

**Mr. iur. Amila Koso, direktorica JU “Centra za kulturu, sport i informisanje”
Visoko**

Kandidatkinja na doktorskom studiju Evropskog prava
Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

“EFIKASNIJI I EFEKTIVNIJI SISTEM JAVNE UPRAVE U CILJU ZAŠTITE POJEDINCA I DRUŠTVENE ZAJEDNICE”

Apstrakt: Proces dosadašnje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini veću pažnju nije posvetio efikasnosti i efektivnosti u radu organa uprave. Pouzdani podaci o efikasnosti institucija na bilo kojem nivou u državi zvanično ne postoje. Građani su uskraćeni za odgovornu provedbu procedura i usluga. Cilj reforme javne uprave mora biti poboljšanje rada upravnih struktura, te omogućavanje građanima i društvenoj zajednici kvalitetne i pravovremene usluge. Rad pokušava odgovoriti na pitanja koja se odnose na kvalitetno, odgovorno i dobro upravljanje u cilju zaštite građana. Koliko je sistem javne uprave efikasan i efektivan? Da li državni službenici maksimalno iskorištavaju svoje vrijeme i kompetencije? Da li građani imaju transparentne podatke o svim raspoloživim resursima? Da li cjelokupna društvena zajednica ima tačne informacije o utrošku finansijskih sredstava? Sistem javne uprave u BiH nema obavezu samo da radi, već mora svoje zadatke obavljati efikasno, efektivno i profesionalno u cilju zaštite pojedinca i društvene zajednice.

Ključne riječi: reforma, javna uprava, sistem, upravljanje, efikasnost, efektivnost, građani, zaštita, ljudska prava, odgovornost, društvena zajednica, javni interes, funkcionalnost, vladavina prava, jednakost, zakonitost

❖ Stanje javne uprave u Bosni i Hercegovini – između želja i mogućnosti

Visok stepen profesionalnosti, stručnosti, kompetentnosti, obrazovanosti i individualirana odgovornost, lojalnost službenika u javnoj upravi, a ne političkom subjektu ili interesnoj grupi su uslovi za efikasnu, efektivnu, funkcionalnu, brzu i jeftinu javnu upravu koja je u temeljima savremene pravne države. Međutim, svaki građanin svakodnevno se susreće sa javnom upravom koja je spora, nefunkcionalna i neefikasna, netransparentna i prilično korumpirana. U savremenom dobu u javnoj upravi uklanjaju se zaposlenici koji su sposobni i koji rade u cilju zaštite pojedinca i šire društvene zajednice. Traže se i postavljaju poslušnici, diskutabilne moralnosti i koji podvlađuju jednom licu ili interesnoj skupini, najčešće političkom subjektu na vlasti, što predstavlja direktno urušavanje jednog pravnog sistema, pa same i države. Obzirom da Ustav Bosne i Hercegovine nije

posvetio veću pažnju državnoj upravi¹, specifičnost ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine i složena prošlost predstavljaju glavne razloge što BiH nema uređen jedinstven sistem javne uprave. Opredjeljenje vlasti je da se priključi porodici evropskih država, međutim od strane Evropske unije (EU) postavljeni su uvjeti za proces pridruživanja, a među njima najznačajniji je izgradnja upravnih kapaciteta i prihvatanje evropskih standarda o kvalitetu rada javne uprave.²

Reformisana javna uprava podrazumijeva uz reorganizaciju i široki proces reobrazovanja, moderniziranja i praćenja novih trendova, kao i promjene u sistemu nagrađivanja kako bi se korupcija smanjila i omogućila selekcija kadrova. Kadrovsku politiku u javnoj upravi, ali isto tako i javnom sektoru neophodno je izmijeniti, te osloboditi od nepotizma, rodbinskog, tazbinskog i političkog utjecaja, koruptivnih radnji, kao i drugih pojava koje predstavljaju prepreke u radu bh. javne uprave. Našoj javnoj upravi su potrebni stručni, autonomni, moralni, sposobni, profesionalni, efikasni i efektivni visoko obrazovani ljudski kadrovi. Evropski sud pravde je svojim presudama utvrdio sljedeća načela: zakonitost, proporcionalnost, nediskriminaciju, salušanje stranaka, dostupnost upravnih sudova i materijalnu odgovornost javne uprave.³ Politizacija u javnoj upravi dovodi do neprofesionalnosti i niske motivacije službenika jer je javna tajna način prijema u službu i ubrzano napredovanje poslušnih i politički priveligovanih ljudi, te do raširenog javnog uvjerenja da edukacija, obrazovanje, sposobnosti i kompetencije nisu temeljni kriteriji zapošljavanja i napredovanja. Građani trenutno nemaju povjerenja u javnu upravu, a odgovornost javne uprave prema široj društvenoj zajednici skoro i da ne postoji.

Koliko su efikasni pojedinci ili samo organi uprave? Da li državni službenici maksimalno iskorištavaju svoje vrijeme na random mjestu, sposobnosti, kompetencije, naročito uzimajući činjenicu njihovih plata i "sigurnog" radnog mjesta. U studiji br.27 SIGMA naglašava da je efikasnost u radu upravnih tijela zapravo dimenzija odgovornosti.⁴ Potrebno je raditi na izgradnji upravnih kapaciteta i provedbi poglavlja pravne stečevine EU (acquis communautaire) – kriterij koji je imaju sve zemlje koje žele postati članice Evropske unije. Ne postoji *acquis* za postavljanje standarda za horizontalne sisteme upravljanja i za nacionalne javne uprave. Međutim, mora se obezbijediti efektivna primjena prava EU i jednak tretman građana.⁵ Ono što se može sa sigurnošću potvrditi da najveći posao mora preuzeti administracija koja će inkorporirati zakonodavstvo Evropske

1 K.Trnka, Ustavno pravo, II dopunjeno izdanje, Sarajevo 2006.

2 N.Lapandić, I.Hasanović, M.Alibašić, „Pravna kontrola javne uprave“, 6. Naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem „KVALITET 2009“, Neum, BiH, 2009., str.762

3 M.Selimić, Upravno djelovanje Evropskog suda pravde, „Stručni časopis „Uprava“, br.3/2011, Fakultet za javnu upravu-pridružena članica str.19

4 OECD (1999), „Evropski principi za javnu upravu (European Principles for Public Administration)“, SIGMA Papers, No 27, OECD Publishing.

5 Član 197.1 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije.

unije u bosanskohercegovački pravni sistem, te osigurati efikasnu i efektivnu implementaciju samih propisa.

❖ Efektivna, efikasna, odgovorna i funkcionalna javna uprava kao rezultat “dobre” javne uprave

Pravo na dobru javnu upravu jedno je od stvarnih, vremenski najnovijih prava građana Evropske unije, odnosno dužnosti država članica EU, pošto se javlja tek s Poveljom o temeljnim pravima,⁶ koja je stekla ugovornu i zakonsku snagu primarnog prava EU tek 1. decembra 2009. godine, sa stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora.⁷ Njegovo „sazrijevanje“ je ipak mnogo starije, budući da su neki aspekti prava na dobru javnu upravu postojali već u prethodnim ugovorima, koji su gradili EU, a Sud pravde EU se u svojoj jurisprudenciji, već od 60-tih godina, a naročito od 1991. godine, pozivao na Čl. 6. Ugovora o funkcioniranju EU koji određuje da Povelja o temeljnim pravima EU „od 7. decembra 2000. godine, kako je prilagođena u Strasbourgu 12. decembra 2007. godine ima istu pravnu snagu kao Ugovori“. Povelju je iniciralo Evropsko vijeće u Kölnu, u junu 1999., a prihvatilo ju je isto Vijeće na sastanku u Nici, u decembru 2000. godine, ali kao pravno neobvezujući tekst. Tek je Lisabonski ugovor dao pravno obvezujuću snagu Povelji. Konvencija, koja je sastavljala Povelju, nalazila se pred nizom prava i nije joj bilo lako odabrati ona prava koja su bliža djelatnostima i ovlastima Unije.⁸ Pravo na dobru javnu upravu svojevrsni je pendant prava na dobro i pravedno suđenje, koje ozakonjuje Evropska konvencija o ljudskim pravima u svom čl. 6. To je pravo ujedno i značajan korak u smjeru izgradnje suvremenih „upravnih demokratija“.⁹

Šest je ključnih oblasti reforme javne uprave: strateško planiranje, koordinacija i izrada politika, javne finansije, upravljanje ljudskim resursima, e-uprava, upravni postupci i upravne usluge i institucionalna komunikacija. Prema Strategiji proširenja, javna uprava ostaje nerazvijena u većini država u procesu proširenja u ograničenim administrativnim kapacitetima uz visok nivo politizacije i nedostatkom transparentnosti.¹⁰ Postoji jaz između politika i strategija usvojenih

6 Čl. 6. Ugovora o funkcioniranju EU određuje da Povelja o temeljnim pravima EU „od 7. prosinca 2000. godine, kako je prilagođena u Strasbourgu 12. decembra 2007... ima istu pravnu snagu kao Ugovori“. Povelju je iniciralo Evropsko vijeće u Kölnu, u junu 1999., a prihvatilo ju je isto Vijeće na sastanku u Nici, u decembru 2000. godine, ali kao pravno neobvezujući tekst. Tek je Lisabonski ugovor dao pravno obvezujuću snagu Povelji.

7 4 Čl. 6. Ugovora o EU.

8 N. Šimac: Pravo na dobru javnu upravu Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 105.-118.

9 V. zbornik Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union i izd. Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Beč, 2006.

10 Evropska komisija je intenzivirala svoje usmjerenje ka reformi javne uprave u dokumentu „Strategija proširenja i osnovni izazovi 2014-2015 definirajući šest ključnih pitanja u procesu

na papiru i aktivnosti na terenu. Strategije, akcioni planovi i politike koje su predložene i usvojene se ne implementiraju na pravi način jer većina dosad usvojenih strateških dokumenata nije implementirana.¹¹ Na bazi EU studija se može zaključiti da ne postoje univerzalna rješenja i modeli. Svaka država treba da razvije vlastiti model u skladu sa sopstvenim socio-političkim dimenzijama.

Bosna i Hercegovina ide putem tranzicijskih zemalja, ali se nalazi u mnogo složenijoj situaciji. Reforma javne uprave treba da se dogodi u zemlji opisanoj kao poluprotektorat, etnički podjeljenoj na gotovo svim administrativnim nivoima, sa slabim centralnim institucijama i jakim entitetima nejednake strukture. Političku moć dijele političke partije sa izraženom nacionalističkom politikom, često bez ikakve zajedničke vizije i političke volje da ostvare promjene.¹² U ovakvom okruženju reforma javne uprave će biti prilično izazovan napor. Osim dobre volje i finansijskih sredstava, više je nego očigledno da reforma javne uprave zahtijeva ogromno i jedinstveno znanje i vještine reformatora od kojih se očekuje da se nose sa ovako složenim poduhvatom. Uspjeh reforme javne uprave suštinski je određen političkom voljom glavnih donosioca odluka, odnosno vođstva promjena uloženim finansijskim sredstvima, znanjem i vještinama onih koji su odgovorni za njenu direktnu implementaciju.¹³ Javna uprava koja je efikasna, efektivna, odgovorna i dobro funkcionira predstavlja preduslov za transparentno i odgovorno demokratsko društvo koje je temelj konkurentnosti i rasta jedne države.

Ključni faktor za reformsku politiku na upravnom nivou i uspješno sprovođenje same reforme javne uprave je činjenica da ključni donosioci odluka moraju biti posvećeni, vidjeti svrhu svega toga, te težiti razvijanju efikasne i funkcionalne javne uprave. Ciljevi reforme javne uprave moraju biti SMART (specifični, mjerljivi, ostvarivi, realni i blagovremeni). Pravno dobro osmišljen sistem rukovođenja u javnoj upravi omogućava državi da dostigne visok nivo profesionalnosti, transparentnosti, odživosti, efikasnosti i kvaliteta javne uprave s ciljem zaštite pojedinca i društvene zajednice. Moderna, ustavna javna služba u demokratskom sistemu smatra se mogućom samo kad je ispunjeno nekoliko uslova:¹⁴

- razdvajanje javne i privatne sfere;
- razdvajanje politike i uprave;
- individualna odgovornost javnih službenika;

reforme. Na osnovu Strategije proširenja, SIGMA je u suradnji sa Evropskom komisijom razvila „Principe javne uprave“.

11 Strategija reforme javne uprave u BiH: www.parco.gov.ba; Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH

12 Balkan Public Administration Reform Assessment: Bosnia and Herzegovina 2004., Program podrške kvalitetu u upravama zemalja Centralne Istočne Evrope

13 C. Palidano, Why civil service reforms fail (IDPM Public Policy and Management Working Paper, 2001., no.16

14 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), (1999), „Evropski principi za javnu upravu (European Principles for Public Administration)“, SIGMA Papers, No 27, OECD Publishing.

- dovoljna zaštita na random mjestu, adekvatan nivo plate i stabilnost, jasno utvrđena prava i obaveze javnih službenika;
- zapošljavanje i unaprjeđenje po osnovu zasluga.

Težnja ka efikasnosti, potreba za daljom specijalizacijom, ustavno-pravni kontekst i upravna tradicija, postojeći sistem kontrola i politička situacija zajednički utiču na organizacioni model pojedinačne države. Rezultat toga je da ne postoji jedinstven šablon ili primjerak za strukturisanje i djelovanje javne uprave u različitim zemljama kako je to već navedeno u ovom radu.

Prema pravu Evropske unije, države članice imaju veliki stepen autonomije u uspostavljanju svog upravno-pravnog okvira državne uprave i načina na koji proširuju većinu svojih usluga.¹⁵ Principi upravnog prava koji su zajednički svim državama EU i koji postavljaju standarde i usmjeravaju ponašanje državnih službenika treba da budu ugrađeni u djelovanje institucija i upravne postupke na svim nivoima uprave, a podrazumijevaju sljedeće:¹⁶

- pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost);
- otvorenost i transparentnost;
- odgovornost;
- efikasnost i djelotvornost.

Kapaciteti javne uprave u BiH su se povećali tokom posljednjih desetak godina i javna uprava pored zastupljenosti u određenom stepenu savremenih tendencija postala je sposobnija za ispunjavanje ostalih odgovornosti.¹⁷ Nesporna je činjenica da na povećanje uprave ima utjecaja i razvoj društveno proizvodnih potencijala. U tehničkom smislu, taj proces znači poboljšanje i proširenje tehnološke osnove u smislu proizvodnog rada, ali i svih drugih ljudskih djelatnosti. U ekonomskom smislu razvoj proizvodnih potencijala oslobađa ljudsku radnu snagu za društveno korisnije djelatnosti koje ne znače neposrednu proizvodnju, a to su, među ostalim, javni upravni poslovi. Pri tome, urbanizacija bitno utječe na razvoj uprave.¹⁸ Kako bi jedna javna uprava bila efikasna i efektivna, ona mora imati adekvatnu organizaciju, pristup javnim informacijama, sistem provjera i ravnoteža, efikasan sistem internih upravnih žalbi, kao i nezavisni nadzor i sudsku kontrolu u upravnim predmetima. Također, vrlo je važno redovno izvještavanje o radu uprave putem jasnih linija odgovornosti, a sve s ciljem jačanja procesa donošenja odluka.

Ključni problemi neefikasnosti javne uprave ogledaju se u lošoj zakonskoj regulativi na prvom mjestu, različitostima i neujednačenosti između kompetencija viših nivoa vlasti i organa lokalnih zajednica, neadekvatnim i nefunkcionalnim

15 Mnoge države koriste Evropski kodeks dobrog upravnog ponašanja kao početnu tačku.

16 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), (1999), „Evropski principi za javnu upravu (European Principles for Public Administration)“, SIGMA Papers, No 27, OECD Publishing.

17 Strategija reforme javne uprave u BiH: www.parco.gov.ba; Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH, str.15

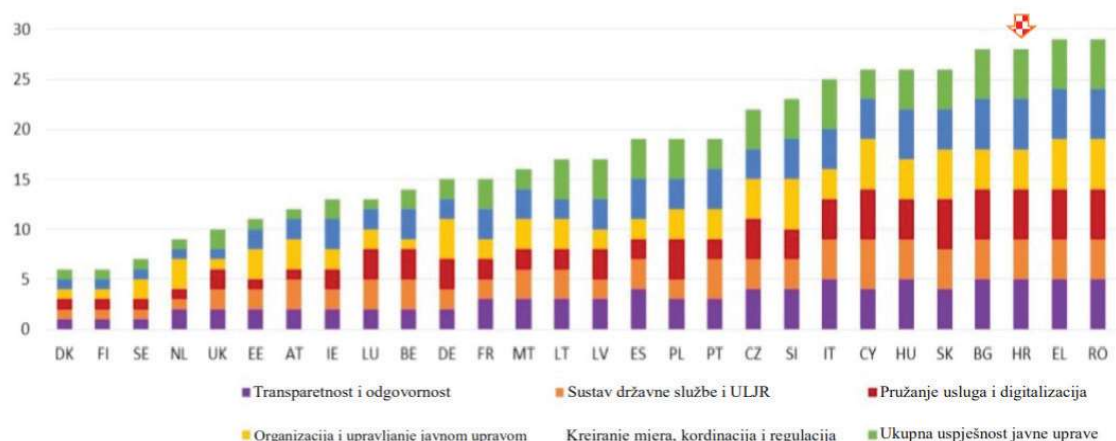
18 F. Otajagić, stručni rad: „Savremene tendencije u javnoj upravi“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu str. 283

ljudskim resursima uz manjak znanja, vještina i organizacijskih sposobnosti. Različitim anketama i stručnim naučnim provjerama evidentirano je da je rukovodilac organa uprave ključna osoba za stvaranje dobre, efikasne, efektivne, funkcionalne i odgovorne radne atmosfere između službenika u javnoj upravi, ali isto tako i loše komunikacije. Upravo ta loša komunikacija između službenika u javnoj upravi remeti međuljudske odnose unutar organizacije i samim tim ima utjecaj na ekonomičnost i efikasnost rada u organima uprave na bilo kojem nivou vlasti.

Državni službenici i zaposlenici u javnom sektoru se ne smiju razdvajati, te je činjenica da se sve više nalaze pred izazovom praćenja svjetskih trendova, digitalizaciji rada i postupaka, te neophodnosti primjene novih znanja u vođenju organizacionih jedinica i službi za koje su odgovorni. Politizacija u javnom sektoru, a naročito upravljačkih kadrova predstavlja jedan od najznačajnijih problema i izazova sa kojima se susreće javna uprava u Bosni i Hercegovini. Stručni, kompetentni i sposobni kadrovi su organima javne uprave treba da budu nosioci promjena koji će brzo donositi odluke i preuzimati odgovornost za njihov uspjeh ili neuspjeh, a sve s ciljem zaštite pojedinca i cijele društvene zajednice. Nefunkcioniranje, odnosno loše funkcioniranje pojedinih procesa u javnoj upravi, osim što opterećuje korisnike usluga, jasno upozorava i na činjenicu nepostojanja odgovarajućeg nadzora nad pojedinim segmentima upravnog sistema. Učinkovit nadzor zahtijeva jasnu podjelu odgovornosti za ostvarenje planova i djelotvorno funkcioniranje sistema, kao i pravovremeno reagiranje na svaki zastoj u obavljanju planiranih aktivnosti. S tim u vezi, potrebno je hijerarhijskim slijedom, od vrha sistema pa do najnižeg nivoa, dugoročno i kratkoročno donositi konkretne i realne planove djelovanja, te pratiti njihovo ostvarivanje kroz redovito izvještavanje. Samo na ovakav način može se postići funkcionalnost i odgovornost samog upravnog sistema i težnje ka ostvarenju “dobre” javne uprave.

Prijedlozi za poboljšanje učinkovitosti javne uprave trebaju se temeljiti na integriranom sistemu planiranja koji obuhvaća strateško i proračunsko planiranje kao rezultat strateških promišljanja vezanih uz realizaciju programa, aktivnosti i projekata, a to znači da državni budžet mora postati rezultat intenzivne suradnje svih sudionika.

Slika 3. Ukupna ocjena kapaciteta i učinka javne uprave u državama članicama Europske unije (EUPACK, 2018.)



Napomena: ULJR se odnosi na upravljanje ljudskim resursima
Izvor: EUPACK, 2018.

Na navedenoj fotografiji EUPACK-a od prije tri godine vidimo nizak nivo transparentnosti, odgovornosti, organizacije i upravljanja javnom upravom, kao i pružanja usluga i same digitalizacije, a koji se odnosi na ukupnu ocjenu kapaciteta i učinka javne uprave u državama članicama Evropske unije.

Ekonomska i socijalna komisija Ujedinjenih naroda za Aziju i Pacifik određuje pojam upravljanja (governance) kao proces donošenja odluka i proces kojim se odluke provode. Ono se može koristiti u više značenja: kao korporativno upravljanje, upravljanje na međunarodnoj razini, nacionalno upravljanje i lokalno upravljanje.¹⁹ Kako je upravljanje proces donošenja i implementacije odluka, njegova analiza je u prvom redu fokusirana na formalne i neformalne sudionike, koji su uključeni u procedure donošenja i provedbe odluka. Vlast je jedan od sudionika koji je uključen u proces upravljanja. Ostali sudionici koji su uključeni u ovaj proces variraju ovisno o tome koja je razina vlasti u to uključena.²⁰ Komisija navodi kako pojam “dobra uprava” ima osam karakteristika. To su participacija, orijentiranost ka konsenzualnom donošenju odluka, odgovornost, transparentnost, odazivnost, djelotvornost i učinkovitost, pravednost, inkluzivnost i dosljednost u porovođenju vladavine prava. Ona mora osigurati da se korupcija minimalizira, da se osigura prikladan položaj različitim manjinama, te da se glas najslabijih u

19 D.Ložina, M. Klarić, Izvorni znanstveni rad, „Dobra uprava kao upravna doktrina u Evropskoj uniji“, Pravni vijesnik, god.28, br.2, 2012. godina, str. 24.

20 U ruralnim bi područjima primjerice mogli biti uključeni vlasnici zemlje, udruženja poljoprivrednika, nevladine udruge, istraživački instituti, vjerske vođe, financijske institucije, političke stranke. Situacija je u urbanim područjima puno kompleksnija. Ona bi uključivala lokalne službenike, medije, nacionalne i lokalne dužnosnike, poslovne ljude, mafiju, srednje pozicionirane stručnjake, lokalne obrazovne djelatnike, eksperte, nevladine udruge, sindikate, male poduzetnike, itd. Usp. UNESCAP: What is Good Governance, [Http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp](http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp), str. 1.

društvu čuje u procesu donošenja odluka. Ona mora ponuditi prikladna rješenja za sadašnje i buduće potrebe društva.²¹ Kako bi javna uprava bila “dobra”, efikasna i efektivna, potrebna joj je nezavisnost i autonomija u pogledu političkog utjecaja i svakodnevnih promjena.

Povelja o temeljnim pravima Evropske unije u članu 41. izričito propisuje sljedeće:

1. Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku.
2. Ovo pravo uključuje: (a) pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati; (b) pravo svake osobe na pristup svojem dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti, te profesionalne i poslovne tajne; (c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.
3. Svaka osoba ima pravo da joj Unija nadoknadi svaku štetu koju uzrokuju njezine institucije ili njezini službenici pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu s općim načelima zajedničkim pravnim sistemima država članica. Svaka se osoba može pisanim putem obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovora i mora dobiti odgovor na istom jeziku

Nakon ovoga, postavlja se pitanje kako će se građani i društvena zajednica zaštititi od neefikasnih, neefektivnih i neodgovornih državnih službenika koji svoj rad zasnivaju na koruptivnim radnjama? Definitivno, moderna javna uprava mora služiti građanima koji će učestvovati u donošenju i sprovođenju odluka u

²¹ Komisija nadalje obrađuje pojedina obilježja "dobre uprave". Tako se za participaciju navodi kako je ona jedan od ključnih elemenata dobre uprave. Participacija treba biti izravna, uključivati podjednako i žene i muškarce, ili pak kroz legitimne predstavničke institucije. Važno je znati da predstavnička demokracija ne znači nužno da će najslabiji u društvu zbog toga biti isključeni iz procesa donošenja odluka. Participacija ujedno znači potrebu za informiranošću i organiziranošću. To znači slobodu udruživanja i izražavanja na jednoj, i organizirano civilno društvo na drugoj strani. Transparentnost znači da se odluke donose i primjenjuju na način da se slijede pravila i regulacije. To također znači da su informacije dostupne svima koji će osjetiti učinke njihove primjene. Odazivnost znači da se svi procesi koji se odvijaju kroz institucije svim sudionicima moraju biti poznati na vrijeme. Orijentacija ka konsenzualnom donošenju odluka znači da je u primjeni koncepta dobre uprave potrebno voditi računa kako postoje različiti interesi u društvu, te da je potrebno učiniti napor u pravcu njihova međusobna mirenja i traženju rješenja koje bi zadovoljilo sve zainteresirane sudionike. Ovakvo postupanje zahtijeva dugoročno promišljanje o tome što je potrebno za održiv ljudski razvoj, i što poduzeti kako bi se ostvarili ovi ciljevi. To se može postići jedino da se uvaži povijesni, kulturni i socijalni kontekst danog društva ili zajednice. Pravednost i inkluzivnost su važni za dobrobit određenog društva, i važno je osigurati da svi članovi društva imaju osjećaj da nisu isključeni iz glavnih društvenih tijekova. Zbog toga je, kroz razvoj koncepta "dobre uprave" potrebno osigurati da oni koji su u najslabijem položaju imaju mogućnost da poboljšaju svoju životnu situaciju. Učinkovitost i djelotvornost je važan dio dobre uprave", jer je nužno osigurati da institucije uspijevaju osigurati one rezultate koji su u skladu s potrebama društva. Njihovo bi postupanje trebalo biti takvo da korištenje resursa bude racionalno i u skladu s konceptom održivog prirodnog razvoja. Odgovornost je jedno od ključnih obilježja "dobre uprave". Ne samo vladine institucije, nego i privatni sektor i nevladine institucije trebaju biti odgovorne javnosti i građanima. Tko je odgovoran i kome, ovisi o tome koje su se odluke donesene, te koje su institucije bile odgovorne za njihovo donošenje

javnoj upravi. Također, potrebno je afirmisanje veće odgovornosti javne uprave za efikasnu i efektivnu upotrebu javnih resursa kako ne bi došlo do zloupotrebe javnog interesa. Zadovoljna duštvena zajednica ogleda se u uspješnom razvoju koji ima perspektivu i većem povjerenju građana u institucije vlasti. Profesionalnost javne uprave obezbjeđuje se dobrim standardima u upravljanju i praksama upravljanja ljudskim resursima.

Kada se radi o odgovornosti (koja uključuje i organizacione odgovornosti) postoje uslovi koji se smatraju neophodnim da bi javne uprave svoje funkcije obavljale na ispravan i efikasan način.²²

- racionalnost- cilj je efikasnost i koherentnost, izbjegavanje preklapanja među javnim institucijama i uspostavljanje uravnoteženog sistema kontrole;
- transparentnost- obezbjeđivanje jasne i jednostavne organizacije na osnovu općih utvrđenih tipova;
- finansijska dostupnost- prilagođavanje veličine i troškova potrebama i kapacitetima države;
- odgovornost- svaka organizacija mora da obezbijedi da je svaki njen dio interno odgovoran i da je institucija kao cjelina eksterno odgovorna. Ovo podrazumijeva odgovornost prema političkom, pravosudnom i socijalnom sistemu, kao i prema postojećim nezavisnim institucijama. Temelj odgovornosti je omogućavanje visokog nivoa pristupa javnim informacijama.

Konačno je vrijeme za uspostavu pravnog okvira i okvira politika za razvoj moderne prakse upravljanja ljudskim potencijalima; izgrađivanje kapaciteta za efikasnu provedbu propisa u domenu upravljanja ljudskim potencijalima na nivou centralnih i pojedinačnih institucija struktura javne uprave u BiH; osiguranje sveobuhvatnog poštivanja principa meritornosti, jednakog tretmana i transparentnosti u svim oblastima upravljanja ljudskim potencijalima; osiguranje poštivanja principa političke neutralnosti u radu državnih službenika naročito onih sa rukovodnim ovlastima; uspostavljanje prakse modernog planiranja kadrova; uspostavljanje pravičnog i transparentnog sistema plata; osiguranje kontinuiranog profesionalnog razvoja zaposlenih na bazi funkcionalnih potreba institucije; osiguranje poštivanja normi etičkog ponašanja zaposlenih u upravnim strukturama; unaprijeđenje kvaliteta općeg upravljanja u strukturama državne službe; uspostavljanje jedinstvenog registra zaposlenih u javnoj upravi, te efikasna primjena adekvatnih informacionih sistema, odnosno transparentna i sveobuhvatna digitalizacija sistema javne uprave.²³

Osim velikih očekivanja korisnika, povećan je i obim usluga koje javna uprava pruža, što je naročito posljedica procesa evropskih integracija. Činjenica je da su danas aktivna budžetska sredstva pod stalnim pritiskom smanjenja, pogotovo u uslovima porasta sive ekonomije i odlaska mladih osoba iz države. Međutim,

²² Principi javne uprave, SIGMA dokument, str.57.

²³ <http://eu-monitoring.ba/sta-nas-sve-ocekuje-u-procesu-reforme-javne-uprave/>

korisnike usluga i dalje frustriraju neefikasni šalteri, nepregledne i netransparentne internetske stranice, neophodnost kontaktiranja više različitih instanci prije nego što se dobije traženi odgovor ili ostvari usluga. Ključni nedostatak u funkcioniranju ovog sistema je neadekvatno uspostavljanje digitalnog nadzora nad funkcioniranjem javne uprave.

Rješenje ovog problema je u digitalizaciji, odnosno uvođenju i primjeni naprednih informacijskih tehnologija, koje mogu omogućiti povećanje kvaliteta interakcije i pozitivnog iskustva. Takav jedan proces podrazumijeva prekvalifikaciju postojećih državnih službenika i namještenika, te pojačane edukativne radionice za korištenje modernih tehnologija. Digitalizacija podrazumijeva procese koji trebaju imati svoju svrishodnost, učinkovitost i standard postupanja. Dosadašnja postupanja u javnoj upravi traju predugo, postupci su složeni, nejasne nadležnosti, neadekvatno radno vrijeme, nedostupnost praćenja digitalnih tehnologija u administraciji i birokratske prepreke. Pretpostavke za ostvarenje vizije moderne javne uprave koja će pridonositi privrednom i održivom razvoju bosanskohercegovačkog društva ogledaju su u pružanju javnih usluga na pouzdan, predvidiv i društveno odgovoran način. Ta vizija obuhvaća niz ciljeva čije će se ostvarenje pratiti i nadzirati precizno određenim pokazateljima. Riječ je o sljedećim ciljevima:

- povećanje učinkovitosti i djelotvornosti u sistemu javne uprave;
- povećanje nivoa kvalitete javnih usluga;
- povećanje povjerenja između javne uprave i korisnika u digitalnoj komunikaciji, te stvaranje e-uprave;
- viši nivo otvorenosti, transparentnosti i pristupačnosti javnopravnih tijela;
- jačanje vladavine prava;
- jačanje socijalne osjetljivosti u javnoj upravi i u odnosu prema korisnicima;
- poštivanje etičkih načela u javnoj upravi i iskorjenjivanje korupcije;
- upotreba moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije sa svrhom djelotvornog pružanja usluga i veće transparentnosti rada javne uprave;
- uključivanje bosanskohercegovačke javne uprave u evropski upravni proctor;
- snažnije sudjelovanje korisnika u javnom upravljanju i razvoj demokratske političke kulture.

Razvoj javne uprave odvijat će se u tri glavna smjera:

1. pojednostavnjenje i modernizacija upravnog postupanja, kao i osiguravanje pouzdane i brze podrške javne uprave građanima i poslovnim subjektima realizacijom projekata e-uprave;
2. unaprjeđenje sistema razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima radi stvaranja moderne javne službe;
3. reforma upravnog sistema sukladno najboljoj praksi i iskustvima dobrog upravljanja prema evropskim standardima.

Rezultati koji bi trebali biti evidentni nakon provođenja reformskih procesa:

- opseg i kvaliteta javnih usluga koje pruža javna uprava prilagođeni su stvarnim potrebama korisnika;
- postupak pružanja javnih usluga maksimalno je pojednostavnjen, te zahtijeva minimalan angažman korisnika;
- broj i kompetencije zaposlenih u javnoj upravi usklađeni su s potrebama, ciljevima i standardima kvalitete pojedine usluge;
- sistem javne uprave predstavlja jasan i realan okvir u kojem se odvijaju postupci pružanja javnih usluga s odgovarajućim brojem i kompetencijama zaposlenih za njihovo pravodobno, učinkovito i kvalitetno izvršavanje.

S tim u vezi, povjerenje u javne službe treba jačati ponajprije upoznavanjem i uključivanjem svih zainteresiranih sudionika u izradu i provedbu javnih politika, strateških i drugih važnih akata planiranja koji će se, u konačnici, na njih odnositi. Treba poticati i unaprjeđivati uzajamno poštovanje, povjerenje i suradnju korisnika i javne uprave, te njihovu međusobnu komunikaciju koja će, s jedne strane, pridonositi kvalitetnijem i učinkovitijem obavljanju javnih službi, a s druge, jačanju demokratskog položaja građana, a sve s ciljem zaštite građana i cijele društvene zajednice.

❖ Zaključak

Zadovoljstvo građana i cijele društvene zajednice javnim uslugama, odnosno upravljanje kvalitetom javnih usluga mora biti jedan od glavnih ciljeva reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. Za upravljanje kvalitetom usluga javne uprave važno je da rukovodstvo i svi zaposlenici u javnoj upravi uvedu, prihvate i koriste skup alata i mehanizama koje nude postojeći standardi i instrumenti upravljanja kvalitetom, svakodnevno potencirajući na efikasnosti, efektivnosti, funkcionalnosti, transparentnosti i odgovornosti. Kvalitet rada i usluga koje pruža javna uprava u velikoj mjeri ovisit će o ponašanju i djelovanju, u prvom redu rukovodećih službenika, o razmjeni relevantnih informacija, te o međusobnoj komunikaciji zaposlenih.

Na svakom nivou javne uprave potrebno je omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje predstavki i pritužbi na svoj rad, kao i na rad njihovih upravnih tijela, te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kad im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti. Navedene aktivnosti su u cilju zaštite pojedinca kao građanina, ali i same društvene zajednice.

Upravni sistem treba odražavati stvarne potrebe svojih građana i biti sveden na svoju najjednostavniju moguću i logički najopravdaniju strukturu, a da pritom uspijeva blagovremeno i učinkovito udovoljavati zahtjevima korisnika, prezentirajući svoju cjelovitost i funkcionalnost.

Svjesni smo svih nedostataka koji se nalaze u sistemu javne uprave u Bosni i Hercegovini, ali sporim i teškim koracima se približavamo određenim reformskim

procesima koji će doprinijeti većoj efikasnosti državnih službenika i zaposlenika u javnom sektoru, funkcionalnosti njihovog radnog mjesta i odgovornosti koje ono sa sobom nosi.

❖ Literatura

1. „Strategija proširenja i osnovni izazovi 2014-2015 definirajući šest ključnih pitanja u procesu reforme. Na osnovu Strategije proširenja, SIGMA je u suradnji sa Evropskom komisijom razvila „Principe javne uprave“.
2. Balkan Public Administration Reform Assessment: Bosnia and Herzegovina 2004., Program podrške kvalitetu u upravama zemalja Centralne Istočne Evrope
3. C. Palidano, Why civil service reforms fail (IDPM Public Policy and Management Working Paper, 2001., no.16
4. D.Ložina, M. Klarić, Izvorni znanstveni rad, „Dobra uprava kao upravna doktrina u Evropskoj uniji“, Pravni vijesnik, god.28, br.2, 2012. godina
5. F. Otajagić, stručni rad: „Savremene tendencije u javnoj upravi“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu
6. <http://eu-monitoring.ba/sta-nas-sve-ocekuje-u-procesu-reforme-javne-uprave/>
7. <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>,
8. K.Trnka, Ustavno pravo, II dopunjeno izdanje, Sarajevo 2006.
9. M.Selimić, Upravno djelovanje Evropskog suda pravde, „Stručni časopis „Uprava“, br.3/2011, Fakultet za javnu upravu-pridružena članica
10. N. Šimac: Pravo na dobru javnu upravu Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 105.-118.
11. N.Lapandić, I.Hasanović, M.Alibašić, „Pravna kontrola javne uprave“, 6. Naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem „KVALITET 2009“, Neum, BiH, 2009.
12. OECD (1999), „Evropski principi za javnu upravu (European Principles for Public Administration)“, SIGMA Papers, No 27, OECD Publishing.
13. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), (1999), „Evropski principi za javnu upravu (European Principles for Public Administration)“, SIGMA Papers, No 27, OECD Publishing.
14. Principi javne uprave, SIGMA dokument
15. Strategija reforme javne uprave u BiH: www.parco.gov.ba; Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH
16. Ugovor o funkcioniranju Evropske unije
17. V. zbornik Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union i izd. Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Beč, 2006.

Amila Koso, Ph.M., Director of the Public Institution "Center for culture, sports and information" Visoko

Candidate in a pHd studies in European Law

Faculty of Law, Dzemal Bijedic University of Mostar

**“MORE EFFICIENT AND EFFECTIVE PUBLIC ADMINISTRATION
SYSTEM AIMED AT PROTECTING THE INDIVIDUAL AND THE
SOCIAL COMMUNITY”**

Abstract: The process of public administration reform in Bosnia and Herzegovina so far has not focused much on efficiency and effectiveness in the work of public administration bodies. Reliable data on the efficiency of institutions at any level of authority in the country do not officially exist. Citizens are denied responsible implementation of procedures and services. The goal of the public administration reform must be to improve the work of public administration structures, and to provide citizens and the community with high quality and timely services. This paper tries to answer questions related to high quality, responsible and good governance whose aim is to protect citizens. How efficient and effective is the public administration system? Do civil servants make the most of their time and competencies? Do citizens have transparent data on all available resources? Does the entire community have accurate information on the use of public funds? The obligation of the public administration system in Bosnia and Herzegovina is not merely to work, it actually has to perform its tasks efficiently, effectively and professionally in order to protect the individual and the community.

Keywords: reform, public administration, system, governance, efficiency, effectiveness, citizens, protection, human rights, responsibility, community, public interest, functionality, rule of law, equality, legality