliraju supsidijarnu primjenu općeg propisa o upravnom postupku (ne primjenjuje se u svim upravnim stvarima), zatim propisuju skoro identičan set obaveznih načela upravnog postupka, te je većina instituta i procesnih odredbi vezanih za stranku i njen status u odnosu na organ i nivo pravne zaštite ujednačeno regulirana (pretpostavke za vođenje upravnog postupka, tok i faze upravnog postupka, pretpostavka odbijanja zahtjeva stranke u slučaju

¹³ Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ broj: 11/05)

¹⁴ Zakon o upravnim sporovima RS („Službeni glasnik RS“ broj: 109/05, 63/11)

¹⁵ Ivan Koprić, Vedran Đulabić, *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Zagreb, 2009, str. 24.

šutnje uprave, pravni lijekovi itd.), što dovodi do zaključka da unapređenja normativnog okvira potrebna u zakonima FBiH su zapravo jednak reformski zahtjev i za druge administrativne nivoe vlasti.

Komparativna važeća rješenja u zemljama bivše SFRJ su u dostatnoj mjeri usklađena sa zahtjevima SIGMA-e odnosno Evropske unije u procesu pridruživanja i bez izuzetka uključuju: definiranje upravne stvari, upravnog ugovora, upravnih radnji/aktivnosti/materijalnih operacija, ukidanje supsidijarne primjene općeg propisa o upravnom postupku, znatno proširen obim obavezujućih načela upravnog postupka (načelo opravdanih očekivanja stranaka, načelo srazmjernosti, pravo stranke na pravnu zaštitu, načelo aktivne pomoći stranci itd.), garanciju stjecanja prava i garantni akt, zaštitu prava korisnika usluga od općeg interesa, uvođenje jedinstvenog upravnog mjesta, pravo na prigovor i žalbu, pretpostavku usvajanja zahtjeva stranke u slučaju šutnje uprave itd. Kumulativno posmatrano, instituti i nova procesna pravila ustanovljeni su s usmjerenjem na ekskluzivitet i primat zaštite prava i interesa stranke u postupku upravnog odlučivanja. Složeni niz potrebnih koraka i administrativnih barijera može se uspješno prevazići uvođenjem modaliteta elektronske komunikacije za stranke u upravnom postupku i upravnom sporu. Primjena elektronske komunikacije u javnoj upravi omogućava jednostavnu provjeru obima i nivoa dostupne usluge i prava koja se može ostvariti, ubrzava proces i skraćuje put njihovog ostvarenja, uz uključivanje, praćenje i maksimalnu zaštitu tokom procesa za ostvarenje priznatog prava. Visokokvalitetne elektronske komunikacije donose ogromne uštede i povećavaju efikasnost poslovanja. Time bi iste, naročito kroz interoperabilnost utjecale i na faktičko i praktično ostvarenje načela efikasnosti i ekonomičnosti u upravnom postupku.

Putem e-maila se u upravnom postupku mogu skoro svi vidovi komunikacije: podnesci, pozivi, obavještanje i razgledanje spisa. Jedini faktički preduvjet je primjena i postojanje zakona o elektronskom potpisu. Prema važećim rješenjima iz upravnog postupka jedino su zakoni o upravnom postupku BiH i Brčko Distrikta uveli inicijalne normativne pretpostavke za elektronsko komuniciranje između organa i stranaka (e-podnesci, e-dokumentacija, e-izjave itd.), kao i e-dostavljanje. Za potrebe obavljanja zadataka koji su im povjereni, javne uprave koriste različite vrste elektronskog poslovanja s građanima i poslovnim subjektima, što se u teoriji naziva poslovanje “*government to citizens*” (G2C) i “*government to businesses*” (G2B). Pod e-upravom ne podrazumijeva se samo elektronsko poslovanje javne uprave sa građanima i poslovnim subjektima već i elektronsko poslovanje u samoj javnoj upravi “*government to government*” (G2G) ili, tzv., poslovanje u zaleđu.¹⁶

¹⁶ Izvještaj revizije učinka: „Elektronsko poslovanje u institucijama BiH“ dostupno na: www.revizija.gov.ba, pristup: 1.3.2021. godine

Unapređenje upravnog postupka kroz uvođenje e-komunikacije i e-uprave za rezultat imaju očigledne društvene koristi koje uključuju:

- poboljšanje kvaliteta pružanja usluga građanima,
- brže i ekonomičnije obavljanje poslova, naročito u dijelu kancelarijskog poslovanja,
- unapređenje hijerarhijske i koordinacijske komunikacije unutar organa javne uprave, te saradnje sa drugim državnim organima i institucijama,
- usmjerenost i koncentraciju na bitne, osnovne djelatnosti organa javne uprave,
- lakše vođenje službenih evidencija, čuvanje, pohranjivanje podataka i dokumenata, uz oslobađanje od tzv. "viška papirologije",
- unapređenje kvaliteta javne usluge itd.,
- smanjenje birokratizma, korupcije, formalizma zbog elektronskog praćenja procesa itd.

Oslabljeni trend informatizacije i digitalizacije javne uprave simbolično je obilježje nerazvijenih i tranzicijskih društava nastao kao rezultat prijema i dominacije službeničkih kadrova bez ili s manjkom informatičkih znanja¹⁷. Sposobnost različitih informacionih sistema da rade zajedno – interoperabilnost - je ključni faktor uspješnog elektronskog poslovanja i ostvarivanja efekata e-komunikacije na konkretne zahtjeve građana. Pojam interoperabilnosti se kao opći pojam odnosi na sposobnost za elektronsku interakciju dva sistema, odnosno u slučaju organa uprave sposobnost da međusobno razmjenjuju informacije potrebne u području i konkretnom postupku nadležnog odlučivanja. Interoperabilnost je platforma u osnovi e-uprave koja ima za cilj ima efikasan zajednički rad, funkcionalno povezivanje različitih aplikacija/sistema, razmjenu i korištenje informacija i usluga. Za interoperabilnost se može reći da je stalni proces koji treba osigurati da se maksimizira mogućnost za razmjenu i ponovno korištenje informacija unutar nekog sistema i između različitih sistema.

2.2. Važnost i perspektiva uspostavljanja jedinstvenog upravnog mjesta

Pružanje javnih usluga na jedinstvenom upravnom mjestu jedan je od elemenata integriranog javnog upravljanja koje je usredotočeno na potrebe građana, preduzetnika i drugih korisnika javnih usluga. Riječ je organizaciji poslova organa javne uprave na način da s korisnicima komunicira na jednostavan način i na jednom

¹⁷ Tanović Merima, *Savremena javna uprava*, Fakultet za upravu, Sarajevo, 2018., str. 54-55

mjestu, dok se preostali upravni procesi realiziraju u pozadinskoj interakciji organa javne uprave s različitim nadležnostima.

Jedinstveno upravno mjesto vrši i tzv. savjetodavnu djelatnost i pruža savjetodavne usluge zainteresiranim licima, koji na istom mjestu mogu dobiti informacije, upute i savjete, ali i dobiti sve dostupne usluge i ostvariti zakonom priznata prava. Za jedinstveno upravno mjesto su potrebne i kompleksne pravne pripreme, koje podrazumijevaju interoperabilnost, saradnju i osnovu za e-upravu, ali i organizacijske pretpostavke odnosno podjelu odgovornosti i poslova za efektivno upravljanje složenim funkcioniranjem *one-stop shopa*.

Jedinstveno upravno mjesto traži razdvajanje prijemnog ureda (*front office*) i ureda koji obrađuje zahtjeve i vodi potrebne postupke (*back office*), decentralizaciju odlučivanja, orijentaciju na rezultat, sigurnost, kvalitetu i povjerenje u elektronske komunikacije, središnje i interoperabilne baze podataka (registre), kvalitetne upravne kadrove, kao i obrasce i formalizam koji slijedi logiku pružanja usluga, a ne tok papira.¹⁸ Jedinstveno upravno mjesto nastaje na izvjesnom nivou organizacijskog razvoja države i društvene spremnosti da prihvati, akumulira i pravedno podijeli pripadajuća prava zakonom predviđenim subjektima.

3. MODERNIZACIJA UPRAVNOG ODLUČIVANJA, SUDSKE KONTROLE I PRAVNE ZAŠTITE GRAĐANA

Modernizacija upravnog procesnog prava nerijetko se pogrešno interpretira kao usavršavanje postojeće pravne regulacije, popunjavanje praznina u pravnoj regulaciji koje je pokazala dotadašnja praksa, uvođenje boljih praksi prema stajalištima sudske prakse isl. Modernizacija upravnog postupanja postoji samo onda ako nudi i postavlja nove koncepte o ulozi uprave u društvu i pravno i faktički omogućava usavršavanje uprave. Moderna pravna regulacija upravnog postupka zapravo slijedi savremenu upravnu doktrinu, procese upravnog razvoja i standarde u drugim zemljama, te uključuje savremene metode rada u javnoj upravi.

Savremena upravnoprocesna regulacija na nivou razvoja i funkcija moderne države, usklađena je sa svrhom svog postojanja i ciljevima kojim služi. Unapređenje vrijednosnog koncepta na kojem počiva javna uprava u našoj zemlji neposredno bi doprinijelo i stvaranju racionalnijih regulatornih okvira za efikasniji tok upravnoprocesnog odlučivanja, odnosno procedura za donošenje zakonitih odluka u upravnom i sudskom postupku.

¹⁸ Ivan Koprić, *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2017.

Digitalizacija i e-uprava direktno pospješuju djelotvornost u cjelokupnom procesu odlučivanja i derogiraju birokratske viškove u tehnici njihovog provođenja, čak i u složenim upravnim postupcima i sporovima.

Modernizacija općeg upravnog postupka i upravnog spora znači njegovu temeljitu i strukturalnu promjenu, koja se bazira na strateškom opredjeljenju unapređenja postojećeg stanja u cjelokupnom procesu upravnog odlučivanja.

Pollitt i Bouckaert¹⁹ izrazili su tzv. neweberijanski model javnog upravljanja kroz četiri “M”, *to maintain* (održati), *modernize* (modernizirati), *marketize* (marketizirati/učiniti tržišnom) i *minimize* (smanjiti). Strategija modernizacije nije radikalni reformski preokret, ona je sistemski usmjerena prema postizanju značajnijih upravnih promjena uz neophodni otklon od birokratskog odnosno weberijanskog modela i približavanje principima dobrog upravljanja i uvođenja menadžerskih obrazaca u javnu upravu, što bi za javnu upravu u BIH značilo veći stepen demokratizacije kroz dosljedno primjenu načela javnosti, otvorenosti, dostupnosti i odgovora na zahtjeve građana, efektivnost itd.

U uvjetima nepristrasnog upravnog odlučivanja i politizacije javne uprave demokratski oslonac se pomjera prema sudstvu i sudsku kontrolu zakonitosti (i cjelishodnosti) upravnih akata. Na upravne sporove prelazi težište procesnih garancija u svim spornim slučajevima, time nije ništa manje važno stvoriti pretpostavke za djelotvornu procesnopravnu zaštitu prava stranaka u upravnim sporovima. Novelirani principi u općem upravnom postupku postavljaju građanina odnosno stranku u središte i temeljnu razložnost pravca i oblikovanja upravno-pravnih odnosa. Pravilno vođenje upravnih postupaka i utvrđivanje prave istine zapravo su pozadinska vodilja za ostvarenje vrhunskog načela svakog pravnog sistema i pravne države-načela zakonitosti. Time novelirana procesna pravila dokidaju odredbe koje na autoritativan način tretiraju stranku, a otvaraju mogućnosti da su državni organi koji primjenjuju opći propisi zapravo u službi i na usluzi građanima.

Također, kroz novelirana procesna rješenja u BIH potrebno je osigurati dosljedno provođenje načela efikasnosti i ekonomičnosti u smislu pokretanja, toka, vođenja i poštivanja rokova u upravnom postupku, ali i upravnom sporu, te dokinuti negativne posljedice kojim rezultiraju važeće odredbe u slučaju tzv. šutnji uprave.

¹⁹ Christopher Pollitt&Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Third Edition, 2011, p. 200

3.1. Sudska kontrola zakonitosti upravnih akata - aspekti i pitanja unapređenja upravnog spora u BiH

U okvirima autonomnog izvršavanja nadležnosti sudska i upravna vlast nužno su povezane u ostvarenju najviših principa vladavine prava, zaštite zakonitosti i pravne sigurnosti, te su u obavljanju svojih poslova usmjerene na saradnju i pružanje pravne pomoći.

Djelimična podređenost upravnih organa sudskoj vlasti bazira se na objektivnoj, nepristrasnoj kontroli zakonitosti donesenih upravnih akata izvan mehanizma i organizacije upravne vlasti, putem:

- a) redovne sudske kontrole zakonitosti konačnih upravnih akata organa javne uprave putem instituta upravnog spora, te sekundarne zaštite ustavnih ljudskih prava i sloboda povrijeđenih konačnim upravnim aktom ili radnjom službenog lica,
- b) kontrole uprave koju vrši javno tužilaštvo,
- c) novčanog kažnjavanja rukovodioca organa javne uprave zbog nedostavljanja traženih isprava i nepoštivanja presude u upravnom sporu.²⁰

Zbog nezavisnosti i nepristrasnosti suda, te drugih načela obavljanja sudske funkcije, a zbog osiguranja objektivnosti i pravičnosti sticanja svojstva pravosnažnosti upravnog akta, kao posljednjeg stepena nepromjenjivosti upravnog akta i pravne sigurnosti, u upravno procesno pravo uveden je institut upravnog spora odnosno sudske kontrole zakonitosti upravnih akata.

Prema prirodi i širini ovlaštenja suda u upravnom sporu, odnosno činjenici da sud²¹ može meritorno riješiti upravnu stvar ili vratiti upravnom organu akt na ponovno odlučivanje s uputstvom o načinu i svrsi ponovnog odlučivanja (spor pune i ograničene jurisdikcije)²², redovnom ili specijaliziranom, upravnom sudu se može pripisati autoritativna, kontrolna uloga nad organima javne uprave. U prilog podređenosti organa javne uprave sudskoj kontroli govori i načelo obaveznosti izvršenja presuda iz upravnog spora, te sekundarni oblici sudske zaštite upravnog akta kada su ustavna prava čovjeka i građanina povrijeđena upravnim aktom ili rad-

²⁰ Primjeri: čl. 75 Zakona o upravnim sporovima R. Srbije (*Službeni glasnik RS*, br. 111/09), čl. 81 Zakona o upravnim sporovima R. Hrvatske (*Narodne novine*, br.: 20/10, 143/12, 152/14, 94/16).

²¹ Sudsku kontrolu javne uprave u skladu s uporednim rješenjima može vršiti redovni sud, posebno odjeljenje redovnog suda, upravni sud ili administrativni tribunal i ustavni sud, detaljnije vidjeti: Jelena Jerinić (2012) *Sudska kontrola uprave*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, str. 83-152.

²² Zoran Tomić (2016) *Upravno pravo*, šesto dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, str. 303.

njom službenog lica.²³ Manjkavost normativnih rješenja u našoj i nekim susjednim zemljama prema evropskim rješenjima u sudskoj kontroli uprave jeste nedostatak redovnih i vanrednih pravnih lijekova u upravnom sporu odnosno jednostепенost upravnog spora, te odsustvo usmene rasprave i direktne kontrole materijalnih operacija (upravnih radnji) organa javne uprave.²⁴

Zakoni u upravnom postupku priznaju javnom tužiocu status stranke u cilju zaštite vrhovnog principa zakonitosti. Javni tužilac se u postupku pojavljuje kao zaštitnik javnog interesa i formalne / materijalne zakonitosti, koji su eventualno povrijeđeni upravnim aktom odnosno priznatim pravima pravnih i fizičkih lica. Time javni tužilac ima pravo na žalbu u upravnom postupku, tužbu u upravnom sporu, obnovu postupka, zahtjev za zaštitu zakonitosti i zahtijevati odlaganje, odnosno prekidanje izvršenja izvršnog upravnog akta, ako ocijeni da je u pitanju povreda zakona, međunarodnog ugovora ili ukoliko bi mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice.²⁵

Deficitarne pravne regulacije u oblasti upravnih sporova u BIH baziraju se na pretpostavljenoj sporosti njihovog rješavanja zbog povjeravanja istih redovnim sudovima, odsustvu obavezujućih načela upravnog spora, dispoziciji suda da održi usmenu raspravu, suženim mogućnostima preispitivanja jednostepene sudske odluke odnosno odsustvu žalbe, te naročito odsustvu djelotvornih metoda za stvarnu sudsku kontrolu zakonitosti upravnih akata kod sporova ograničene jurisdikcije i provođenja načelno obavezujućih presuda u upravnim sporovima. Poredbeno posmatrano, uz uvođenje pretpostavki za elektronsko komuniciranje između suda i stranaka u upravnom sporu, sve druge zemlje u regiji imaju mnogo bolja pravna rješenja za efektivnu kontrolu zakonitosti upravnih akata, i to od strane specijaliziranih sudova.

Komparativna rješenja u susjednim državama u generalnu definiciju sudske kontrole uprave uvode instrument osiguranja izvršenja odluke u upravnom sporu, a putem novčanog kažnjavanja rukovodioca organa javne uprave, na što je ukazala sudska praksa, naročito u slučajevima pribjegavanja rukovodioca "modificiranom" izvršenju sudske presude.

8. ZAKLJUČAK

Evidentno je da postojeća pravila upravnog postupka i prateća sudska zaštita ne odgovaraju evropskim principima u javnoj upravi, te iako su pokazala izvjesnu stabilnost kroz praktičnu primjenu, vremenski su i društveno prevaziđena, te ne

²³ U slučaju da nije osigurana druga sudska zaštita, *ibid.*, str. 305.

²⁴ Jelena Jerinić, *op.cit.*, str. 371.

²⁵ Zenaid Đelmo (2009) *Pravno uređenje javne uprave*, Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, str. 514.

omogućavaju funkcionalno unapređenje javne uprave, niti pružaju pretpostavke za građansku orijentaciju javne uprave (*citizen-centred government*).

U pogledu unapređenja upravnog odlučivanja, kao ključnog segmenta provođenja SIGMA principa odgovornosti i pružanja usluga, potrebno je usvojiti potpuno nove zakone o općem upravnom postupku (ZOUP) i zakone o upravnim sporovima (ZUS), potpuno mijenjajući pretpostavke na kojim počivaju raniji zakoni, *harmonizirano na svim upravnim nivoima*:

- a) *ukinuti supsidijarnost propisa o općem upravnom postupku (primjenjuje se u svim područjima, posebni upravni postupak se izuzetno propisuje, u slučaju da su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti: za pojedina pitanja, posebnim materijalnim zakonom, u slučaju nužnosti posebnog postupanja, te pod uvjetom da nije protivno temeljnim odredbama ZOUP-a),*
- b) *jasno definirati upravnu stvar i odrediti područje primjene (uvođenje upravnih ugovora)*
- c) *jasno odrediti organe koji primjenjuju ZOUP kao javnopravna tijela odnosno: organe državne uprave odnosno jedinice lokalne samouprave, druge državne organe i institucije koje raspolažu javnim ovlaštenjima,*
- d) *uvesti pored postojećih, potpuno nova načela upravnog postupka (srazmjernosti u zaštiti prava građana i javnog interesa, pristupa podacima i zaštite podataka, prava stranke na pravne lijekove, zaštite stečenih prava stranaka itd.),*
- e) *uvesti mogućnost spajanja većeg broja sličnih zahtjeva o kojim odlučuju različiti stvarno nadležni organi i time poboljšati institucionalnu komunikaciju (formiranjem instituta tzv. jedinstvenog upravnog mjesta – one stop-shop)*
- f) *uvesti princip prioriteta vođenja i odlučivanja u upravnom postupku od strane ovlaštenog službenog lica (ne rukovodioca),*
- g) *inkorporirati pretpostavke za elektronsku komunikaciju između organa i stranaka (podnesci, obavještanje, zapisnik, rekonstrukcija spisa, dostavljanje i dr. elektronska dokumentacija),*
- h) *umjesto skraćenog postupka uvesti neposredno rješavanje u taksativno navedenim slučajevima i pod uvjetima predviđenim zakonom,*
- i) *skratiti zakonske rokove za donošenje rješenja (neposredno rješavanje – 20 dana, ispitni postupak – 40 dana), uvesti obavezu poštivanja instruktivnih rokova,*
- j) *uvesti mogućnost iniciranja postupka ex officio (obavijesti od strane građana, civilnog društva, ombudsmena itd.),*

- k) *regulirati mogućnost šutnje administracije za obavljanje materijalnih radnji i neposredno rješavanje, te uvesti pravnu fikciju da je u tom slučaju zahtjev stranke odobren (preasumtio iuris et de iure),*
- l) *uvesti prigovor na materijalne radnje (pravna zaštita od postupanja javno-pravnih organa, od postupanja svih pružatelja javnih usluga) i upravne ugovore, kao i predstavke/pritužbe na ponašanje javnih službenika (kršenje etike, pravila dobrog administrativnog ponašanja),*
- m) *regulirati izdavanje potvrda o kojim se vodi ili ne vodi službena evidencija, uz uvođenje mogućnosti žalbe na rješenje o odbijanju izdavanja potvrde,*
- n) *uvesti institute tzv. garancije prava ili statusa građaninu u određenim okolnostima (jačanje pravne sigurnosti),*
- o) *uvesti i regulirati institut tzv. upravnih ugovora (ugovor o koncesiji, javnim nabavkama, javno-privatnom partnerstvu itd.),*
- p) *uvođenje obaveze drugostepenog organa da po žalbi riješi upravnu stvar (ubrzanje okončanja upravnog postupka),*
- q) *unaprijediti sistem izvršenja rješenja administrativnim putem,*
- r) *razmotriti smanjenje broja vanrednih pravnih sredstava u upravnom postupku itd.*

Zakon o upravnom sporu (ZUS) treba pratiti ujednačenu primjenu zakona o općem upravnom postupku, te se uz harmonizaciju i smanjenu disperziju materijalnih propisa dolazi do značajnog funkcionalnog unapređenja javne uprave, a naročito pružanja usluga građanima. Novim ZUS-om je minimalno potrebno:

- a) *pozitivno odrediti predmet upravnog spora (spor o zakonitosti donesenog akta i propuštanja donošenja / zakonitosti upravnih ugovora / radnji službenog lica i protiv općih i pojedinačnih upravnih akata),*
- b) *revidirati načela vođenja upravnog spora (npr. načelo provođenja usmene rasprave, saslušanja stranke, u razumnom roku itd.),*
- c) *uvesti obavezu upravnog spora pune jurisdikcije, koji osigurava potpunu sudsku kontrolu nad zakonitošću upravnih akata,*
- d) *uvesti elektronsko predavanje tužbe, regulirati niz okolnosti i mogućnost ekstenzije rokova za predavanje tužbe (u slučajevima šutnje uprave ili pogrešnih obavještenja stranke koji se mogu staviti na teret organu itd.),*
- e) *regulirati javnu / usmenu raspravu u upravnom sporu, uz dokazivanje po uz načela parničnog postupka i načelo materijalne istine,*
- f) *uvesti pravo žalbe kao redovni pravni lijek na prvostepenu presudu u upravnom sporu (prvostepeni upravni spor – sudija pojedinac, drugoste-*

- peni – sudsko vijeće),*
- g) *obaveznost provođenja presuda iz upravnih sporova proširiti materijalnom odgovornošću rukovodioca organa javne uprave za dosljedno provođenje itd.*

Literatura

- Aberbach, D. Joel, Rockman, A. Bert (2000) *In The Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive*, Brookings Institution, Washington D.C.
- Ahern, Bertie (1997) *Remarks by An Taoiseach at the Launch of the First Customer Service Action Plan of the Department of the Taoiseach*, Government Information Services, Dublin.
- Baka, B. Andras (1998) *Framework for Public Menagement in Hungary*, Veheijen and Coombes, Budapest.
- Beuc, Ivan (1989) *Povijest država i prava na području SFRJ*, III izdanje, Pravni fakultet, Zagreb.
- Borković, Ivo (1968) *Razvoj, organizacija i položaj državne uprave u Jugoslaviji*, Pravni fakultet, Split.
- Borković, Ivo (1984) *Upravno pravo*, drugo izdanje, Informator, Zagreb.
- Boromisa, Anamarija (2004) *Spremnost javne uprave za priključenje Europskoj uniji*, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb.
- Čalija, Branko (1978) *Organizaciono procesno pravo*, Magistrat, Sarajevo.
- Ćirković, Sima (1964) *Istorija srednjovjekovne bosanske države*, SKZ, Beograd.
- Dedić, Sead, Gradašević-Sijerčić, Jasminka (2005) *Radno pravo*, Pravni fakultet Sarajevo.
- Dedić, Sead (2001) *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Magistrat, Sarajevo.
- Demmke, Cristoph (2003) *Evropske državne službe između reforme i tradicije*, Evropski institut za javnu upravu, Maastricht.
- Denhardt, B. Robert (2007) *Theories of Public Administration*, Cengage Learning, USA.
- Dimitrijević, Pavle (1964) *Javna uprava*, Viša upravna škola, Niš.
- Dimitrijević, Pavle (1983) *Osnovi upravnog prava*, Savremena administracija, Beograd.

- Dimitrijević, Pavle (1959) *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Savremena administracija, Beograd.
- Đelmo Zenaid (2007) *Upravno pravo i evropsko upravno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
- Đelmo, Zenaid (2008) *Upravno procesno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
- Đelmo, Zenaid (2009) *Pravno uređenje javne uprave*, Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
- Đorđević, Jovan (1962) *Ogledi o birokratiji i birokratizmu*, Kultura, Beograd.
- Đurić, Mihajlo (1987) *Sociologija Maksa Vebera*, Naprijed, Zagreb.
- Festić, Ibrahim (1982), *Uprava, vlast i zakonitost*, Svjetlost, Sarajevo.
- Festić, Ibrahim (2003) *Upravno pravo*, Pravni fakultet, Sarajevo.
- First, Božidar (1957) *Sistem upravnog postupanja*, Birotehnika, Zagreb.
- Flumian, Maryantonett (2009) *Citizens as Prosumers: The Next Frontier of Service Innovation*, Institute on Governance, Canada.
- Geršković, Leon (1951) *Nauka o administraciji*, Službeni list FNRJ, Beograd.
- Holland, Kaspar, Svein, Eriksen (2002) *Izazovi reforme*, Agencija za unapređenje državne uprave, Beograd.
- Ibrahimagić, Omer (2009) *Državnopravni i politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo.
- Ivančević, Velimir (1983) *Institucije upravnog prava*, knjiga I, Pravni fakultet, Zagreb.
- Jerinić, Jelena (2012) *Sudska kontrola uprave*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd.
- Kamarić, Mustafa (1961), *Razvoj upravnog prava*, Arhiv, Sarajevo.
- Kamarić, Mustafa, Festić, Ibrahim (2004) *Upravno pravo: opšti dio*, treće izmijenjeno izdanje, Magistrat, Sarajevo.
- Koprić, Ivan (2003), *Modernizacija hrvatske uprave*, Državno veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
- Krbek, Ivo (1962), *Pravo javne uprave, FNRJ I, II, III*, Birozavod, Zagreb.
- Krbek, Ivo (1932) *Upravno pravo*, Jugoslovenska štampa, Zagreb.
- Krbek, Ivo (1960) *Pravo javne uprave FNRJ*, knjiga I, Birozavod, Zagreb.
- Lenin, I. Vladimir (1932) *State and Revolution*, International Publishers, New York.
- Leskovac, Saša (2009) *Tranzicija i reforma javne uprave- Politika reforme javne uprave u zemljama u tranziciji s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Sarajevo.

- Light, C. Paul (1999) *The True Size of Government*, The Brookings Institution, Washington.
- Lilić, Stevan (1995) *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd.
- Lilić, Stevan et al. (1999) *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd
- Popović, Slavoljub (1969) *Upravno pravo: opšti deo*, Savremena administracija, Beograd.
- Pusić, Eugen(1971) *Problemi upravljanja*, Naprijed, Zagreb.
- Pusić, Eugen(1997) *Upravni sustavi*, Školska knjiga, Zagreb.
- Pusić, Eugen (1961) *Uprava*, knjiga I, Školska knjiga, Zagreb.
- Pusić, Eugen (1973) *Nauka o upravi: Uvodna pitanja, uprava u društvu, uprava kao ljudska djelatnost*, knjiga I, Školska knjiga, Zagreb.
- Pusić, Eugen (2002) *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb.
- Pusić, Eugen (2002) *Upravljanje u suvremenoj državi*, Suvremena javna uprava, Zagreb.
- Tanović, Merima(2018), *Savremena javna uprava*, Fakultet za upravu- pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
- Tomić, Zoran (2016) *Upravno pravo*, šesto dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd.
- Trnka, Kasim(2006), *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.

PRECONDITIONS FOR ESTABLISHING PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP AS A MODEL OF EFFECTIVE MANAGEMENT OF PUBLIC AFFAIRS

PREDUSLOVI ZA USPOSTAVLJANJE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA KAO MODELA EFEKTIVNOG UPRAVLJANJA JAVNIM POSLOVIMA

Amel Delić¹, Đevad Šašić², Merima Tanović³

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu

¹amel.delic@fu.unsa.ba, ²dzevad.sasic@fu.unsa.ba, ³merima.tanovic@fu.unsa.ba

Primljen / Received : 2. 6. 2021.

Prihvaćen / Accepted: 7. 7. 2021.

Abstract

The scope of state activities, particularly of the public administration is increasing and becoming more demanding. State administration has always served to some higher interest, which slightly changed during the history, but regardless, their activities covers numerous areas of everyday life and often complex and formalized procedures that require specific knowledge and skills.

Contemporary approach of state administration needs to be rationalized and inclusive, due to global context, availability of information, higher level of citizen rights and increased needs and other factors. State is adopting new patterns, and one of them that enables the state to follow the social dynamic and rationalize its activities and resources is Public Private Partnership. In this paper the concept of Public Private Partnership has been presented with fundamental motives for its implementation, as well as the benefits and negative aspects, throughout the prism of three countries from Central and Eastern Europe, but practically the same geographical region and with similar political, economic and legal background: Bulgaria, Hungary and Bosnia and Herzegovina. The paper presents the legislative, political and administrative perspective of Public Private Partnership, having in mind that first two countries recently became European Union members, and are just completing the transition that the third country, Bosnia and Herzegovina is starting at the moment.

Keywords: Public Private Partnership; transitional countries; legislative, political and administrative approach; effective management; governance

Sažetak

Djelokrug aktivnosti države, naročito javne uprave raste i postaje sve zahtjevniji. Državna uprava je uvijek služila nekom višem interesu, koji se neznatno mijenjao tokom historije, ali bez obzira na to, njihova djelatnost obuhvata brojna područja svakodnevnog života i često složene i formalizovane postupke koji su zahtijevaju specifično znanje i vještine.

Savremeni pristup državne uprave treba biti racionaliziran i inkluzivan, usljed globalnog konteksta, dostupnosti informacija, visokog nivoa prava građana i povećanih potreba, te drugih faktora. Država usvaja nove obrasce, a jedan od njih koji omogućava državi da slijedi društvenu dinamiku i racionalizira svoje aktivnosti i resurse je javno-privatno partnerstvo. U ovom radu je predstavljen koncept javno-privatnog partnerstva sa temeljnim motivima za njegovu primjenu, kao i prednostima i negativnim aspektima, kroz prizmu tri zemlje centralne i istočne Evrope, ali praktično istog geografskog regiona i sa sličnim političkim, ekonomskim i pravnim kontekstom: Bugarska, Mađarska i Bosna i Hercegovina. Rad predstavlja legislativnu, političku i upravnu perspektivu javno-privatnog partnerstva, uzevši u obzir da su prve dvije zemlje nedavno postale članice Evropske unije i upravo završavaju tranziciju koju treća zemlja, Bosna i Hercegovina počinje u ovom trenutku.

Ključne riječi: javno-privatno partnerstvo, tranzicijske zemlje, legislativni, politički i upravni pristup, efektivni menadžment, upravljanje javnim poslovima

1. INTRODUCTION

State has changed its organizational forms, political context, relationship with people habituating within its territory and performing various activities, but their essential goal remains the same: to design, perform and control the activities of public interest. In the last few decades, state is open for some reforms that partially include other relevant social actors in the process of design and performance of public affairs. These activities are related to outsourcing, public-private partnership, openness and transparency of government, New Public Management (NPM) and Good Governance principles and similar terms and concepts.

The crucial goal of introducing such concepts is to improve efficiency, quality of public services and products, and legitimacy. Public Private Partnerships (PPPs) started their serious development mostly around 1980s when private sector thinking was introduced and used in the public sector, and market-based criteria were applied to the delivery of public products and services. Questions regarding PPPs very often have to be answered for particular market and even for particular project. The context of PPPs is the one related to the ideas of New Public Management. NPM is a form of public governance and it means including governmental, non-governmental organization and citizens. New Public Management is a way of understanding the role and interaction of government with public that is based on the introduction of private sector managerial instruments in the public sector, with the aim of achieving efficiency, effectiveness and financial stability of the public sector. New Public Management implies the abandonment of the traditional Weberian bureaucratic model of government in favor of modern market-oriented service management. Such administration does not control people and their activi-

ties, but, trying to include as many relevant stakeholders, creates and implements public policies aimed at increasing living standard, increasing efficiency, effectiveness, equality and social inclusion. These policies encourage entrepreneurship, research and innovation, create competition and are ensuring conditions for the development of privatization and public-private partnerships, citizen participation and civil society development, at the same time ensuring financial stability of the society, state and active subjects in the state. Policies created in coordination with citizens aim to foster decentralization, increase professionalism and neutralize the public service.

In this paper we will discuss the legal, and partially political and social background regarding Public-Private Partnerships (PPPs) in Bulgaria, Hungary and Bosnia and Herzegovina. Although first two countries are relatively new European Union (EU) members, we consider them as an excellent benchmark for Bosnia and Herzegovina, as a transition country and potential EU candidate country, since Bulgaria and Hungary have faced serious challenges while coping with EU regulations and market trends, and are still in transition when discussing the issues of Public Private Partnership.

2. BULGARIAN PERSPECTIVE ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Although public-private partnerships (PPPs) are relatively new practice in the Bulgarian municipalities, Bulgarian local authorities consider the partnerships with private sector as very important. At the same time, the basic concept of public-private partnerships is not always well understood. There is a tendency of classifying all business relationships between municipalities and the private sector as PPP. Therefore, various problems occur and public interest is very often the last what is taken into account when performing the PPP activities.

In this sense, local authorities in Bulgaria, where PPPs commonly appear, have to change their attitude, focusing primarily to the provision of high quality services.

The reform should focus on the legal framework. It should provide enough flexibility regarding the content and nature of the PPP. But, in Bulgaria there was no special law on PPP for a long time. Such arrangements were defined and regulated by a complex interaction between national and municipal regulations as well as the project contract provisions. From the public interest standpoint, different results are achieved due to integration of different practices and PPP arrangements in the same legal framework.

In recent years, there were both positive and negative examples of PPP arrangements.

As Vladkov and Markov (2010) claim, practical experience proved that the PPPs success largely depends on the comprehensive process of various factors evaluation and management. These factors are: type of PPP, risks, partner, contractual arrangements, impacts, project management, municipal program policies and goals, etc. It seems that one of the the main problems is insufficient risk assessment and allocation of funds, that leads to an increase of financial obligations for local authorities. Local authorities have not assessed the risk so far.

Different ministries have published various documents containing PPP definitions and their forms classified by sectors or types of projects. Bulgarian Ministry of Finance has prepared a “Methodological guidelines for public-private partnership” that includes the following definition: “PPP is a long-term contractual agreement between the entities of the public sector and the private sector, to finance, build, reconstruct the infrastructure, infrastructure management and its maintenance, in which the private partner assumes the risk of construction (project execution) and at least one of the two risks - the availability of services or demand for services.” (detailed at: www.minfin.bg/en)

This definition is in line with European Commission guidelines under which the PPP arrangements can be removed from the state balance sheet.

Also, Bulgarian Ministry of Economy has adopted internal rules for the implementation of public-private partnerships which define the following PPP forms:

- α) contracts to design, construct, maintain, operate and manage the public sector assets;
- β) contracts to design, construct, maintain, operate and manage the private state property;
- γ) a service provision contract;
- δ) commercial company;
- ε) civic partnership. (more at: www.mi.government.bg/en)

2.1. BULGARIAN LEGISLATION ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS

Until 2013, Bulgarian legislation did not explicitly regulate the PPP relationship, while there was no special law on public-private partnership. Before that, and partially even today, PPPs have been defined and governed by a complex interaction between national and municipal legislation and regulations, as well as by the project contractual agreements. New legislation was adopted in order to incorporate EU legal requirements into public contracts and concessions in compliance with European Commission Directive. Some of these amendments involve the regula-

tion of issues related to transparency, publicity, free competition, and the guarantee of public interests in the procedures.

National Assembly of Republic of Bulgaria adopted a Public Private Partnership Act in 2013, which has been annulled by the new Concessions Act adopted by the same legislative institution at the end of 2017.

We can consider that besides the Concessions Act and European Union legal acts and guidelines, legal framework in the area of public-private partnerships in Bulgaria is fulfilled with the Public Procurement Act, Local Self-Government and Local Administration Act.

The general legal framework for carrying out public private partnerships is defined in the Local Self-government and Local Administration Act. It provides the legal basis for cooperation and partnership of municipalities with legal or natural persons for achieving objectives of mutual interest and for assigning municipal activities to external partners. PPP is based on cooperation agreement, that has to be approved by the municipal council.

The rules and procedures for the commercial activities of municipalities are defined in the Municipal Property Act. Some Municipality may participate in various forms of economic activities with its financial resources, except subsidies from the state budget. Also, a municipality may participate in commercial entities if it is provided that its liability does not exceed the amount of its shares. Municipalities cannot participate in unlimited liability commercial entities. But, as Vladkov and Markov (2010) notice, municipality may make a decision for a partnership arrangement with legal or natural persons through the establishment of a joint stock company. The registration of such a company is regulated by the Bulgarian Commercial Act.

The Concessions Act is the general act that regulates public-private partnerships between the municipalities and the private sector. As a legal instrument, the concession is present in Bulgaria for few decades. The Concessions Act determines the rules and procedures for granting a concession. It outlines, in detail, the whole process, including preparation, tender procedure, content of the contract, and overall control of the implementation of the concession contract.

In 2013, Bulgarian National Assembly passed the new PPP Act. This legislation has not been considered extremely positive, bearing in mind the Bulgarian political system and political culture, traditional bureaucracy, inefficiency and corruption. However, the reasonable improvements and positive effects of public and academic debates were notable, while many of the discussed issues have been incorporated into the law. But, the Bulgarian practice and European Union acts were not in harmony with this act.

Concessions Act adopted in 2017 put out of legal force the previous Concessions Act from 2006 and Public Private Partnership Act from 2013. The new act transposes into the national legislation Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of European Union from 2014, regarding the allotment of concession contracts.

This Act is focused on high quality and affordability of public services and infrastructure with optimal ratio of price and quality; responding to the public needs in effective, efficient and economic method and all that by optimizing the concession procedures in line with European Union acts and practices and European Structural and Investment Funds and Programmes.

Depending on the object of the concession, a number of sector specific acts – such as the Waters Act, the Ores and Minerals Act, the Forests Act, the Law on Black Sea Coast, the Railway Transport Act, the Roads Act, etc. – regulate the specific objects of a concession and set the rules and procedures according to the concession object. Usually, these regulations define some obligations, limitations, and restrictions on the procedure, depending on the object of the concession.

2.2. POLITICAL PERSPECTIVE AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN BULGARIA

We can now observe in more detail the academic and political response to the PPP legal framework, structure and activities in Bulgaria. PPP is a relatively new practice for Bulgarian public authorities and is still at an early stage of development. Despite this fact, Vladkov and Markov (2010) claim that Bulgarian local governments give high importance to partnerships with the private sector and consider the approach of implementing infrastructure projects through a PPP as an attractive alternative to the traditional model of procurement of works and services. This is while it can overcome constraints due to the lack of finances and infrastructure in municipalities.

At the same time, Ganeva (2012) notices that the concept behind the term public-private partnership is not always well understood. Public authorities rely on a PPP mainly as an opportunity to obtain new infrastructure. Also, there is a tendency for all types of business relations between a municipality and the private sector to be classified as PPPs. A typical example is the classification of all types of joint stock companies with municipal participation as public private partnerships, although in many cases the public interest is the last thing considered in managing these companies.

Therefore, it is not surprising when Georgieva (2012) claims that the public opinion about these commercial activities of municipalities is strongly negative. A public private partnership suggests that a socially significant public service or a service used by a large part of the population is provided by a private company on behalf of the public authority. The essence of a PPP lies in the positive impact on the community as a result of improved services and infrastructure rather than the particular form of business relations between the municipality and the private sector under a PPP.

In this sense, a shift in the attitude of the public authorities regarding PPP is necessary, focusing primary towards provision of quality services, rather than assets acquisition.

Since not proper risk evaluation and allocation created an increased financial burden for the government institutions, these institutions find themselves in a weak position during renegotiation. This way they are eventually forced into accepting to carry the major share of the risk, with visible effects on the public accounts in the long run.

Quite often, as Peteri and associates (2010) comment, municipalities enter into a public-private partnership by establishing joint stock companies or by granting a concession. The concessions are mainly for operation and maintenance of public assets. PPPs with investment purposes are rather exceptional. In most cases these concessions involve limited financial resources and can be applied to a broad range of municipal services.

A common practice exists among decision-making public bodies to increase or decrease the capital of joint stock companies through properties introduction to the capital of these companies. In reality, most of these properties do not serve the declared activity of the company.

Following the mentioned introduction of properties, these properties are sold on the market and thus the company is financed indirectly by the municipality. At the end the public authority is deprived of revenues that would be generated from the sale or rent of the property. Reflecting on this practice, Valdkov and Markov (2010) claim that the decisions of public authorities on joint stock companies' properties are not supported by detailed surveys of the current status of these properties. In addition, no specific motivation or proof of the benefits to the municipality are given. None of these decisions are supported by financial and economic analysis. Usually the public decisions simply stipulate which properties will be contributed to the capital of which companies and which properties will be sold. These companies, with small exceptions, do not carry out the main purpose for which they were established in the first place.

For those and other reasons present in the academic and political discourse regarding the Bulgarian PPPs, Vladkov and Markov (2010) have designed the following recommendations:

- a) Transparency of joint stock companies
- b) Provisions of Concession Act should be adjusted to local conditions
- c) Need for local strategy on municipal property management
- d) Local policy on public-private partnership should be developed
- e) Clear assignment of responsibilities for PPP projects

Respecting these recommendations and general discourse, National Audit Office in its Report regarding the management of municipal property and the management and control of the municipal share in joint stock companies from 2011 show numerous examples of deficiencies that may be summarized as follows:

- a) municipalities massively allocate property into joint stock companies (JSCs);
- b) the appropriation of municipal private properties to the capital of the JSC is done without any provision of public information by the municipality regarding its investment intentions;
- c) participation of the municipality in the creation of JCSs is done without adherence to any prior developed criteria and procedures for the selection of the partner/s;
- d) selection of the partner/s is done without a competition between interested stakeholders, thus bypassing a tool that would otherwise guarantee the achievement of municipal investment goals to a largest extent;
- e) municipalities do not draw the dividend;
- f) municipalities do not have established mechanisms or procedures for monitoring, evaluating, and influencing the effectiveness and efficiency of service provision and the financial situation of the company. (Ganeva, 2012).

Considering the global tendencies, economic position of Bulgaria and their traditional government combined with increased social needs, Public Private Partnership represents an enormous potential for this countries development.

3. HUNGARIAN PERSPECTIVE ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Public Private Partnerships (PPPs) do not exist as a separate legal category in Hungary. In other words, PPP transactions involve legal entities that are defined elsewhere, using aspects of competition, procurement, and concession law where appropriate. Secondary regulations, such as the definition of debt, have been inconsistently modified to acknowledge the presence of PPP arrangements. As Jokay (2010) claims, Hungarian Treasury treats PPP obligations as a form of commitment that is limited by the annual budget law, but not counted as national debt. On the other hand, the municipal law does not mention PPPs specifically, and long-term payment obligations of a municipality to a PPP operator, such as availability fees, are not recorded as municipal debt. In fact, long-term service contracts, if they are not a part of a concession agreement, also do not appear as long-term obligations, and do not hinder the municipality's future borrowing capacity, even though free cash flow is certainly influenced, concludes Jokay.

There is no single law on PPPs in Hungary, and the Concessions and Procurement Laws, respectively, do not mention PPPs at all. EU directives on procurement have not kept up with the development of PPPs, and certainly some legislative harmonization at the community level is still needed before this legislation can be optimized in Hungary.

In this fluid regulatory environment, with the incentive to avoid exceeding the Maastricht budget deficit and debt restrictions, Hungarian municipalities have rejected standard BOT and other PPP models in many cases, reverting to their own resources and bank financing, since their PPP commitments do not count as debt, and the larger municipalities have not used up all of their borrowing capacity.

Mistakenly in Hungary and other countries from this region, a full range of options, ranging from contracting out, joint ventures, leasing of assets, service contracts, and concessions, are identified as being forms of PPP outside of the Eurostat definition.

Formal evaluation and policy on PPPs in Hungary exists at the state level since 2003, as PPPs engaged by municipal governments do not enjoy the guarantee of the state budget, unless specifically approved by Parliament. Municipal borrowing and other long-term commitments do not need ministry approval or review, and most municipalities operate significantly below their borrowing limits. Therefore, Peteri and associates (2010) claim that PPPs at the local level in Hungary are in a sense not properly recorded as debt or long-term commitments, and instead show up in different forms, such as long-term service contracts or concessions.

In fact, some municipalities, such as the county capital Veszprém, actually rejected using a PPP scheme in 2006 to build a multifunction sports and convention

facility, saving about 30 percent on construction costs by using its own borrowing capacity.

This is a result of an unstable, inconsistent and short-term policies of the Hungarian authorities. Most of their activities have been motivated by the external pressure, particularly from the EU structures. Chronologically, according to Jokay (2010), The Ministry of Economics and Transport (reorganized as the Ministry of Economic Development) was charged one year before EU accession (2004) with the responsibility of carrying out Government Decision to create an interministerial committee on PPPs. The Economics Ministry handed the responsibility for the committee to a newly combined Ministry of Transport and Communications in 2008.

The Interministerial PPP Committee held its first meeting in June 2003. Its members consist of the Ministry of Economics and Transport, Ministry of Finance, Ministry of Justice, the Prime Minister's Office, and the Statistics Office. As of 2007, a representative of the National Development Agency was added.

Peteri (2010) claims how it became apparent that in the run up to EU accession, large infrastructure projects organized on an ad-hoc basis as PPPs (M1, M5 motorway) could have an effect on Hungary's public deficit and debt statistics. As Eurostat did not issue an opinion until 2004 that defined what kind of PPP project is considered to be public debt and what is not, under ESA 95 (European System of Accounts), the Hungarian authorities had to develop its own procedures in advance of Eurostat's guidance.

Still, some regulations are not in compliance with logic and international standards.

For example, Hungary has had experiences with outsourcing, service contracts, concessions, and similar forms, since the early 1990s. These arrangements, including offering the private sector the right to operate public assets such as wastewater plants, are not considered by the Economics Ministry's Handbook as being versions of PPPs for the simple reason that the funding of the investment comes from public funds, and the asset in most cases is accounted for as a non-negotiable or "core" public asset (Jokay, 2010).

4. PERSPECTIVE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Bosnia and Herzegovina is country with long historical perspective and very positive legal practices in the various phases of its development as an independent country and within the sovereignty of other countries. The country renewed its

independence in 1992, and immediately faced the war and change of internal structure. The imposed constitution, as part of international peace agreement, defined an extremely complex state structure and decision-making procedures that encourage the inner structures to promote negative practices and decelerate the progress of a country in terms of European integrations.

The first precondition for initiating and implementing the reform is the real political will, while the second precondition represent the legal instruments for its concrete realization (Tanović, 2018).

This general description could also be completely assigned to the area of Public Private Partnership in Bosnia and Herzegovina. Additionally, since this field is relatively new practice and in some cases not entirely regulated in global terms, it creates additional confusion and aversion to such kind of reform. As Delić notices, very often certain social patterns are formally implemented, without essential observation and direction of certain phenomena. Due to that, certain phenomena and processes are not understood in an appropriate way, and with the fear of the unknown, everyday life procedures become unreasonably complicated (Delić, 2013). In case of Bosnia and Herzegovina, legal framework and certain practices have been established in the field of concessions, although these require improvements. On the other side, Public Private Partnership framework is only formally and partially introduced and very few successful projects have been implemented, and some of them initiated but not completed.

Due to complex constitutional structure of Bosnia and Herzegovina, central state level of government does not poses the clear jurisdiction in this field, but it is more an issue of lower levels of government (entities and cantons). Certain jurisdiction exist in some related fields, such as concessions.

In Bosnia and Herzegovina, four levels of government exist with some specific additional details. These are: state, two entities and one district that comprise the second level, then 10 cantons as regional government in one of the above mentioned entities, and afterwards the level of local self-government with two subcategories: cities and municipalities. Very often they have separate jurisdictions and one level can not control the activities of another level, or it is limited to some aspects. At the same time, some jurisdiction is shared among few levels and it creates other types of problems (conflict of jurisdiction, lack of legal responsibility, inefficiency etc.)

Regarding the concessions, the Constitution of Bosnia and Herzegovina in principle creates conditions for granting concessions at the central state level, guaranteeing the protection of private capital and property, market economy, foreign direct investment, etc. (Article IV 4.a of the Constitution of Bosnia and Herzegovina). Similar legal provisions exist in the constitutions of two entities and Brčko District

of Bosnia and Herzegovina.

Most of these levels have adopted individual laws regarding this field. State level has adopted the Law on Concessions of Bosnia and Herzegovina in 2002 and amended it in 2004. This act focuses on: - procedure and conditions for allotting the concessions, competent public authorities and their relations with other subjects, tender procedure, concession agreement, rights and obligations of concessionaires etc.

Two entities followed the state level and adopted their laws on concessions in 2002. Entity of Republika Srpska has adopted new law in 2013 and amended it twice, in 2018 and 2020. The Assembly of Brčko District of Bosnia and Herzegovina has adopted the Law on Concessions in 2006, and amended it twice, in 2007 and 2008.

One must be aware of the dynamic changes in social environment, as well as legal recommendations and practice from the international level. This could indicate the need of adjusting the regulations. But, in case of state of Bosnia and Herzegovina and entity of Federation of Bosnia and Herzegovina only one amendment has been made in this field, as mentioned above. Does this indicate the passive institutions (legislative, executive and administrative) regarding this matter or high quality of legislation that does not need to be amended? Although it is not legally binding for Bosnia and Herzegovina at the moment, we emphasize that European Parliament and Council of European Union have adopted new legislation in this field in 2014, which could be a motive for legislative reform in Bosnia and Herzegovina. Also, in professional and academic discussions have emphasized unsatisfactory results regarding the implementation of these laws and social benefits.

Further on, most of the cantons as regional government in the entity of Federation of Bosnia and Herzegovina have followed the time line of state and entity levels and adopted their laws in this field in 2003, while one canton (Western Herzegovina Canton) adopted it even earlier, in 2001, and some cantons waited longer, as Sarajevo Canton (in 2011) or Herzegovina-Neretva Canton (in 2013). Some of these canton laws were amended or even ceased to be valid.

Besides these laws, some other partially regulate this or similar fields. Law on Foreign Direct Investment Policy in Bosnia and Herzegovina promotes a free and market-oriented economic policy, customs privileges, protects foreign investments from discrimination and gives them an equal position in relation to domestic investments. These are applied also in cases when foreign investment is performed through the Concessions or Public Private Partnership model. Entity laws are harmonized with this law.

Also, Bosnia and Herzegovina is obliged, in some cases even by the Constitution,

to follow and implement international obligations, standards, practices, recommendations, agreements, conventions, directives, regional and bilateral cooperation, planned development goals and other documents that regulate Public Private Partnership and various other areas of social regulation.

Besides these legal acts that regulate the complementary areas, the particular laws regarding the Public Private Partnership exist.

Since there is limited jurisdiction at central state level in this field, therefore there is no particular law at state level. Law on Public-Private Partnership in the entity Republika Srpska has been adopted in 2009, and Law on Public-Private Partnership in Brčko District of Bosnia and Herzegovina in 2010. The other entity, Federation of Bosnia and Herzegovina has prepared Draft of Law on Public Private Partnership in 2009, and it is in parliamentary procedure since 2010. Some parliament members announced that the adoption of the Law will be done in 2021, but following the working schedule and latest statements it is hard to expect.

In the meantime, cantons in this entity have adopted their laws. This could be the reason for delayed regulation at the higher level of government. And while Sarajevo Canton was one of the last to adopt the Law on Concessions, it was the first among ten cantons that have adopted the Law on Public-Private Partnership of Sarajevo Canton in 2011. Afterwards followed the seven cantons in 2012 and 2013. Although Zenica-Doboj Canton adopted the Law on Public Private Partnership in 2016, they have active approach in this field. They have developed two catalogues of Public Private Partnership projects, which include 53 potential projects, and have Register of Public Private Partnership contracts. So, far only one project related to establishment of new clinic within the Canton's hospital has been completed, and three other projects are active. But, if we take in consideration that in entire country only one PPP project is completed in Brčko District of Bosnia and Herzegovina, these indicators in Zenica-Doboj Canton could be observed as positive and motivating. Canton Livno is the only Canton without such law, although they have prepared the Draft of the Law in 2016.

As we could see from the previous analysis, Bosnia and Herzegovina with a very complex constitutional system and system of government, followed with very differentiated political strategies, and traditional bureaucratic profile of public administration, and not adequate public pressure is in the initial phase of Public Private Partnership development. For those reasons, the solution for the situation with the implementation of Public Private Partnerships in Bosnia and Herzegovina could be improved by using the agile approach.

The agile approach to project management is based on a set of principles and practices that promote adaptive planning, evolutionary development, early incremental delivery and continuous improvement (Šašić, 2021).

5. CONCLUDING REMARKS

The complex legal framework of public-private partnership countries of Central and Eastern Europe were developed during the 1990s. The basic laws, like acts on concessions or in better solution separate laws on Public Private Partnership were critical and necessary, but not sufficient for creating a supportive legal-administrative environment. They have to be accompanied by regulations on the technical aspects of private sector involvement: sectorial laws and strategies, public procurement procedures, diverse forms of service management, the status of public assets and especially local autonomy in managing municipal property.

Poor quality legislation and lack of administrative capacity may also discourage private initiatives.

Some countries from these area have drafted specific laws on public-private partnerships. For example, Croatia and Poland have recently passed dedicated legislation on the general rules governing PPP, while the Czech Republic and Hungary were able to develop a diverse system of public-private partnerships without specific legislation, instead simply adjusting existing laws to the new requirements. This is common practice in the EU, because a 2005 communication from the European Commission states that specific regulations on all public contracts and concessions are unnecessary.

But, there is obvious space for modifications, while even European Union policies target public-private partnerships from various angles, because PPP is not included in the legal institutions or terminology.

Since 2004, several EU documents have dealt with PPPs and developed the overall strategies and regulations on (i) how PPP should be entered in accounting documents, (ii) procurement rules and (iii) how they are supported, and (iv) why PPP schemes are useful during economic recovery (Damjanovic, Pavlovic-Krizanovic, Peteri, 2010).

In this paper we observed the environment, discussions and slow reform of the PPP legal framework in Bulgaria, Hungary and Bosnia and Herzegovina. Even though there is large space for criticism, if we observe the general environment in these countries, EU policies on PPP, and the overall state of the economy and PPPs impact on it, we may conclude that there is positive approach towards the higher

use of PPP in economic processes, but not always adequate mechanisms, coordination, knowledge, practices and evaluation of the related activities. Bosnia and Herzegovina made some effort, mostly legislative, but still needs a paradigm shift and more intensive support and pressure from investors who should demand more attractive business environment, European Union institutions who should encourage and support the European integrations of this country and its own citizen who should promote and demand improved living conditions, established by legislative and institutional reforms in many areas, including Public Private Partnership.

References:

- Čizmić, E. Softić, S., Šašić, Đ. (2021): Principi projektnog menadžmenta, Perfecta, Sarajevo.
- Delić, A. (2013): Funkcionalna uprava na primjeru javnih službi u Bosni i Hercegovini, Journal Uprava, issue: 3/13, Sarajevo.
- Damjanovic, D.; Pavlovic-Krizanic, T. & Peteri G. (ed.) (2010): Partnerstvo javnog i privatnog sektora. Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji, Palgo, Belgrade.
- Ganeva, S. (2012): Public-private partnerships in Bulgaria: legislative initiatives and experience, EBRD, Law in transition
- Georgieva, I. (2012): PPP Law in Bulgaria: Unclear and Inconsistent, Legal Insight, Sofia.
- Jokay, C (2010): Risk Assessment in Hungarian PPPs, Open Society Institute, Budapest.
- Official website of the Bulgarian Ministry of Economy www.mi.government.bg/en
- Official website of Ministry of Finance of Republic of Bulgaria www.minfin.bg/en
- Vladkov S & Markov A (2010): Marketization of Public Services in Bulgarian Municipalities, Sofia University.

INKORPORIRANJE INTEGRITETA U UPRAVI U JEDINSTVENI SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA U BOSNI I HERCEGOVINI

INCORPORATION OF INTEGRITY IN ADMINISTRATION INTO A UNIFORM SYSTEM OF SOCIAL INTEGRITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Nermin Lapandić

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu
nermin.lapandic@fu.unsa.ba

Primljen / Received : 27. 3. 2021.
Prihvaćen / Accepted: 10. 5. 2021.

Sažetak

Značaj inkorporiranja integriteta u upravi u jedinstveni sistem društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini se prožima kroz sve cjeline ovoga rada. Posebno su razrađena potrebna preventivna i represivna djelovanja u svim oblastima društva sa akcentom na upravu. Analiziran je bosanskohercegovački model normativnog uređenja integriteta u upravi sa detektovanjem neuralgičnih tačaka sa prijedlogom unapređenja. Elaboriran je pogled na izgradnju sistema društvenog integriteta kroz prizmu motivacije službenika i pružanje uzora za izgradnju sistema integriteta. Zatim su sagleđane potrebe i značaj razvoja kulture integriteta u društvu i na kraju rada je akcent na ulozi i značaju medija u promovisanju kulture integriteta i etičnog ponašanja.

Ključne riječi: integritet, uprava, sistem društvenog integriteta, kultura integriteta, etika

Abstract

The importance of incorporating integrity in public administration into a unified system of social integrity in Bosnia and Herzegovina permeates all parts of this paper. Necessary preventive and repressive actions in all areas of society with an emphasis on public administration have been separately developed. The Bosnian-Herzegovinian model of normative regulation of integrity in the administration with the detection of neuralgic points with the proposal of improvement is analyzed. The view on developing a system of social integrity through the prism of employee motivation and providing a model for developing a system of integrity is elaborated. Then, the needs and importance of the development of a culture of integrity in society are considered, and at the end of the paper, the emphasis is on the role and importance of the media in promoting a culture of integrity and ethical behavior.

Keywords: integrity, public administration, the system of social integrity, culture of integrity, ethics

1. UVOD U PROBLEM INTEGRITETA U BOSNI I HERCEGOVINI

U posljednjoj deceniji XX vijeka započeta je disolucija bivše Jugoslavije čime su prekinuti tek započeti procesi tranzicije društveno-ekonomskog uređenja. Zapravo na skoro samom početku tranzicije nastupila je oružana agresija protiv Bosne i Hercegovine koja je okončana parafiranjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Daytonu čiji je sastavni dio Aneks IV - Ustav Bosne i Hercegovine. Ovim međunarodnim mirovnim sporazumom nastupile su temeljne promjene ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine a nakon rata nastavljene su i započete promjene društveno-ekonomskog uređenja. Procesom privatizacije nastupila je tranzicija vlasništva nad privrednim subjektima koji su prije rata bili u vlasništvu države odnosno radnika. Nakon privatizacije većinski vlasnici su uglavnom pojedinci, dok je nekoliko značajnijih privrednih subjekata ostalo u većinskom „državnom“ vlasništvu. Pored nastojanja da se privatizacijom bosanskohercegovačko društvo približi ka klasičnom kapitalizmu, ovu vrstu tranzicije pratile su mnogobrojne afere. Mnogo je slučajeva gdje su se privredni subjekti obezvrjeđivali kako bi se mogli kupiti za što manju cijenu, tako je značajan broj privrednih subjekata „kupljen“ za 1 KM. Uporedo sa procesom privatizacije privrede u Bosni i Hercegovini trebalo je da se transformiše i bosanskohercegovačko društvo. Posebno je trebalo da se izgrade demokratski odnosi i u punom kapacitetu uspostavi vladavina prava i demokratskih principa. Međutim, umjesto demokratskih procesa bosanskohercegovačko post-konfliktno društvo očekivano su napale počasti specifične ta tranzicijske države. Zapravo, nastupio je period krize morala i porast svih vidova kriminala na svim nivoima vlasti, koji se najčešće manifestirao zanemarivanjem sukoba interesa, iznuđivanjem, podmićivanjem osoba koje odlučuju radi njihove pristrasnosti, pronevjerama od strane onih kojima je povjerena državna imovina. Više od 25. godina nakon oružanog sukoba kriza morala i koruptivno djelovanje u Bosni i Hercegovini nije prestalo, zapravo iznašle su se nove forme destrukcije države, nastavlja se sa devastacijom i otuđenjem državne imovine i javnih dobara, pri čemu kriminal ostaje bez osuda društva, dok je tolerancija na korupciju postala skoro normalna pojava. Kriminal u vezi sa zloupotrebama položaja i prekoračenjima ovlasti postao je ekskluzivitet političkih elita, nešto slično kriminalu „bijelih okovratnika“.

Posljedice ovakovog stanja su višestruke, a ogledaju se prije svega u gubitku povjerenja građana u rad parlamenta, uprave i pravosudnih institucija, na ekonomskom planu došlo je do odsustva značajnih međunarodnih investicija dok su društvene posljedice korupcije dovele do klasiranja društva i stvaranja velikog jaza u vidu društvene nejednakosti i socijalne isključenosti. U političkom smislu, narušava legitimitet i ugled institucija vlasti, ugrožava ostvarenje načela pravne države i uzrokuje nepovjerenje građana u vlast.¹

¹ Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019., Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2014.

Posao u organima uprave, javnim preduzećima, pravosudnim institucijama uglavnom je rezerviran za odabrane i podobne a ne za sposobne.

U izvještaju organizacije Transparency International za 2020. godinu, Bosna i Hercegovina se spominje u negativnom kontekstu, kao primjer zemlje koja već devet godina zaredom pada na ljestvici koja mjeri korupciju. Tako je indeks percepcije korupcije Transparency International, Bosnu i Hercegovinu uvrstio među države u kojima se stanje korupcije najviše pogoršava. U odnosu na 2019 godinu Transparency International konstatuje pad BiH za 11 mjesta na listi od 180 država a BiH indeks rangira na 111. mjesto, sa ocjenom 35 (skala od 0 -100). Osim što je ovo najlošija ocjena od 2012., kada je BiH bila rangirana na 72. mjestu sa ocjenom 42, ovim se BiH ubraja u red država koje, zbog stalnog porasta najtežih oblika političke korupcije, nisu u stanju da svojim građanima omoguće osnovna ljudska prava. Prema analizama Economist Intelligence Unit, Bosna i Hercegovina je "svrstana među hibridne režime u kojima se redovno dešavaju izborne nepravilnosti, politički pritisci, nedostatak nezavisnosti pravosuđa, visok stupanj korupcije, pritisci na medije i gotovo nepostojeća vladavina prava"²

Kao osnovne uzroke korupcije u današnjim društvima navode se: odsustvo vladavine prava, kriza morala i poremećene moralne vrijednosti, neodgovorna politička elita, te izostanak političke volje.³

U intervjuu koji je gospodin Erik Larson, dao u svojstvu višeg savjetnika za borbu protiv korupcije ispred Kantona Sarajevo za Glas Amerike, dana 20.12.2020. godine, izdvojio je moguće pravce djelovanja u rješavanju korupcije i to procesuiranje počinitelaca krivičnih djela posebno iz oblasti korupcije, orgnizovanog kriminala, uz poseban osvrt na dva važna oblika narušavanja integriteta uprave i to oblasti zapošljavanja u državnu službu i potrebu borbe protiv korupcije u oblasti trošenja najvećeg dijela sredstava u državi, dakle u domeni javnih nabavki.

Uz navedene pravce djelovanja korupcija se može smanjiti podizanjem nivoa društvenog integriteta. Zapravo, ovaj pristup bi mogao biti od vitalnog značaja ukoliko se želi zaustaviti dalje devastiranje društva. Stoga je neophodno raditi na izgraditi efikasnog sistema društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini.

2. INTEGRITET U UPRAVI

Kada govorimo o integritetu u upravi isti podrazumijeva profesionalni način rada organa državne uprave i drugih javnih institucija kao i njihovih uposlenika s ciljem izgradnje nepovoljnog ambijenta za koruptivno djelovanje.

² Izvor: <https://www.dw.com/hr/eu-protiv-korupcije-u-bih/a-47537520>

³ Zbornik radova, Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije, Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka 2010.

Kada je u pitanju tzv. službeničko pravo, evidentno je kontinuirano unaprjeđenje normativnog okvira s ciljem izgradnje integriteta uprave a smanjenja korupcije putem sistematske regulative, na način da je zakonodavna aktivnost prilično intenzivirana i rezultirala je nizom propisa u koje su u dobroj mjeri ugrađeni principi koji bi mogli dovesti do smanjenja niže vrste korupcije, tzv. administrativne (birokratske korupcije).

U tom smislu značajno se osvrnuti na normativni okvir institucija Bosne i Hercegovine, kojim su uređena prava državnih službenika (i zaposlenika) a koji su u suštini principijelno identični i na ostalim nivoima (entiteti, Brčko Distriktu BiH, kantoni u Federaciji BiH).

Integritet državnih službenika u institucijama BiH obezbijeden je prije svega kroz Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, ("Službeni glasnik BiH", br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17).

Ovim zakonom uređuje se pravni status državnih službenika, definiše pojam državnog službenika kao osobe postavljene upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, regulisani su uslovi za prijem u državnu službu, postavljenje na poziciju, prava i dužnosti, postupanja službenika, napredovanje u službi i sistem nagrađivanja (oboje kroz ocjenjivanje rada) uz obaveznu kontinuiranu edukaciju koju kontorliše i u najvećoj mjeri provodi nadležna agencija za državnu službu. Nadalje propisane su i određene etičke vrijednosti i kodeks ponašanja, što sve zajedno ima za cilj postizanje integriteta državnih službenika i zaposlenika što bi treblao da rezultira dobrim ličnim integritetom, a koji predstavlja temelj za ostvarenja institucionalnog integriteta i sistema društvenog integriteta. Internalizirana pravila ponašanja službenika nastoje se definirati kroz etičke kodekse i druge oblike regulacije, da bi se unaprijedilo njihovo poštivanje i definisao sistem nadzora nad etičnošću ponašanja.⁴ Dakle polazeći od pojedinih, individualnog i nižeg ka općem i višem nivou,

Međutim prema određenim istraživanjima koja su ispitivala integritet državnih službenika, navedena je teorijska postavka na osnovu koje je za postojanje ličnog integriteta javnog službenika potrebno ispuniti tri aspekta, a to su:

- moralna svjesnost,
- moralno zaključivanje i
- ponašanje.⁵

⁴ Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, Zagreb 2013.

⁵ André van Montfort, Laura Beck & Anneke Twijnstra (2013) Can Integrity Be Taught in Public Organizations?, Public Integrity, 15:2, 117-132

Integritet pojedinca, podrazumijeva da on ima potrebno znanje i vještine, ponaša se etično, u skladu sa zakonom i moralom, i da nije podložan neetičkim ili nemoralnim (korupcijskim) pritiscima.⁶ Od javnih službenika očekuje se da uvijek djeluju isključivo u javnom interesu, ne uzimajući u obzir svoje privatne, lične interese. Nadalje kod integriteta pojedinca, a u ovisnosti o situacije, osim usvojenog sistema moralnih vrijednosti moguće je integritet vezivati za karakteristike ličnosti; konkretno na one koji po suštini svoga bića nisu skloni korupciji ma u kakvoj situaciji bili. Radi se o osobama koje su u okviru svog personalnog i socijalnog razvoja po svom karakteru izgrađeni u ličnosti koje su rezistentne na iskušenja korupcije. Za njih se može reći da su ličnosti od integriteta po suštini svoga bića i kod njih ne postoji borba motiva u vezi sa korupcijom. Za razliku od ovih lica sa karakterom, čvrsto izgrađenog integriteta postoje osobe koje se ponašaju u skladu sa normama, sa moralnim načelima i standardima zbog straha od kazne, straha od otkrivanja, zbog procjene da bi šteta po tu osobu mogla da bude daleko veća od koristi koji bi ostvario kršenjem integriteta. U ovim slučajevima može da postoji borba motiva ali krajnji efekat je postupanje u skladu sa integritetom.⁷

Međutim, osim ovih moralnih, karakternih i psiholoških elemenata za profesionalno ponašanje u upravi potrebni su efikasni mehanizmi zaštite za one koji postupaju u skladu sa sva tri nabrojana elementa. Tako u slučaju kada državni službenik primi naredbu za koju se pretpostavlja da je nezakonita dužan je u skladu sa članom 14. stv (2) Zakona o državnoj službi, pretpostavljenom službeniku izdavaocu naredbe skrenuti pažnju na njenu nezakonitost. Ako izdavalac naredbe ponovi naredbu, državni službenik je dužan zatražiti pismenu potvrdu u kojoj se navodi identitet izdavaoca naredbe i precizan sadržaj naredbe. U tom slučaju državni službenik obavještava o naredbi neposredno nadređenog izdavaocu naredbe i prinuđen je da je izvrši, osim ako naredba ne predstavlja krivično djelo. Nažalost, ovaj instrument zaštite u praksi nije zaživio te se trebaju identifikovati razlozi zašto. Zasižno, jedan od bitnih pitanja koja nisu riješena u Zakonu je nakandna zaštita prijavljivača ovakvih djela, što može biti razlog neprijavlivanja odnosno straha od moguće osvete.

Kad je riječ o integritetu institucije, treba naglasiti da se ovaj pojam veže za organizacionu kulturu unutar određenog kolektiva. Dakle radi se o pojmu koji predstavlja sistem unutrašnje organizacije, normi, standarda i institucionalno usvojenih vrijednosti koje su suprotstavljene kršenju profesionalnih normi, samim tim i korupciji. Organizaciona kultura trebala bi da oblikuje postupanje u instituciji, zapravo postupanje većine i predstavlja formu interne kontrole koja osigurava da se svi članovi ponašaju na osnovu opšteprihvaćenih normi ponašanja.⁸

⁶ Integritet ili korupcija? Pitanja i odgovori, IPA 2010 Tvining projekat, grupa autora, Podgorica 2014.

⁷ Zbornik radova, Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije, Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka 2010.

⁸ Zbornik radova, Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije, Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka 2010.

Integritet institucije i integritet pojedinca su međusobno zavisni i nadopunjuju se. Ne može se govoriti o integritetu institucije ako ne postoji integritet pojedinca, koji je svjestan da interes institucije mora biti iznad njegovog privatnog interesa. Najčešće negativne pojave u upravi, posebno korupcija, ali i druga nezakonita i nepravilna postupanja, uglavnom su povezane s nedovoljno razvijenim etičkim vrijednostima pojedinca. Potrebno je naglasiti da je BiH usvojila propise kojim se obavezuju funkcioneri i državni službenici na poštivanje etičkog kodeksa, međutim evidentno je da postoji potreba da se izvrši revidiranje ovih općenormativnih akata na osnovu postojećih iskustava.

Za integritet institucije veoma je važna transparentnost u radu same institucije i svih njenih uposlenika, te uspostavljanje djelotvornih mehanizama kontrole i sankcionisanja. Profesionalan odnos u radu svakako zavisi od strukture uposlenih a njihovo znanje će ojačati adekvatne obuke, te visok standard u primjeni propisa i etičkog kodeksa. Posebno je potrebno istaći da je potrebno tokom školovanja kadrova za upravu i javna preduzeća u obavezne predmete uključiti etiku i integritet javne službe. Svakako je dobar primjere Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu, gdje se svi studenti I ciklusa i studenti II ciklusa smjer Javne nabavke u upravi educiraju o etičkim vrijednostima i načelima, pravima i dužnostima funkcionera i službenika, svrhom etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja kroz nastavne predmete Etika odnosno Integritet u upravi.

3. IZGRADNJA SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Bosna i Hercegovina se parafiranjem a kasnije i potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju opredijelila na svoj put ka dostizanju evropskih standarda i ulasku u punopravno članstvo u Uniju. U cilju dostizanja demokratskih standarda koji dominiraju u Evropskoj Uniji, posebno na polju integriteta i borbi protiv korupcije, potrebno je ne samo transponiranjem pravne stečevine EU odnosno zakonodavno usklađivanje propisa, nego je potrebno stvaranja ambijenta za provođenje takvih propisa.

Na tom putu Bosna i Hercegovina je osnovala i Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije koja je nadležna za:

- izradu strategije za borbu protiv korupcije,
- izradu akcionog plana za prevenciju korupcije,
- koordinaciju i nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana i davanje mišljenja i instrukcija o pitanju njihovog sprovođenja,
- koordiniranje rada javnih institucija u sprječavanju korupcije i sukoba interesa,

- analizu pravosnažnih odluka nadležnih organa za procesuiranje sukoba interesa s ciljem sagledavanja pojava koruptivnog djelovanja,
- obavještanje nadležnih institucija o zatečenom stanju, kao i preduzimanje ostalih neophodnih mjera u skladu sa zakonom.

Nadalje, Agencija prati sukoba interesa, daje preporuka za strategiju upravljanja sukobom interesa u pojedinačnim slučajevima, te izdaje smjernica za politiku upravljanja sukobom interesa u institucijama vlasti. Agencija bi trebala da u koordinaciji s nadležnim organima, analizira podataka s ciljem utvrđivanja pojava koruptivnog djelovanja, te preduzima neophodne mjere u skladu sa zakonom, zatim aktivno postupa po zaprimljenim podnescima s indicijama koruptivnog ponašanja u skladu s važećim propisima i koordinira rad institucija s javnim ovlaštenjima u suzbijanju korupcije. Nadležnost Agencije je da pratit efekte sprovođenja zakona i podzakonskih akata čiji je cilj prevencija korupcije i daje mišljenja i instrukcija o pitanju njihovog sprovođenja, iniciranje aktivnosti u vezi s izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja.

Pored zakonske obaveze po kojoj je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nadležna za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u institucijama javnog i privatnog sektora kod nosilaca funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti na svim nivoima, zatim javnih službenika, zaposlenika i policijskih službenika u institucijama vlasti na svim nivoima, te članova uprave, ovlaštenih i drugih lica u privrednim društvima, javnim preduzećima, javnim ustanovama i privatnim preduzećima; kao i članova organa i drugih ovlaštenih lica u političkim partijama, kao i ovlaštenih lica u kulturnim i sportskim ustanovama, fondacijama, udruženjima i nevladinim organizacijama, treba napomenuti da nažalost rezultati rada ove Agencije kod javnosti nisu vidljivi i prepoznatljivi.

Bosni i Hercegovini je neophodna izgradanja efikasnog sistema društvenog integriteta kao jedinstvenog odgovora na prisutne probleme korupcije i kriminala.

Sistem društvenog integriteta obuhvata primarne društvene sile vlasti koncentrisane u glavnim „stubovima“ vlasti, tačnije zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj, uključujući glavne državne institucije nadzora koje su aktivne u polju izvršne vlasti (npr. Urede za reviziju, Agencije za za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i dr.). Nadalje kao sekundarne društvene sile koje imaju dodirnih tačaka kroz određene aktivnosti možemo uvrstiti civilno društvo i nevladin sektor, poslovni sektor ali i medije. Veza između primarne i sekundarne društvene sile mora biti protkana jasnim i preciznim, transparentnim propisima i procedurama. Neuređenost neke oblasti i/ili loš propis koji ostavlja prostora za različita tumačenja a time i nedovoljno provođenja ili ne postupanje u skladu s propisom, pogoduje nastanku i razvoju korupcije. Stoga svi propisi i definisane procedure moraju proći test rezistentnosti na korupciju.

Primarne društvene snage u svojim centrima moraju djelovati sa punim integritetom, kako u zakonodavnoj, tako i u izvršnoj i sudskoj vlasti. Ukoliko je jedan

„stub“ sistema nerezistentan na korupciju i kriminal ili ne vrši svoju funkciju u skladu sa propisanom nadležnošću dolazi do disharmonije sistema ili povećanog pritiska na druge stubove sistema. Ukoliko više „stubova“ oslabi ili se ne odupiru kriminalu i korupciji društvo će osjetiti manjkavosti u vladavini prava, kvalitetu života i sveukupnom društvenom stanju u kojemu nastupa antropija države i cjelokupnog društva.

Stoga je glavni cilj uspostavljanja sistema društvenog integriteta - učiniti korupciju „visokorizičnim“ neprihvatljivim poduhvatom sa „malom zaradom“.

Da bi se ostvario ovaj cilj treba paralelno djelovati na sve stubove društva kako bi sistem mogao da spriječi da se korupcija uopšte i desi, a ne da se sistem oslanja prevashodno na kažnjavanje nakon što je do korupcije došlo. Zapravo najveći problem je što se nakon počinjenog kriminala ili koruptivnog djelovanja počinioci neprocesuiraju ili se neuspješno procesuiraju. U naučnim radovima se u kontekstu uzroka korupcije, kao ključni faktori za mogućnost pojave koruptivnog ponašanja navode: percepcija vrijednosti moguće koristi, nizak stepen profesionalnog integriteta, te nizak rizik od sankcija.⁹

Dakle, umjesto najčešće nefekasne represije potrebno je uspostaviti efikasan sistem odgovornosti (materijalne, disciplinske, krivične) aktivirati sveobuhvatnu društvenu prevenciju izgradnjom nacionalnog sistema integriteta, na način da se smanji utjecaj raznih centara (političke) moći na rad glavnih institucija i uspostavi demokratski sistem kontrole i nadzora istih. Potrebno je oživjeti planove integriteta koje propisuju mnoge institucije a trenutno su u većini slučajeva samo slova na papiru.

Nadalje, da bi se dejlovalo u pravcu izgradnje sistema društvenog integriteta, prevashodno je potrebno da se intenzivira represija i to na način da se efikasnije, odlučnije i kvalitetnije pristupi u procesuiranju i sankcioniranju lica koja su na bilo koji način učestvovala u koruptivnim radnjama ili svojim (ne)radom pogodovala nastanku i razvoju korupcije.

Kada se izgrađuju mehanizmi odgovornosti u svim sferama društva onda možemo reći da se stvaraju sveukupni društveni naponi koji imaju za cilj smanjenje korupcije, tek tada možemo reći da se uspostavlja državni ili nacionalni „sistem“ integriteta. Dobar sistem integriteta reguliše sukobe interesa u javnom sektoru na način da uspostavi sve mehanizme provedbe i kontrole, uspješno ograničava vlast i smanjuje rizike koji mogu imati negativne posljedice po opšte dobro. To podrazumijeva prije svega dobro izgrađenu odgovornost, transparentnost u radu svih postupaka i procedura, efikasne podsisteme prevencije i represije. Izgrađen društveni sistem integriteta rezultira minimalnom mogućnošću nastanka korupcije, a i za ono malo prostora za koruptivno djelovanje, uspostavljen sistem integriteta

⁹ The basics of integrity in procurement, Anti Corruption Resource Center, Kari K. Hegstad, Mona Frøystad, October 2011.

svaku koruptivnu radnju čini visokorizičnim i neisplativim poduhvatom, te se tako smanjuje mogućnost da se ona uopšte i desi.

Sistem društvenog integriteta u suzbijanju korupcije ne čeka da se koruptivne radnje počine nego je više baziran na proaktivnom preventivnom djelovanju. Nadalje, sistem društvenog integriteta se ne bazira samo na pojedinačnim planovima integriteta ustanova i institucija ili pojedinačnim pravilima i procedurama (kao što je Kodeks ponašanja državnih službenika ili pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika ili krivično pravo), nego se sistem društvenog integriteta bazira na sveukupnim politikama integriteta, strategijama i planovima svih institucija i ustanova analizirajući međuodnose i međuzavisnosti svega navedenog uz kombinovanu djelotvornosti na jedan sveobuhvatan način.

Za izgradnju sistema društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini potrebno je posebnu pažnju posvetiti motivaciji službenika za očuvanje integriteta i razvoju opšte kulture integriteta.

3.1 MOTIVACIJA I PRUŽANJE UZORA ZA IZGRADNJU SISTEMA INTEGRITETA

Jedno od ključnih pitanja za službenike u procesu jačanja integriteta jeste pitanje njihove motivacije za jačanje integriteta, odnosno demotivacije za korupciju i/ili zloupotrebu položaja. Osim već navedenog demotivirajućeg sistema represije, putem sankcionisanja u odgovarajućem postupku, trebalo bi naći način da se ponašanje s integritetom na adekvatan način nagradi.

Stimulacija i motivacija zaposlenih koji pokazuju visoki kvalitet u obavljanju poslova i zadataka treba da bude predmet analize i vrednovanja od strane rukovodećeg kadra, kroz različite načine, kao što je novčana nagrada, upućivanje na stručna ili specijalistička usavršavanja, što bi zasigurno rezultiralo visoko kvalitetan, efikasan i odgovoran kadar u upravi.

Mora se istaći da je pogodna sredina za rad u instituciji sa uspostavljenom organizacionom kulturom i visokim integritetom rukovodioca koji svojim primjerom daju obrazac ponašanja. U takvim institucijama je sigurno lakše motivisati i nagraditi za profesionalizam i integritet. Rukovodioci su odgovorni za postavljanje očekivanja službenika u ispunjavanju odgovarajućih standarda.¹⁰

3.2 KULTURA INTEGRITETA KAO OSNOV ZA SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Razvoj kulture integriteta u cjelokupnom društvu odvija se kroz udruživanje javnog i privatnog sektora, civilnog društva i pojedinaca, kroz prepoznavanje uloge privatnog sektora, civilnog društva i pojedinaca u poštivanju vrijednosti javnog

¹⁰ OECD Principles for Integrity in Public Procurement, Organisation for economic cooperation and development, OECD 2009.

integriteta u njihovoj interakciji s javnim sektorom, te prepoznavanja tih vrijednosti kao zajedničke odgovornosti svih uključenih aktera.¹¹ Stoga se pojam kulture integriteta odnosi na kulturu javnog integriteta u određenom društvu u cjelini.

U cilju postizanja uspjeha u suzbijanju korupcije potrebno je raditi na podizanju svijesti civilnog društva i edukaciji građana o rizicima i štetnim posljedicama korupcije. U stvaranju pretpostavki za odgovornog građanina značajnu ulogu zauzimaju porodica i to je zapravo obrazac ponašanja „koji nosimo iz kuće“, dok svaki građanin svoju ličnu kartu integriteta dopunjuje u školama i ostalim obrazovnim institucijama ili na „ulici“.

U ovom kontekstu postavlja se pitanje, da li je moguće raditi na izgradnji kulture integriteta ukoliko u konačnici ne postoji politička volja, odnosno ukoliko političari nemaju izgrađeni vlastiti integritet i želju za promovisanjem istog.

Također, postavlja se i pitanje da li je društvo u cjelini spremno raditi na izgradnji kulture integriteta ako uzmemo u obzir činjenicu da političare bez integriteta biraju članovi tog istog društva. Može li biti ustaljen obrazac ponašanja da je sasvim normalno prijaviti koruptivno djelo, može li biti ustaljen obrazac ponašanja da se na konkursima za prijem u radni odnos u javnopravna tijela primaju nasposobniji a ne najpodobniji, mogu li javne nabavke biti javne i ispuniti osnovno načelo najefikasnijeg trošenja državnog novca. Za ovo su nam potrebne korjenite promjene, moramo krenuti svako od sebe i izgraditi kulturološke obrasce da nije normalno ponijeti „kovertu“ ljekaru, profesoru, policajcu, sudiji,....., da nije normalno raditi na štetu općeg interesa a u korist vlastitog.

3.3. ULOGA MEDIJA U IZGRADNJI SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Veoma je važna uloga medija u promovisanju kulture integriteta i etičnog ponašanja te ukazivanju na konkretne pozitivne primjere etičkog postupanja.

Senzacionalističko iznošenje političkih skandala i generaliziranje koruptivnog ponašanja upravnih službenika neće pomoći stvaranju objektivne slike stanja, nego hrani defetizam prema upravi koja se „nikada ne mijenja“.¹²

Promovisanju kulture integriteta putem medija treba da ima za cilj stvaranje općeg društvenog ambijenta za zajedničko propagandno-preventivno djelovanje svih aktera u organizovanju širokih antikorupcijskih javnih kampanja. Policijska i pravosudna akcija ne može biti uspješna bez javne podrške, a javne podrške nema bez slobodnih i aktivnih medija.¹³

¹¹ Public Integrity, a strategy against corruption, OECD

¹² Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, Zagreb 2013.

¹³ Zbornik radova, Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije, Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka 2010.

Važno je da mediji prenose a društvo doživljava osobe ili institucije sa integritetom kao subjekte koje građani osjećaju kao poštene, pravedne koji rade u skladu sa prihvaćenim moralnim standardima i pozitivnim propisima te da se generalno radi na promovisanju i jačanja kulture integriteta, te u ovom kontekstu mediji imaju ključnu ulogu.

4. ZAKLJUČAK

Izuzetno loš indeks percepcije korupcije u Bosni i Hercegovini rezultat je prije svega nepovjerenja građana prema vladajućim političkim elitama koje su decenijama loše upravljale ne samo organima uprave nego skoro svim segmentima društva. Građani su uglavnom izgubili povjerenje u institucije, sumnja se i u integritet službenika, izabranih i imenovanih lica pri čemu većina građana smatra da je glavni problem u neodgovornim političkim vlastodršcima, preciznije u nedostatku njihove volje za uspostavljanje sistema odgovornosti u državi.

Već odavno u Bosni i Hercegovini postoji potreba ne samo za rukovodiocima u organima uprave nego i za političkim liderima koji bi svojim ličnim primjerom demonstrirali etičko ponašanje i integritet, koji bi ohrabrio i potaknuo borbu protiv korupcije, čime bi se zasigurno stvorile pretpostavke za vladavinu prava, dobro upravljanje, ekonomski rast i prosperitet u Bosni i Hercegovini. Hoće li sistem društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini svoj smisao i svrhu postići preobražajem političkih elita i njihovom direktnom intervencijom odnosno postavljenjima rukovodioca koje će vratiti povjerenje u rad institucija ili će se povjerenje vratiti proaktivnijim angažmanom državnih službenika zajedno sa građanima, tek ćemo saznati. Bez obzira kojim putem se krene (ili oba istovremeno što bi bilo najefikasnije) zasigurno je potrebno puno toga da se uradi kako bi se izgradilo povjerenje u ključne institucije.

Izgradnja sistem društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini je dugoročan proces i trebao bi biti zansovan na učešću individualnog (ličnog) i institucionalnog integriteta, dok bi izgradnja sveopće kulture integriteta trebala biti temeljna premisa na izgradnji integriteta na društvenom i kolektivnom nivou. Radi se o stalnom zadatku svakog društva koji bi trebao da promovise principe etičnosti, moralnosti i pravde.

Izgradnja sistem društvenog integriteta a tako i sam integritet u upravi Bosne i Hercegovine, ovisan je o volji političkih moćnika obzirom da se reflektuje imenovanjem rukovodioca isključivo po političkoj odanosti, što dalje implicira put i pravac djelovanja koje određuju sam rad institucija. Nije samo uprava potpuno ovisna o političkoj volji, evidentno je da i pravosudne institucije nisu uspjele očuvati svoju samostalnost.

Uprava bez integriteta je privatizirana institucija, koja često služi pojedincima za „reketiranje“ građana, stoga su za dobru upravu neophodni moralno pouzdani pojedinci koji su odgovorni, kako prema sebi, tako i prema društvu u cjelini.

Bilo bi poželjno da se bitnije pozitivne promjene generiraju upravo tamo odakle i izviru problemi, a to je moguće promjenom vlasti ili da trenutni vlastodršci izmijenjene kadrovsku strukturu i promijene svoj odnos prema korupciji na način da se među njima češće prepoznaju pozitivni uzori ponašanja, da se uspostave određeni kulturološki, moralni i etički standardi i vrijednosti kao ideala prema kojima bi se bosanskohercegovačko društvo trebalo kretati u budućnost kao cjelina. Dakle političari, rukovodioci, parlamentarci, sudije moraju predvoditi društvo na način da će svojim primjerom biti uzor svim građanima.

Za integrisanje integriteta u upravu u jedinstveni sistem društvenog integriteta u Bosni i Hercegovini potrebno je da se pored dosadašnjih radnji i usvojenih propisa uradi i sljedeće:

- prva i osnovna promjena mora se desiti kod građana i to na način da se zahtijeva veća javnost u radu institucija čime bi se stekli uslovi da se traži i odgovornost vladajućih političkih elita. čime bi političari trebali da shvate i prihvate da je vrijeme da pokažu odgovornost, visoke standarde etike i integriteta u svome radu i postupanju i za rukovodioce predlažu osobe sa integritetom. Dakle promjena mora rezultirati političkom voljom koja mijenja odnos prema korupciji. Građani svojim glasovima mogu promijeniti vladajuće političke elite koje ne prihvate odgovornost.
- uspostavljanje efikasnog sistema lične odgovornosti u slučajevima narušavanja integriteta u sva tri stuba vlasti.
- osiguranje adekvatne zaštite za javne službenike koji su pod pritiskom da počine neku radnju kojom bi narušili integritet,
- adekvatna obuka o integritetu i odgovornosti, posebno sa akcentom na izgranju kulture integriteta
- uspostava centra za podršku i pružanje pomoć u donošenju odluka koje su vezane za integritet
- u Jedinstvena pravila ua izradu pravnih propisa potrebno je propisati obavezu da svi propisi moraju proći test rezistentnosti na korupciju

Možemo zaključiti da etika, moral i integritet pojedinca integrisan u instituciju predstavlja važan faktor u sprječavanju korupcije ali da za sistem **društvenog integriteta nisu dovoljni pojedinci. Potrebna je politička volja pretočena u institucionalnu i organizacijsku antikorpucijsku kulturu, podržanu od strane građana i uposlenika institucija, te se ovim faktorima treba posvetiti više pažnje.**

Literatura

- André van Montfort, Laura Beck & Anneke Twijnstra (2013) Can Integrity Be Taught in Public Organizations?, Public Integrity,
- Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, Zagreb 2013.
- Integritet ili korupcija? Pitanja i odgovori, IPA 2020 Tvining projekat, grupa autora, Podgorica, 2014.
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement, Organisation for economic co-operation and development, OECD 2009.
- Plan za borbu protiv korupcije - 2018-2019., Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Istočno Sarajevo, 2018.
- Postupak ugovaranja javne nabavke, Fakultet za upravu, doc. dr. Nermin Lapandić, Sarajevo 2020.
- Priručnik: uvođenje planova integriteta na lokalnom nivou, Transparency International Bosna i Hercegovina
- Public Integrity, a strategy against corruption, OECD
- Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019., Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2014.
- Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019., Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2014
- The basics of integrity in procurement, Anti Corruption Resource Center, Kari K. Heggstad, Mona Frøystad, October 2011.
- Zbornik radova: Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije, Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka, 2010.

NE-MATERIJALNI MOTIVATORI KAO INSTRUMENT USPJEŠNOG FUNKCIONIRANJA ORGANA LOKALNE UPRAVE

NON-MATERIAL FORMS OF MOTIVATION AS SIGNIFICANT HRM TOOL USED IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES

Hasiba Džigal

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu
hasiba.dzigal@yahoo.com

Primljen / Recieved : 9. 12. 2020.
Prihvaćen / Accepted: 29. 6. 2021.

Sažetak

Cilj ovog rada je prezentacija modela nematerijalnih formi motivacije uposlenika lokalnih organa uprave te njihov uticaj na zadovoljstvo i uspješnost uposlenika kao glavni temelj za ostvarenje finalnog cilja svakog organa uprave – zadovoljstvo korisnika usluga kao preduvjet za investicije, profit i napredovanje kojem svaka općina prirodno teži. U narednim poglavljima će biti obrađene tehnike motivacije uposlenika u organima uprave koje se ne temelje direktno na materijalnoj formi već na ambijentalno-psihološkoj, pozitivnoj, motivirajućoj, edukativnoj, koja uposlenika podstiče, motiviše, educira, nagrađuje, čineći ga psiho-fizički sposobnim za realizaciju već zadatih te osmišljavanje novih, profitabilnih općinskih projekata.

Ključne riječi: upravljanje ljudskim resursima, organi lokalne uprave, motivacija uposlenika

Abstract

The purpose of this paper is to present non-material forms of motivation used on the staff of local public administration authority and their impact on satisfaction and success of the employees being the main foundation of final aim realization in each public administration – satisfied customer as a precondition for investments, profit and economic development being the main goals for every single local public authority.

Keywords: Human Resource Management (HRM), local public administration authorities, motivation of employees

UVOD

Formalno ekonomska disciplina, a u biti interdisciplinarna djelatnost, upravljanje ljudskim resursima predstavlja za svaku radnu organizaciju konkurentnu karakteristiku po kojoj se međusobno razlikuje od drugih, po namjeni sličnih radnih kolektiva. Pored klasičnih zadataka jedne personalne službe kao što je planiranje strukture i broja zaposlenih, raspoređivanje i preraspodjela osoblja nakon dodatne edukacije i treninga, praćenje i ocjenjivanje uspješnosti, obezbjeđivanje socijalne i zdravstvene zaštite, davanje beneficija najuspješnijim uposlenicima, upravljanje apsentizmom, tu su i mnogo suptilniji zadaci kao što je motiviranje i nagrađivanje osoblja (materijalno i nematerijalno), kontinuirano obrazovanje, razvoj i napredovanje, stvaranje adekvatne pozitivne organizacione klime i kulture u kolektivu, poboljšavanje radnih i međuljudskih odnosa, davanje beneficija i motivacija, što za krajnji cilj ima zadovoljne korisnike usluga kao preduvjet za ekonomski rast koji se, kad je riječ o lokalnim organima uprave, ogleda u povećanju broja investicija i ekonomski napredak jedne općine. U proizvodnim preduzećima motivacija je najčešće materijalne prirode i ogleda se kroz naknade, stimulacije, jednokratne ili kontinuirane, beneficije i druge forme zaslužene finansijske nagrade. Nasuprot tome, u organima uprave koji su finansijski limitirani novčanim iznosom budžeta, od krucijalne važnosti za uspješno funkcionisanje organizacije su nematerijalne forme stimulacije i motivacije uposlenika kao temelj uspješnosti poslovanja jednog lokalnog organa javne uprave kao što je, npr. općina. Čak i ti nematerijalni motivacioni alati bi se mogli raspodijeliti u tri veće grupe koje se kontinuirano međusobno preklapaju: tehničko-tehnološki, stručni i ambijentalno-psihološki uvjeti rada u organima uprave.

Napredni tehničko-tehnološki uvjeti kao motivacija

Pored osnovnih fizičkih bezbjedonosnih i higijenski optimalnih uvjeta koji osiguravaju siguran radni ambijent uposlenicima, tehničko-tehnološka opremljenost, logistička podrška, IT sredstva su osnovni alati za obavljanje radnih zadataka uposlenika u organima lokalne javne uprave, neophodna za brz pristup informacijama i brz odgovor na upit građana kao korisnika javnih usluga. Snabdijevanje uposlenika modernom tehničkom opremom, a posebno IT opremom sa umreženim softverskom aplikacijom koja precizno i promptno obezbjeđuje podatke korisnika usluga/građana, olakšava i skraćuje vrijeme obrade zahtjeva i direktno utiče na rezultate rada. Ažuriranje računarske opreme i modernizacija tehničko-tehnoloških sredstava uposlenika zahtijeva ažuriranje njihovih znanja i vještina, što rezultira motivacijom za napredovanjem na tom polju u vidu tehničke edukacije, seminara, treninga i drugih formi sticanja novih znanja i vještina u sferi kompjuterizovane administracije.

Kontinuirano stručno usavršavanje kao motivacija

Stalno stručno usavršavanje uposlenika sektora javne uprave koji kroz kontinuiranu edukaciju¹ stiču nova znanja pruža im mogućnost napredovanja. To podrazumijeva i snabdjevenost stručnom literaturom, prisustvo na stručnim seminarima, organizovanje časova stranih jezika za šalterske uposlenike u općinama (za kontakte sa stranim investitorima), razmjena i usvajanje različitih iskustava kroz posjete drugim općinama i dr. Usvajanje novih znanja i informacija pruža sigurnost u stručnu sposobnost i motivaciju ka daljem stručnom razvoju i napredovanju uposlenika u jednom lokalnom organu javne uprave.

Pozitivni ambijentalno-psihološki radni uvjeti kao motivacija

Najsuptilniji odjeljak upravljanja ljudskim resursima, i za upravnike tj. načelnike općina i za njihove uposlenike je stvaranje pozitivnog psihološkog ambijenta kolektiva, putem HRM stručnih metoda (upravljanje stresom, konfliktom, fluktuacijom, apsentizmom i dr. negativnim pojavama u općinskom organu kao radnom kolektivu). Za stvaranje pozitivne i produktivne radne klime, prvi zadatak menadžmenta (načelnik sa saradnicima i uposlenici Službe za upravljanje ljudskim resursim, s fokusom na stručna znanja psihologa) je procjena karakteristika uposlenika, njihovih kapaciteta, radnih vještina i socijalnih osobina. Ocjena njihovih stručnih sposobnosti je neophodna za raspodjelu na poslove u različitim resorima jednog organa uprave. To je jedan vid njihovog ličnog profila kao uposlenika – stručna osposobljenost. Drugi, suptilniji vid je njihova psiho-fizička spremnost na rad u kolektivu, njihov kapacitet za timski rad, za stvaranje pozitivne radne atmosfere. Oba vida oslikavanja stručne i psiho-socijalne sposobnosti je potrebno unijeti u dosije uposlenika, tzv. HRIS čije funkcije će biti obrazložene u narednim poglavljima.

HRIS (Human Resource Information System) - menadžersko pomagalo za praćenje karijere uposlenika

HRIS (info-sistem ljudskih resursa)² je IT lična karta uposlenika, softverska aplikacija koja pruža sveobuhvatnu sliku uposlenika u radnoj organizaciji. Da bi ta

¹ Tom Redman and Adrian Wilkinson, *Contemporary Human Resource Management* (Harlow: Pearson Education Limited, 2001.), str. 12

² HRIS – Human Resource Information System (info-sistem ljudskih resursa, dosije uposlenika u formi elektronske baze podataka o edukaciji i razvoju, premještanjima, promidžbama, radnim odnosima, apsentizmu i dr.) – op. aut.

slika bila objektivna, potrebni su periodični izvještaji o uspješnosti uposlenika koji sadrže i ocjenjivanje ‘svakog od strane svakog’ jer je ocjenjivanje potpunije i objektivnije ukoliko obuhvata sve nivoe. Nadređeni ocjenjuje podređenog i obratno. Kolege ocjenjuju kolegu. Takav vid ocjene rada uposlenika od strane svih s kojim je ocjenjivani uposlenik u kontaktu naziva se Evaluacija 360^o ³. Ocjenjivači rada uposlenika su sa svih kontakt-nivoa: nadređeni, kolege, partneri, podređeni i drugi u lancu kontakata, internih i eksternih.

Sve se ocjene unose u bazu podataka (HRIS) kao i prosječna ocjena za određeni period proistekla iz periodičnih testova. Ovo softversko rješenje uveliko olakšava posao načelnika i menadžmenta kod planiranja promaknuća, premještaja, nagrađivanja, organizovanja dodatne edukacije i dr. događaja u karijeri jednog uposlenika. Efikasan HRIS doprinosi ukupnoj efektivnosti organizacije⁴. Unošenjem ocjena učinka svakog pojedinog uposlenika u nekom organu uprave u elektronsku ličnu kartu (HRIS) omogućeno je praćenje razvoja uposlenika, posebno nakon određenoeg perioda po uvođenju stimulativnih mjera (povećanje varijabilnog dijela plaće, fleksibilno radno vrijeme i dr.), što će biti najbolji pokazatelj efikasnosti uvedenih afirmativnih mjera.

ZAKLJUČAK

Pored standardnog materijalnog stimulatora efikasnosti rada pojedinog uposlenika u javnom organu uprave u formi povećanja varijabilnog dijela plaće, važno mjesto na ljestvici pokretača radnog učinka su nematerijalni instrumenti na raspolaganju menadžmentu odjelja za upravljanje ljudskim resursima. Pozitivan radni ambijent i psihološka afirmativnost uposlenika su nezamjenjivi i neprocjenjivi za uspješan i koristan rad i izbjegavanje negativnih pojava kao što su stres, konflikt i apsentizam. Obezbjedjivanje naprednih tehničko-tehnoloških uvjeta je takodje važan nematerijalni stimulator jer se njime najprije olakšava sam proces rada (ubrzava se i olakšava odgovor na upite građana) a potom i otvara mogućnost napredovanja samog uposlenika kroz stečena nova znanja iz neizbježnih IT tehnologija čime on, kroz tu dodatnu vještinu, postaje ambiciozniji i konkurentniji. Mjera uvođenja fleksibilnog radnog vremena ne bi trebala predstavljati čežnju i nedostižan san već sasvim uobičajenu praksu uspješnih organa uprave kojima fokus treba biti na kvalitativnom a ne kvantitativnom radnom vremenu. Jer, samo zadovoljan uposlenik je uspješan i produktivan, to je uvjet za uspješan i efikasan rad cijelog organa

³ sida.se/contentassets/d77e75f7cec84ae19d1fe1ec9eceb8c6/437ff921-210e-4663-ae9b-ae8074025c12.pdf, str. 30

⁴ Business Magazine br. 18, God. I, 17.12.2007.

uprave kojim će privući sigurnog investitora a čime će profitirati cijela lokalna zajednica, što i jeste svrha postojanja organa lokalne uprave. Rad na općem dobru građana i ekonomskom razvoju njihovog zajedničkog životnog prostora.

Literatura

Knjige:

- Elvir Čizmić & Adil Trgo, *Savremeni menadžerski koncepti*, Ekonomski fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2010.
- Tom Redman and Adrian Wilkinson, *Contemporary Human Resource Management* (Harlow:Pearson Education Limited, 2001.), str. 12
- Sikavica, P., Bahtijarević – Šiber, F., Polaški Vokić, N., *Temelji menadžmenta*, Školska knjiga, d.d. Zagreb, 2008., str. 723-740

Stručni časopisi, priručnici i publikacije:

- 1. Business Magazine br. 18, God. I, 17.12.2007.
- 2. Gregor Virant, Aleksandra Rabrenović, Vladimir Vlajković, Damir Ahmetović, Stewe Williams, Samo Godec, Petar Miklič, Miha Derganc i Henk Bruning, *Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi u BiH*, T&T concept d.o.o. Sarajevo, Sarajevo, 2015.
- 3. Williams, S., *Priručnik za korištenje okvira kompetencija u procesu zapošljavanja u državnoj službi u BiH*, T&T concept, 2015.

Zakoni i podzakonski akti:

- *Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u Bosni i Hercegovini*, Službeni glasnik BiH, broj 56/17, 13.06.2017.
- *Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine* (Sl. List 29/03, 23/04 i 39/04)
- *Odluka Visokog predstavnika u BiH o donošenju Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH* (Sl. List 1/94, 8/95 i 58/10)
- *Zakon o upravi u Federaciji BiH* (Sl. List 1/94, 8/95 i 58/10)

Internet adrese:

- hrpayrollsystems.net/hris/

