

TRANSFORMACIJA I FUNKCIJA JAVNE VLASTI BOSNE I HERCEGOVINE U KONTEKSTU S NAČELIMA UPRAVNOG PRAVA

Siniša Bilić, email: sbilic.mostar@gmail.com

Internacionalni univerzitet Brčko Distrikt, M. Malića i I. Džindića bb, Brčko, Bosna i
Hercegovina

Safet Subašić, email: safetsubasic58@hotmail.com

Opština Vukosavlje, Muse Čazima Čatića bb, Vukosavlje, Bosna i Hercegovina

Slava Lovrić Jurišić, email: slavalovricjurisic@gmail.com

Dječji vrtići, Slavonski Brod, Ulica Antuna Mihanovića 16, Slavonski Brod, Republika
Hrvatska

Sažetak: Predmet rada su organizacija i struktura upravnog sustava Bosne i Hercegovine i normative pretpostavke za njeno funkcioniranje, teorijskopravne, normative i praktične značajke transformacije i funkcija javne vlasti u kontekstu načela upravnog prava i načela upravnog postupka. Rad tretira upravne odnose, radnje i postupke, kao i upravne akte i to sa stanovišta primjene načela upravnog postupka u postupanju upravnih organa i donošenju upravnih akata i akata organa uprave. Radom se analizira djelovanje javne uprave u kontekstu transformacije i prilagodbe Europskom upravnom prostoru. Reforma javne uprave koja je pokrenuta s ciljem njene transformacije sukladno sustavu upravnog prava Europske unije u Bosni i Hercegovini do danas nije postigla očekivane rezultate. Rad ukazuje na nedovoljan napredak u upravljanju ljudskim resursima, netransparentnost rada, prisutnost i dominantnost nepotizma i klijentelizma u odnosu na stručnost i kompetentnost, kao i to da najveću odgovornost za neefikasnu javnu upravu nose nosioci političkih funkcija, a ne državni službenici.

Ključne riječi: Javna uprava, upravo pravo, odgovornost upravnih organa

TRANSFORMATION AND FUNCTION OF PUBLIC AUTHORITIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN CONTEXT WITH PRINCIPLE OF RULE ABSTRACT

Abstract: The subject of the paper is the organization and structure of the administrative system of Bosnia and Herzegovina and the normative assumptions for its functioning, the theoretical, normative and practical features of transformation and functions of public authority in the context of the principle of administrative law and the principle of administrative procedure. The paper deals with administrative relations, actions and procedures as well as administrative acts from the point of view of the application of the principle of administrative procedure in the handling of administrative bodies and the issuance of administrative acts and acts of the administrative bodies. The paper analyzes the activities of public administration in the context of transformation and adaptation to the European Administrative Space. The public administration reform, which has been launched with the aim of transforming it in line with the system of administrative law of the European Union in Bosnia and Herzegovina to date, has not achieved the expected results. Work indicates insufficient progress in human resources management, non-transparency of work, the presence and dominance of nepotism and clientelism in relation to expertise and competence, as well as the fact that the greatest responsibility for ineffective public administration are office holders of various political functions rather than public officers.

Key words: The public administration, administrative law, responsibility of administrative bodies

UVOD

Unatoč činjenici da postoje brojne razlike između javnog i privatnog sektora, u kontekstu teme koja se razmatra, bitna je konstatacija o tome da između javnog i privatnog sektora ne postoji bitna razlika u samom cilju djelovanja na kvalitetu usluga i pružanju istih krajnjim korisnicima. Upravljanje realizacijom i samim kvalitetom usluga u javnom sektoru je različito od privatnog, ali principi i ciljevi su isti. Cilj kvalitetne usluge je zadovoljiti potrebe korisnika. Obvezatan je i što bolji odnos prema korisniku usluge. U tom kontekstu javna uprava mora slijediti logiku učinkovitosti privatnog sektora i slijediti tržišne modele ustroja i funkcioniranja.

I pored okolnosti da se o segmentima ekonomičnosti, efikasnosti i organizacionog ustroja javne vlasti, posebice upravne funkcije, ne promišlja i razgovara dostatno, pojam reforme javne uprave se često koristi ili u kolokvijalne ili pak u političke svrhe. Međutim, postavlja se pitanje kolika je spremnost vladajućeg establišmenta i drugih čimbenika društvenog života u Bosni i Hercegovini da zaista pokrenu reformske procese. Pojam reforme kao promjena forme možda ne odražava potrebe promjena u segmentu javne vlasti u Bosni i Hercegovini. Naime, sadašnje stanje društvenih procesa je takvo da se mora ishodovati radikalnija promjena društvenog stanja i procesa koji su u mnogim slučajevima ne samo konstruktivni već su i destrukcija racionalne organizacije društva. Ovo još više zato što je Bosna i Hercegovina u prethodnom ratu potpuno razorila svoje državnu konstrukciju i ukupnu društvenu strukturu, stvaranu pola stoljeća, u kontekstu društvenih odnosa i stoljećima. Izgradnja novog državnog modela i društvene strukture, koja joj odgovara, mora biti proces. Taj proces ne može biti ni po formi ni po sadržaju reformski. On mora biti univerzalno sveobuhvatan i mora podrazumijevati radikalnu recepciju dominantnih modela društvenih procesa u Bosni i Hercegovini i temeljem toga izgrađenu platformu i projekcije društvenog razvoja. Dakle, umjesto "re" forme" (promjene forme) bosanskohercegovačko društvo treba radikalniju promjenu determinanti društvenog razvoja i proces uspostavljanja adekvatnog društvenog modela. Jednostavnije napisano, potrebno je podvući crtu ispod ovih procesa koji su u prethodnih dvadesetak godina ne samo proizveli stagnaciju društva, već i unazadili brojne segmente društvenog života. To je slučaj i s javnom upravom, u kojoj su se etablirale brojne negativne pojave koje potpomažu da se politički projekti uglavnom realiziraju putem upravnog aparata.

Brojne su konstatacije da problemi funkcioniranja javne vlasti u Bosni i Hercegovini proizilaze iz složenosti njenog političkog sustava i velikom broju administrativnih jedinica. To je činjenica jer Bosna i Hercegovina ima dva entiteta, deset kantona i jedan distrikt. Dakle, riječ je o tome da u toj državi egzistira trinaest manjih političkih i administrativnih jedinica, koje imaju određene nadležnosti, djelatnosti uz različite kadrovske i materijalno-tehničke resurse. Osim toga, u Bosni i Hercegovini postoji slojevitost više razina javne vlasti i to: općine, gradovi, kantoni, entiteti, Brčko distrikt, i na kraju, javna vlast na razini Bosne i Hercegovine. Ovome treba dodati i činjenicu da je Bosna i Hercegovina država s trinaest ustava, u kojoj, uz državnu razinu vlasti, trinaest skupština donosi zakone, a podzakonske akte blizu dvjesto zakonodavnih i izvršnih tijela. Navedenim brojkama treba dodati i organe i akte Brčko distrikta koji je po nadležnostima daleko iznad kantona.

Ova naizgled složena struktura vlasti ne bi trebala biti uzrok, a niti predstavljati smetnju za uspostavljanje adekvatnog modela funkcioniranja javne vlasti, a za tako nešto, postoje

određene pretpostavke i determinante, a posebno se odnosi na uspostavljanje modela pravne države i vladavine prava, poštivanje načela ustavnosti i zakonitosti, cjelovito i konzistentno normiranje društvenih odnosa, a prije svega jačanje materijalnih i kadrovskih potencijala upravne funkcije vlasti. Postoji velika međuzavisnost i korelacija između potencijala koje ima upravna funkcija javne vlasti i političke funkcije državne vlasti. Time upravna vlast, u stanovitom smislu, postaje oruđe kojim politička vlast modelira poželjne društvene procese i utječe na društvene tokove.

1. TEMELJNA PROBLEMATIKA USTROJA I FUNKCIONIRANJA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Transformacija i prilagodba upravnih funkcija u Bosni i Hercegovini suvremenim uvjetima i potrebama mora značiti radikalne zahvate u domenu njene organizacije, funkcija i personalne strukture, u temeljnim područjima u kojima postoje problemi i kojima je neophodna preustrojba. Ekonomska, a samim tim i socijalna razvijenost nekog društva u izravnom su odnosu prema načinu organizacije, strukturi, a posebno i prema funkcijama javne uprave u nekoj državnoj zajednici. Financijska i materijalna osnova značajne su za tehničku opremljenost nekog upravnog aparata, ali i financijska i stimulativna plaćenost službenika i drugog upravnog osoblja izravno utječu na kvalitetu obavljanja upravnih funkcija. Informatička sredstva danas su nezaobilazni dio rada javne uprave i u tom kontekstu sasvim je razvidno da bolja informatička opremljenost može pozitivnije utjecati na karakter i kvalitetu upravnih funkcija, a posebice u vrijeme kada uprava nije samo servis građana već je i značajno „pomoćno sredstvo“ i servis usluga pravnim licima, privrednim subjektima i privatnim poduzetnicima.[1]

Uz ekonomski i informatički aspekt, nova upravna mašinerija ima i sustavni problem. Javna se uprava ne uspostavlja na temeljima modernog sustava medijacije između građana i države sa zadatkom da profesionalno, kvalitetno i učinkovito obavlja sve poslove koja moderna državna organizacija preuzima i obavlja u ime društva. Novi sustav uspostavljen poslije urušavanja socijalističkog, preuzeo je postojeći upravni aparat koji je dotadašnju komunističku ortodoksiju samo zamijenio ideološko demagoškom i često potencirao osobnosti po kojima je bivši upravni aparat bio prepoznatljiv: nerad, neprofesionalnost, neučinkovitost, nepotizam, korupcija i slične. S takvim pretpostavkama u Bosni i Hercegovini nije počeo funkcionirati klasični moderni koncept javne uprave.

Postoji relativno značajniji broj znanstvenih radova, istraživačkih projekata i drugih pravnih i političkih dokumenata koji tretiraju materiju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, ali većina tih radova i akata definira strateške pravce i određuje normativne ciljeve reforme, dok se nedostatno bavi operativnim i strateškim elementima tog procesa. Primjerice, svi su jednoglasni u određivanju cilja koji upućuje na potrebu da javna uprava bude efikasna i ekonomična. Navedeno naznačava postojanje potrebe da se odrede gabariti te efikasnosti i ekonomičnosti, te da se u tom kontekstu definiraju sredstva i načini uspostavljanja ekonomičnosti rada javne uprave. Osim toga, potrebno je odrediti koje su to normativno-pravne pretpostavke za uspostavljanje više razine efikasnosti, a zatim i druge društvene pretpostavke koje će omogućiti efikasniji i ekonomičniji rad javne uprave. Malo je znanstvenih radova koji preferiraju da izvrše temeljitiju kritičku recepciju dominantnog modela organiziranja i funkcioniranja javne uprave u Bosni i Hercegovini, te da postave

zahtjev za promjenom modela, a ne samo reforme koje bi značile partikularna i parcijalna rješenja. Temeljita promjena sustava je neophodna jer se zadnja dva desetljeća javljaju raznorazne strategije, platforme i pravci reforme javne uprave.

Jasno izraženi problemi sukoba, miješanja, preklapanja, nepostojanja i nedefiniranosti nadležnosti za određene oblasti društvenog života u Bosni i Hercegovini, tako dokazuju da je u mnogim segmentima došlo do širenja nadležnosti upravnih organa mimo njihovog zakonskog ovlaštenja. U pravnoj državi državna sila mora biti vezana za pravo koje će spriječiti samovolju u izvršavanju državne sile.[2] Posebno su izraženi procesi centralizacije političke i upravne vlasti ili decentralizacije istih, a što nije uputno u smislu odnosa subordinacije i hijerarhije tijela i institucija upravne funkcije. Primjerice, središnja vlast zakonima o lokalnoj upravi i samoupravi dodjeljuje nadležnosti lokalnim zajednicama, a prema tendencijama postoji doista reducirana nadležnost organa lokalne samouprave.

Postoji mišljenje da je sadašnja nadležnost upravne vlasti u Bosni i Hercegovini karakteristična po značajnoj opterećenosti svojom ulogom koju je imala u ranijem etatističkom sistemu. Navedeno se ogleda u tome što su još uvijek brojna pitanja u nadležnosti državne uprave a ne u domenu nedržavnih institucija. Nasuprot tome, postoje i brojne oblasti u kojima nisu regulirani društveni odnosi niti određena uloga i zadaci države i državnih organa pa se ta pitanja prepuštaju sama sebi odnosno zbog toga dolazi do njihove samoregulacija koja u osnovi može dovesti do poticanja ili uzrokovanja socijalne patologije. U javnom pravu postoji potreba da se urede svi odnosi i postupci. U pravnoj državi javna vlast može činiti samo ono i ima samo ona ovlaštenja i nadležnosti koja ima ih ustava i zakona. U tom pravcu potrebno je regulirati sve bitne društvene odnose i rukovoditi s procesima koji se dešavaju, a ne prepuštati ih stihijskom odvijanju, a javnoj upravi dati mogućnost da na adekvatan način rješava pitanja koja joj po nadležnosti pripadaju. U nekim društvenim odnosima nema nadležnosti upravnih organa iako suvremene potrebe to zahtijevaju. Iz toga slijedi da treba značajnije preispitati nadležnosti, njihovo definiranje i ukupnu ulogu upravne funkcije u Bosni i Hercegovini. U sadašnjem modelu nadležnosti u upravnim postupcima nije moguć prijenos nadležnosti na neki drugi upravni organ. Praksa je pokazala da postoji značajan broj predmeta u kojima se javlja poremećena nadležnost, odnosno, u kojima o nekoj upravnoj stvari odlučuje organ koji ne bi trebao imati nadležnost. U takvom slučaju, bilo bi učinkovito da taj upravni organ ima mogućnost delegirati nadležnost u tom upravnom predmetu na neki drugi, odgovarajući upravni organ. Navedenim načinom bi se osobama s javnim ovlaštenjima, rukovoditeljima organa uprave, kao i drugim čimbenicima, dala veća sloboda pri donošenju rješenja u upravnim predmetima i izbjeglo kašnjenje u slučajevima kada neki upravni organ ne može dovesti upravni postupak do kraja, odnosno izdati odgovarajući upravni akt. Naravno da pri delegiranju nadležnosti kao zakonskoj odredbi treba biti oprezan s motrišta mogućih pojava prebacivanja nadležnosti i u slučajevima kada neki upravni organ može riješiti upravnu stvar. Trebalo bi odrediti uvjete i okvir za pokretanje postupka delegiranja nadležnosti.

2. ODGOVARAJUĆI PRAVNI AKTI I ADEKVATNO NORMIRANJE DRUŠTVENIH ODNOSA

Za rad i funkcije upravne vlasti od posebne važnosti je okolnost kako je definiran i etabliran ukupni politički sistem i struktura i funkcije političkih organa. Upravljanje po tradiciji sadrži

dvije skupine zadaća; jedna koja je usmjerena na ostvarivanje ciljeva sustava i druga koja služi održavanju samog sustava. Te dvije temeljne skupine zadaća postoje usporedno i u konkurenciji su u pogledu sredstava koja se za njih odvajaju, pažnje koju im poklanjaju državni organi, vremena koje se za svaku od njih upotrebljava.[3]

U stabilnim političkim sistemima upravna funkcija je u povoljnijem položaju jer može na odgovarajući način ustrojiti svoju strukturu i odrediti svoju ulogu i zadatke. Kako pravna norma ne važi zato što je efikasna, nego važi zato što je poredak kome pripada, u cjelini uzevši, efikasan, svaka pojedina norma prestaje da važi kad čitav pravni poredak kome ona pripada prestane da važi kao cjelina: *Conditio sine qua non, a ne conditio per quam*. Tako je i efikasnost čitavog pravnog poretka uvjet, a ne osnova važenja normi koje ga sačinjavaju. Te norme važe ne samo zato što je čitav poredak efikasan, nego zato što su stvorene na ustavan način. One važe, međutim, samo pod uvjetom da je cjelokupan pravni poredak efikasan i ne prestaju važiti samo kad su poništene na ustavan način, nego tako isto i kad cjelokupan pravni poredak prestane biti efikasan. Stabilnost pravnog sistema i pravedno utemeljen pravni poredak važan su čimbenik razvoja javne uprave.

U slučaju Bosne i Hercegovine reforma javne uprave s motrišta zakonodavne funkcije mora ići u dva pravca. Prvi, koji podrazumijeva potpuno uređivanje onih društvenih odnosa koji se moraju staviti pod društvenu kontrolu putem javne vlasti i upravne funkcije. Dakle, zakonodavac bi morao urediti sve one odnose i postupke koje bi s obzirom na suvremene uvjete morali biti uređeni, što znači da se pravnim normama obuhvate i društveni odnosi i društveni procesi, a samim tim i postupci upravnih organa koji primjenjuju neposredno zakonske odredbe. Pri tome, naravno, treba voditi računa da se društveni odnosi ne prenormiraju, što može otežati ekonomičnost postupaka, primjenu tehničkih inovacija i provođenje procesa decentralizacije upravnih funkcija. Drugi pravac bi podrazumijevao promjene postojećih normi kojima se uređuje odnos upravne vlasti prema obvezama proizašlim iz zakona, odnosno njihovo upravno postupanje kada rješavaju o pravima, obvezama i odgovornostima građana i pravnih osoba.

Pravni sistem Bosne i Hercegovine jeste razuđen, ali poseban problem predstavlja i kontekst međunarodnog prava i njegov utjecaj na pravni poredak Bosne i Hercegovine. Postoji ustavna obveza da se u velikom stupnju primjenjuje i poštuje međunarodno pravo, do krajnosti njegove supremacije u odnosu na domaće zakonodavstvo. Sastavnicu Ustava Bosne i Hercegovine čini šesnaest međunarodnih pravnih dokumenata među kojima je i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa svojim protokolima koji se direktno primjenjuju s pravnom snagom iznad zakona. Dakle ustavna snaga ovih akata nalaže njihovu dosljednu primjenu. Međutim, neposrednu u dosljednu primjenu otežavaju brojni faktori.

Pravni sistem Bosne i Hercegovine nije izravno proizašao iz modela prava u zemljama Europske unije niti je na njega naslonjen. On još uvijek vuče korijene iz socijalističkog prava i njegovih instituta i pravila. Dugi niz godina je u bosanskohercegovačkom društvu primjenjivan model koji je u mnogo čemu bio nesuglasan europskom kontinentalnom pravu i osobinama sadašnjeg modela prava u Europskoj uniji. Postoje značajnije razlike u ustavnom uređivanju odnosa unutar same Bosne i Hercegovine u kojoj ima trinaest ustavnih sistema, pa je neposredna primjena normi Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda problematična i s tog motrišta.

Veći broj pravnika u Bosni i Hercegovini završio je pravni fakultet u periodu do 1995. godine, a učenje i osposobljavanje pravnika i danas vrše osobe koje su pravni fakultet i sva akademska i druga zvanja i znanja stekle u prijeratnom periodu. Dakle, ukupan pravnički kadar u Bosni i Hercegovini nedovoljno poznaje Europsko kontinentalno pravo koje se primjenjuje u Europskoj uniji.

Same karakteristike ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine upućuju na zaključak da je u momentu donošenja Ustava postojala neusuglašenost ustavnih rješenja s uspostavljenom praksom rada organa javne vlasti i upravne funkcije. Decentralizacija sistema javne vlasti u Bosni i Hercegovini je sasvim normalna i to ne samo iz razloga njene višenacionalne strukture, nego i zbog zahtjeva suvremenosti i upravnih modela u državama Europske unije. Decentralizacija mora biti posvemašnja i sa svih razina. Potrebno je izvršiti i na razini Bosne i Hercegovine, ali i na razinama entiteta i kantona. Ako do toga ne dođe, postoji opasnost stvaranja jakih centara teritorijalne političke vlasti, odnosno koncentracije vlasti na srednjem nivou vertikalne strukture što je jako loše za ukupan sistem političkih i upravnih procesa.

Prenošenje nadležnosti s centralnih upravnih organa i jačanje funkcija lokalnih organa uprave i njihova samostalnost u rješavanju upravnih predmeta u značajnoj mjeri sa sobom nosi i stanovitu dozu rizika. Postoji opasnost da njihova veća samostalnost može biti zloupotrebljena i prerasti u samovoljno i partikularističko ponašanje, odnosno postupanje u upravnim predmetima za koje su nadležni. U tom pravcu postoji i potreba razvijenih mehanizama kontrole i nadzora upravnih organa, organa uprave i upravnih organizacija.[4] U Europskoj uniji postoji trend "ugovornog koncepta upravnih funkcija" koje se primjenjuju s tendencijom decentralizacije javne uprave. Ugovor koji se sklapa s upravnim organizacijama lišen je redovnog kontroliranja i nadziranja upravnog organa i sadrži pogodbu o poslovima koje treba obaviti, ciljeve koje treba postići, finansijskim sredstvima za realizaciju, očekivane rezultate, te o kriterijima za njihovo ocjenjivanje. Dakle, sukladno ugovornim, obveznim odnosima najkonkretnije se definiraju prava, obveze i odgovornosti ugovornih strana. Odgovornost za neispunjenje obveza utvrđuje se u suglasnosti ponajprije dogovorno, a onda sukladno ugovoru i zakonu putem suda.

U procesu sve veće decentralizacije poslova i nadležnosti kvaliteta funkcija javne uprave ovisi od mogućnosti da organima uprave i upravnim organizacijama rukovode stručni i sposobni rukovoditelji, koji osim formalnih kvalifikacija i znanja posjeduju vještine rukovođenja i upravljanja procesima rada. Osim toga, sposobnost i odgovornost rukovoditelja u sistemu javne uprave mora biti povezana s njihovom obavezom da na najadekvatniji način raspolažu s ljudskim resursima i da stalno unapređuju kvantum znanja i vještina koje posjeduju kadrovi s kojima oni rukovode. Sistemski razvoj ljudskih potencijala kojima javna uprava raspolaže je ključna determinanta razvoja javne uprave. Strateško upravljanje raspolaganjem ljudskim resursima podrazumijeva integraciju i razvoj osobnih i organizacijskim komponenti. Izvjesno je postojanje potrebe za usuglašavanjem modernih sistema upravljanja ljudskim resursima sa specifičnostima naših ljudi i kultura. Razvoj ljudskih resursa uključuje dva segmenta, jačanje sistema organizacije i rukovođenja, i stalno usavršavanje i povećanje kompetencija službenika.

Moderna i učinkovita javna uprava temeljni je cilj i načelo uspostavljanja upravne funkcije u svakom društvu. U tom kontekstu je i neophodnost da se stalno poboljšava rad i uvode novi modeli i tehnike u javnu upravu i prate promjene u okruženju. Europska unija je u procesu

uvođenja elektronske uprave, kojim primjena najnovijih informacijskih tehnologija kroz realizaciju projekata e-uprave postaje pokretačka snaga tih procesa. Da bi spremno dočekala ulazak u Europsku uniju, i da bi se uklopila u kontekst javne uprave u okruženju, Bosna i Hercegovina mora raditi na stvaranju preduvjeta za uvođenje e-uprave. Naravno da postoje tri bitna čimbenika elektronske uprave.[5] Prvi je stranka koja uvođenjem elektronske uprave dolazi u središte pažnje i postaje aktivni subjekt, drugi je javna uprava koja postaje efikasnija i ekonomičnija, a poseban faktor je i gospodarstvo, odnosno realni sektor koji je radi vlastite konkurentnosti i učinkovitosti itekako zainteresiran za dobro funkcionirajuću javnu upravu. S ciljem razumijevanja sadržaja napomenimo da treba razlikovati načela i usmjerenja koja se odnose na reforme i model organiziranja državne uprave od načela koja se tiču funkcija upravnih organa i njihovog postupanja u upravnim predmetima.

Kao osnovna načela i usmjerenja za reforme državne uprave navedeni su: jačanje koordinacije u upravnom sistemu, efikasno i jednoznačno upravno rukovođenje, jačanje administrativnih kapaciteta, depolitizacija upravnih organa, jačanje profesionalizma i etičkih standarda, transparentnost, otvorenost i vrijednosna uravnoteženost upravnog sistema.[6]

2.1. Čimbenici preustrojbe lokalne uprave

Uz javnu upravu na državnoj razini, postoji potreba preispitivanja stanja i bitnih problema strukture i funkcija lokalne uprave, odnosno definiranja pravca preustrojbe lokalne uprave, potrebnog da bi njena transformacija dala očekivane rezultate. Dakako, da se pri promatranju lokalne uprave ne može njena promjena vezivati za promjenu određenih segmenata ili promjenu "forme" njenog organiziranja. Za postavku adekvatne lokalne uprave neophodna je njena korjenita i sveobuhvatna transformacija, koja će u sebe inkorporirati promjenu svih determinanti koji je određuju. Dakle, potrebno je analizirati stanje čimbenika koji utječu na njenu organizaciju i funkcije, od materijalnih i finansijskih uvjeta, stupnja ukupnog društvenog i ekonomskog razvoja, razvoja tehnologije, pa sve do ljudskog čimbenika, kojeg smatramo najvažnijim za ukupan rezultat transformacije karaktera lokalne uprave.

Lokalna uprava u Bosni i Hercegovini organizirana je sukladno sustavu unutarnje ustavno-pravne teritorijalne organizacije države, u kojoj se njena struktura, a dobrim dijelom i funkcioniranje, zasniva na modelu etnizacije prostora na kome je organizirana umjesto da bude organizirana po načelima europskog upravnog prava. Posebno se čini problematičnim odnos lokalne i centralne uprave, koji nije zasnovan na principima supsidijarnosti i euroregionalnom organiziranju. Sustav lokalne samouprave, a samim tim i uprave je jako kompliciran jer počiva na četrnaest upravno-pravnih sistema. S motrišta lokalne samouprave za mnoge je i prenaplašen broj općina u Bosni i Hercegovini, šezdeset i osam u Federaciji Bosne i Hercegovine i šezdeset i tri u Republici Srpskoj, od kojih je ne mali broj ekonomski slab i nedovoljno razvijen da bi osigurao egzistenciju za obavljanje i provođenje svojih funkcija. Problem izrazito nerazvijenih općina neće niti može biti riješen neprekidnim pomaganjima i subvencioniranjima razvoja pojedinih općina koje egzistiraju isključivo iz političkih a ne realnih razloga. Međutim, postavlja se pitanje: Što se može očekivati od eventualne centralizacije, odnosno smanjivanja broja administrativnih jedinica ili njihovog eventualnog pripajanja? Osim kvantitativne slike teško se bilo što drugo može očekivati jer ne može biti pomaka u zadovoljavanju javnih potreba. S motrišta upravnog prava, smanjivanje broja općina smanjilo bi kvalitativne elemente za vođenje kvalitetnijih upravnih postupaka i povećalo bi se troškovi u neposrednom provođenju postupka i utvrđivanja činjenica. Izlaz

može biti i u smanjenu broja općina, odnosno ukidanju ekonomski neodrživih lokalnih samouprava, ali i u razvoju nedovoljno razvijenih općina koje bi eventualno mogle za određeni broj godina postići razinu samoodrživosti.

Pravni čimbenici koji određuju stanje, strukturu i mogućnosti transformacije javne uprave čine polaznu osnovu njezine transformacije. Prva bitna stvar je vezanost uprave za nadležnost i zakone. Javna vlast, a samim tim i upravna, nema ovlaštenja i nadležnosti izvan zakona. Organi uprave i upravni organi u svom postupaju mogu činiti samo ono što je zakonom predviđeno. U njihovom djelovanju, izvođenju materijalnih dokaza i utvrđivanju činjenica, nema, niti smije biti improvizacije, analogije i autonomnog odlučivanja. Samostalnost upravnih organa vezana je za onu slobodu koja je definirana načelima upravnog postupka. Samostalnost u izvođenju dokaza više je internog, a manje eksternog karaktera, a tiče se može bitnih utjecaja koje politička vlast, upravni funkcioneri ili neka lica s javnim ovlaštenjima mogu vršiti na upravno postupanje. Tijek upravnog postupanja, načini provođenja postupka utvrđivanja činjenica utvrđeni su zakonom i upravnom praksom izvan kojeg nema slobode odlučivanja. Iz najprije naznačenog karaktera nedostatka diskrecijskih ovlasti proizlazi potreba da se upravni postupak i rad upravnih organa propiše tako da sve bude utvrđeno i da nema pravnih praznina. Popunjavanje pravnih praznina nije u nadležnosti lokalne uprave. Ona u svom radu ne može umjesto pravnih izvora koristiti opća ili posebna pravna načela, kojim bi popunila pravnu prazninu i donijela upravni akt. U takvim slučajevima pravnu prazninu popuniti može samo nadležni sudski organ.

Ekonomsko motrište organizacije lokalne uprave vezano je za njenu učinkovitost. Ona se ogleda u dva segmenta, učinkovitost organizacije i funkcije lokalne uprave, te drugi segment, učinkovitost postupanja lokalne uprave. Napominjemo da učinkovitost kao ekonomski pojam označava postizanje što većeg rezultata s utroškom što je moguće manje sredstava. Međutim, ako se gleda učinkovitost lokalne uprave ona se ne može promatrati samo s motrišta ekonomske učinkovitosti, jer jedan značajan dio aktivnosti javne i lokalne uprave nema izravnu ekonomsku vrijednost. Ako lokalnu samoupravu i samim tim i lokalnu upravu definiramo, iz njenih nadležnosti onda se pojam učinkovitosti, koja se uz nju vezuje zasniva na upravi koja građanima pruža potpunu, pravovremenu i brzu uslugu iz njene nadležnosti. Učinkovitosti lokalne lokalne uprave najviše doprinose ljudi koji imaju utjecaj na njen rad.

Ljudski čimbenici lokalne uprave su najvažniji za provođenje transformacije lokalne uprave u Bosni i Hercegovini. Utjecaj na organizaciju, strukturu i funkcije lokalne uprave imaju lokalni političari, lokalni službenici i sami građani. Na kvalitetu rada ljudi utječe njihova razina formalnog obrazovanja, razina općih znanja, razina posebnih znanja i znanja koja se tiču upravljanja ljudskim resursima i materijalnim dobrima, želja za položajem i moći, osobne financijske prilike, životna dob i drugo. Posebno treba istaći i specifične vještine koje trebaju imati nositelji funkcija i javnih ovlaštenja u upravljanju imovinom lokalne zajednice i ljudskim resursima u upravnoj funkciji. Njih je izrazito teško utvrditi na način na koji se utvrđuju u postupcima imenovanja ili natjecajima. Ublažavanje tog hendikepa može biti samo u povećanju mehanizama opoziva i smjenjivosti rukovodnih kadrova i povećanje mogućnosti naknadnog stjecanja znanja i vještina za rukovodeće kadrove i službenike koji obavljaju značajne poslove.

Navedeno upućuje da su pravne pretpostavke, ekonomska učinkovitost i ljudski faktor najznačajniji čimbenici i odrednice mogućnosti adekvatne transformacije lokalne uprave u

Bosni i Hercegovini. Njihova preustrojba i demontaža mora biti nužan uvjet svih drugih čimbenika koji utječu na lokalnu upravu.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Nema sumnje da se kroz rad stječe mnogo jasnija slika stanja i perspektiva promjena sustava javne uprave u Bosni i Hercegovini. Početna pozicija za promjene nije odgovarajuća, jer su determinante koje određuju sistem javne vlasti i upravne funkcije u njemu sasvim neadekvatne i neujednačene. Dok se u nekim segmentima postigao stanoviti napredak, dotle se u nekim drugim došlo do retrogradnih procesa ili u njima postoje brojni problemi i neujednačenosti. Na proces transformacije sadašnjeg upravnog modela nepovoljno djeluju elementi političkog sistema, pravnog sistema, ekonomske osnove društva, stanje svijesti i ljudski potencijali. Zato se mora govoriti o transformaciji postojećeg modela i prakse a ne o reformi istog modela i prakse. Ustavno uređenje, njegova složenost, primjena međunarodnog prava i sposobnosti pravника da primjenjuju pravo označeni su u radu kao problematični i neadekvatni.

Nameće se zaključak o potrebi da akademska zajednica i druge znanstvene snage postave "kopernikanski obrat" u izučavanju javne uprave u Bosni i Hercegovini, odnosno da rakurs prebaci na potrebu radikalnije percepcije i preustroja postojećeg modela funkcioniranja javne uprave u Bosni i Hercegovini, a što podrazumijeva znanstvene i istraživačke radove primjerene tom zadatku. Odnosno, da neka druga ili pak postojeća javna vlast „podvuče crtu“, „uključi svjetlo“ ili „isključi mrak“ i da pristupi radikalnoj promjeni pravnog, političkog i svih drugih društvenih podsistema, a posebno i javne uprave i njenih temelja i prakse. Parcijalne promjene i reforme kakve su bile do sada, bez jasne i rezolutne političke volje nemaju izgleda na uspjeh.

LITERATURA

- [1] Perko Šeparović, I., (2006.), *Izazovi javnog menadžmenta*, Zagreb: Tehnička knjiga.
- [2] Kelzen, H., (1951.), *Opšta teorija prava i države*, Beograd: Arhiv za pravne i društvene nauke.
- [3] Pusić, E., (2002.), *Nauka o upravi I*, Zagreb: Školska knjiga.
- [4] Tomić, Z., (1998.), *Upravno pravo*, Beograd: Službeni list SRJ.
- [5] Subašić, S., Stajčić, T., Muminović, M. (2014), „Uvođenje i uloga elektronske uprave u strateškom upravljanju održivog razvoja“, *I Naučno stručni skup Strategijsko upravljanje u funkciji održivog razvoja*, Internacionalni univerzitet Brčko Distrikt BiH, Fakultet za menadžment, Brčko, str. 189-186.
- [6] Basta, L., (1984), *Politika u granicama prava*, Beograd: Institut za uporedno pravo.