

OBLIK UPRAVNE KULTURE U BOSNI I HERCEGOVINI

FORM OF ADMINISTRATIVE CULTURE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Ferid Otajagić, Pravni fakultet Univerziteta u Travniku, Bosna i Hercegovina

SAŽETAK

U ovom radu autor pokušava istražiti i odrediti oblik upravne kulture u Bosni i Hercegovini. Pojam kulture i pojam etičke kulture shvata kao „odgoj i ponašanje pojedinaca i cijelog društva“ koje svako društvo, svaka država i svako vrijeme imaju kao svoj i prepoznatljiv oblik ponašanja. Ponašanje pojedinaca u društvu, politici, upravi, organizaciji vezuje za „sistem predstava i vrijednosti“ ili „skup društvenih pravila“ koje pojedinac kao službenik usvaja kao svoj lični kriterij ponašanja s obzirom na svojstvo javnog službenika u odnosu prema radu, prema organizaciji, prema društvu i prema građaninu kao korisniku usluga. Shvatanje upravne službe određuje kao društvenu funkciju, odnosno kao obavljanje društveno potrebnog i korisnog posla. Time se dolazi do koncepcije koja uspostavlja kriterij sposobnosti za prijem, raspoređivanje, napredovanje i uspostavu pravne veze i odgovornosti službenika i specifičnosti etike javne službe. Na upravnu kulturu utiču sociološka, politička i organizaciona kultura. Kao oblike kulture navodi: poduzetnička i menadžerska, legalistička i birokratska, te participativna i autoritarna kultura. Nakon opisa stanja u javnoj upravi Bosne i Hercegovine tipizira, odnosno određuje oblik upravne kulture kao legalističko-birokratsku i predlaže adekvatne ustavne promjene i reforme javne uprave i državne službe u skladu sa uslovima prijema u EU.

Ključne riječi: društvo, politika, organizacija, javna uprava, državna služba, kultura, legalistička, birokratska.

Key words: society, politics, organization, public administration, public service, legalistic, bureaucratic.

SUMMARY

The author tries to investigate and determine the form of administrative culture in Bosnia and Herzegovina. The concept of culture and the notion of ethical culture are understood as "education and behavior of individuals and the entire society" that every society and every country and every era has as its distinctive shape and behavior. Behavior of individuals in society, politics, administration, organization associates with the "system of devices and values" or "a set of social rules" that an individual as an employee adopts as its own criterion of conduct with regard to the status of public servants in relation to work, the organization, towards society and the citizen as a client. Understanding of the public service designates as a social function, or as performing of socially useful work. That leads to the concept that establishes criteria for admission capacity, scheduling, promotion and establishment of legal relations and responsibilities of officers and specificity of ethics in public service. Administrative culture is affected by social, political, and organizational

culture. The following forms of culture have been stated: entrepreneurial and managerial, legalistic and bureaucratic, and authoritarian and participative cultures. After describing the situation in the public administration of Bosnia and Herzegovina the type of the form of administrative culture was determined as legalistic-bureaucratic and proposes adequate constitutional and civil service reforms in accordance with present condition.

UVOD

U ovom radu želimo pokušati istražiti i odrediti pojam upravne kulture u Bosni i Hercegovini. Ova tema nam se čini veoma interesantnom, ali i kompleksnom i dosta neistraženom i veoma nerazumljivom široj javnosti. Zapravo, često se kritikuju rad, ponašanje, određeno shvatanje i određeni odnosi u javnoj upravi i odnosi javne uprave. Pored toga, stalno se naglašavaju potrebe za hitnim i korjenitim promjenama i reformama u Bosni i Hercegovini u cilju članstva Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. Isto tako, često govorimo o različitom ponašanju u javnim upravama zapadnih zemalja i javne uprave u Bosni i Hercegovini. Zato se pitamo, zašto postoje različita shvatanja, postupanja, rad i odnos u upravama pojedinih država? U tom cilju, prvo nas interesuje šta je to pojam kulture, a potom pojam upravne kulture, koja su shvatanja javne službe počev od onih najstarijih do modernih shvatanja? Šta je to što utječe na rad, ponašanje, shvatanje i odnos javne službe prema radu, prema organizaciji, prema društvu državi i prema građanima kao korisnicima usluga? Kako i da li određene upravne kulture možemo tipizirati, odnosno oblikovati? Nakon toga, cilj nam je izložiti ili bar površno opisati stanje u Bosni i Hercegovini da bismo znali gdje smo i šta nam je činiti, jer je odavno jasno i prejasno da nas cjelokupni rad, ponašanje i odnos u javnoj upravi ne zadovoljavaju. Zapravo, nemamo, a želimo

imati, pouzdanu, modernu javnu upravu. Ali, kako to postići, kako promijeniti shvatanja i ponašanja, kako odnose stvoriti i podržavati, te dostići bar približno nivo i oblik evropske upravne kulture.

POJAM UPRAVNE KULTURE

Riječ kultura potiče od latinske riječi *colere*, što bi značilo uzgajati, njegovati, *culture*.¹⁶⁷ Slično tome, pod pojmom riječi „etička kultura“ podrazumijeva se „odgajanje pojedinca i cijelog društva u duhu pravednosti, istinitosti, ljudskosti i uzajamnog poštovanja“. Kada pojam kulture i pojam etičke kulture shvatamo kao odgoj i ponašanje pojedinca i cijelog društva i spustimo ih na nivo odgoja i ponašanja pojedinaca zaposlenih u državnoj službi kao državnih službenika i upravne organizacije kao javne uprave jedne države, onda dolazimo na nivo na kome možemo govoriti o službeničkoj etici ili etici javnog službenika.¹⁶⁸ Uopšteno govoreći, svako društvo, svaka država, svako vrijeme ima svoj prepoznatljiv oblik ponašanja. Zbog toga se često pod pojmom kultura podrazumijeva „sistem predstava i vrijednosti“ koje imaju svi članovi neke organizacije ili, kako se često u običnom govoru kaže, „način kako se to radi kod nas“ ili „šta je kod nas značajno“ ili „kako to vršimo poslove“.¹⁶⁹ Međutim, kad govorimo o ponašanju ili radu pojedinca kao javnog ili državnog službenika u javnoj upravnoj organizaciji i njegovom radu ili djelatnosti u cilju ostvarivanja ciljeva organizacije i u njegovom odnosu prema radu, prema organizaciji, prema društvu - državi i prema građanima, onda uvidamo određene pravilnosti postupanja, ili u ukupnosti postoji „skup društvenih pravila“

¹⁶⁷ Želimir Domović, Šime Anić, Nikola Klajić, *Rječnik stranih riječi*, Beograd, 2001, str. 772: „Odgajanje pojedinca i cijelog društva u duhu pravednosti, istinitosti, ljudskosti i uzajamnog poštovanja.“

¹⁶⁸ Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 2002, str. 247.

¹⁶⁹ Stane Vlaj, *Teorija javne uprave*, Ljubljana, 2006, str. 70.

koje je službenik usvojio kao svoj lični kriterij ponašanja s obzirom na svojstvo javnog službenika“.¹⁷⁰ Prema tome, ta pravila rada, ponašanja, odnosa ili uopšteno službeničke etike se primjenjuju na glavne društvene odnose službenika:

- odnos službenika prema građaninu kao pojedincu,
- odnos službenika prema društvu kao cjelini, odnosno državi,
- odnos službenika prema upravnoj organizaciji u kojoj radi, i
- odnos službenika prema radu.

Konačno, uljudnost i kultura u komunikaciji između upravnih službenika i stranaka, kao i odnos službenika prema društvu - državi, odnosno upravnoj organizaciji u kojoj radi i prema samom radu predstavljaju izraz sveopćeg nivoa kulture određenog društva-države.

RAZVOJ SHVATANJA UPRAVNE SLUŽBE

Ako pođemo od konstatacije da je osnovni faktor u upravnoj organizaciji čovjek, odnosno ljudi od kojih se ona sastoji, možemo i sam razvoj etičke kulture, pa i upravne ili administrativne kulture u javnoj upravi, pratiti kroz razvoj shvatanja o upravnoj službi. Analizirajući historijski razvoj, značenja i uloge upravnih službenika možemo uočiti jasno tri glavna aspekta upravne službe:

- prvo i najstarije historijsko gledište, upravna služba je istovjetna s obnašanjem političke vlasti, i upravni službenik se smatra ličnim nosiocem dijela državnog monopola prinude, odnosno u kasnijoj, umjerenij formi, nositeljem ovlaštenja koja posredno proizilaze iz tog monopola;
- prema drugom i, takođe, starijem shvatanju, upravna je služba beneficija, povlastica koja pruža svom nositelju

koristi i stavlja ga u povoljniji položaj prema drugim članovima zajednice; posljedica toga je zakupljivanje ili kupovina upravnčkih službeničkih mjesta, odnosno dodjeljivanje službi kao nagrada, zahvalnost ili zapošljavanje na osnovu porodičnih ili prijateljskih veza i slično, i

- treće, i najnovije shvatanje upravne službe kao društvene funkcije, to je obavljanje određenog društvu potrebnog i korisnog posla; iz ove koncepcije se uspostavlja kriterij sposobnosti za prijem, raspoređivanje i napredovanje i uspostavljanje pravne veze i odgovornosti službenika prema građanima i specifična etika javne službe, odnosno odnosa i ponašanja službenika u radu u javnoj upravi.¹⁷¹

UTJECAJ NA UPRAVNU KULTURU

U obradi ovog djela našu pažnju usmjeravamo na državu kao „organizaciju organizacija“.¹⁷² Zbog toga i polazimo od opštih gledanja na jedno društvo, zvano država, odnosno polazimo od osnovnih vrijednosti na kome se zasniva to društvo – država koje možemo nazvati opće vrijednosti¹⁷³ koje nam daju ili omogućavaju orijentaciju u jednom društvu zvanom država i koja, naravno, utječu i na ponašanje pojedinaca, djelujući u okviru formalnih organizacija, kao i na način kako su te organizacije struktuirane i upravljene. Zapravo, šta su ciljevi tog društva koje određuje politika, vlada, uprava i samo državno djelovanje gdje se postupa i ponaša u okviru političke kulture, koja je sastavni dio šire društvene kulture, a upravna kultura sastavni dio političke kulture, iako direktno izvire iz socijalne kulture, koja uslovljava gledišta o djelovanju i radu javnih

¹⁷⁰ Eugen Pusić, navedeno djelo, str. 249.

¹⁷¹ Eugen Pusić, navedeno djelo, str. 210 i Max Weber, *Privreda i društvo* (Tom II), Beograd 1976, str. 58-96.

¹⁷² Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 69.

¹⁷³ *Leksikon temeljnih pojmova politike - Abeceda demokracije*, Soroš - Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 1994, str. 17-30.

službenika. Kako se tvrdi, „djelovanje javne uprave uvijek je uslovljeno socijalnim, političkim i upravnim kulturama“.

Dakle, sva tri nivoa kulture utječu na rad, ponašanje, odnose, vođenje i upravljanje službenika u javnoj upravi. Konačno, kultura u javnoj upravi ponekad je podstaknuta, a ponekad izazvana sa dvije njene značajne subkulture:

- prvo, kulturom organizacije u upravi sa njenim ovlaštenjima, interesima, upotrebnim grupama i glavnim profesionalnim i političkim komponentama, i
- drugo, profesionalnim subkulturama, kao što su pravници, ekonomisti, sociolozi, inženjeri, ljekari, naučnici i drugo, koji se prepliću sa drugim organizacijskim granicama.

Zbog toga, smatramo da istraživanje kulturnih utjecaja u jednoj organizaciji, organizacija kao što je država, mora obuhvatiti:

- sociološke utjecaje na upravnu kulturu,
- političke utjecaje na upravnu kulturu, i
- organizacijski utjecaj na upravnu kulturu.

Socijalni okvir utjecaja na javnu upravu predstavlja potrebu sagledavanja najširih okvira utjecaja na upravnu kulturu jedne države. Tako, najšire određen pojam kulture nalazimo u antropologiji. Antropološki koncept kulture povezuje pojedinca sa svim segmentima čovjekovog postojanja u državi: znanjem, ponašanjem, ubjeđenjem, umjetnošću, moralom, običajima itd. Kultura nije materijalna pojava, mada je sastavljena od organizacija, institucija, ljudi, ponašanja, osjećaja, stilova, načina izvršavanja i posebno iz toga kako ljudi saznavaju, povezuju i interpretiraju događaje iznutra i izvana.¹⁷⁴ Ili možemo reći, kultura je sastavljena od standarda, normi, ideologija i širih općih načela selektivnosti i razvrstavanja. U vezi s tim, neki autori vide kulturu kao „sistem osnovnih vrijednosti u

društvu“.¹⁷⁵ U svakom slučaju kultura se odnosi na ukupne vrijednosti i predstave članova neke organizacije, kao što je, naprimjer, javna uprava. Uprkos različitim tvrdnjama, antropolozi se slažu da je kultura način života, odnosno postojanja nekog društva. Tako, socijalna kultura predstavlja zbir općih vrijednosti u društvu i ona predstavlja tzv. nacionalne kulture koje se razlikuju među sobom. U okviru određivanja socijalne kulture i njenog utjecaja na djelovanje javne uprave, mogu se razlikovati dva načina:

- način rješavanja otvorenih pitanja u društvu, i
- način usvajanja visoko formaliziranih odnosa i univerzalnih pravila.

Tako, prvi kriterij ili način razlikuje društva sa preovlađujućim preduzetničkim načinom rješavanja otvorenih pitanja, gdje u svim fazama političkog procesa preovladava lično ubjeđivanje i pogađanje, upravni proces se temelji na neformalnim ličnim odnosima, a isto tako, postoji visok stepen međusobnog povjerenja između učesnika (npr. u Velikoj Britaniji). Suprotno tome, u društvima sa preovladavajućim institucionalnim, odnosno birokratskim načinom rješavanja otvorenih pitanja preovladavaju strogo određeni odnosi između podređenih i nadređenih. U takvim društvima možemo vidjeti strogo poštivanje autoriteta kod donošenja odluka i u obzir se uzimaju formalna pravila (npr. u Njemačkoj).

U državama trećeg svijeta se nastoji kopirati način organizacije koji preovladava u zapadnim državama, ali javni službenici pri svom radu poštuju, prije svega, tradicionalne norme i vrijednosti, lojalnost užoj grupi umjesto poštivanja javnih interesa.

Četvrti način rješavanja otvorenih pitanja, odnosno problema u društvu predstavljaju moderni, odnosno participativni modeli upravljanja, u kojima se provodi aktivna uloga javnih službenika pri oblikovanju

¹⁷⁴ Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 71.

¹⁷⁵ Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 71.

rješenja i uključivanja ljudi u proces odlučivanja u slučajevima obrađivanja njihovih osnovnih zahtjeva, kod čega se koriste i neformalne mreže odnosa. Tako dolazi do uvođenja novih odnosa između građana i javne uprave i do procesa debirokratizacije društva. U vezi s tim, moderna društva iniciraju participaciju građana (korisnika usluga) i u obzir uzimaju njihove potrebe kao oblik prevazilaženja bezličnosti i nehumanosti velikih organizacija, odnosno uprava. U vezi s tim, tvrdi se da su te javne uprave puno uspješnije, jer pri radu uzimaju mišljenje i potrebe okoline.

Politička kultura nesumnjivo ima utjecaja na javnu upravu. Toga su manje ili više svjesni i građani kada učestvuju u procesu demokratskih izbora radi sticanja legitimiteta i načina postavljanja, rada i kontrole vlade. Kod izučavanja političke kulture radi se, prije svega, o mjerenju povjerenja u osnovne komponente političkog sistema. Pri tome, javnu upravu moramo obrađivati kao i njenu kulturu, kao sastavni dio političkog sistema, odnosno kao nužno proučavanje njenog djelovanja pod utjecajem političkih odnosa i političke kulture. Povjerenje u javnu upravu u velikom je uvjetovano od njenog djelovanja u određenom trenutku. Većina autora svodi ili oblikuje podjelu političkih kultura na četiri obuhvata:

- hijerarhija i jednakost,
- sloboda i prinuda,
- odanost i nevjernost, i
- povjerenje.

Danas se hijerarhijski organi sve više zamjenjuju sa drugačijim načinom upravljanja i vođenja. Posebno se uspostavljaju različiti oblici učešća zaposlenih. Savremena moderna javna uprava je faktor koji odlučuje o stepenu prava i dužnosti pojedinca, odnosno o stepenu prinude koja je potrebna u provođenju određene mjere. Kod toga je neposredna prinuda u modernom društvu sve manje prihvatljiva i manje upotrebljiva,

ali javna uprava i pored toga poseže za neposrednom prinudom i nadzorom. Kod odanosti i lojalnosti radi se o poštivanju osnovnih elemenata provođenja političkog sistema. U državama koje su nacionalno heterogene, posebno je važno da se, prije zapošljavanja u javnoj upravi, u obzir uzme načelo jednake zastupljenosti svih naroda. Lojalnost prema jeziku, njenoj etničkoj skupini itd., potkopava odanost političkom sistemu i uzrokuje mogućnost za nestabilnost, privilegije, nejednakost, diskriminaciju itd.

Četvrti segment političke kulture jeste stepen povjerenja među ljudima. Političko povjerenje je bitno kod objašnjenja uspješnosti političkog sistema, a posebno kod izgradnje demokratije. Političko povjerenje može biti kao povjerenje u druge pojedince i povjerenje u političke institucije. Visok stepen međusobnog povjerenja omogućava povećanje učešća privatnog sektora i njegove veće uloge u javnoj upravi. Sve veći broj funkcija u modernom društvu vrši privatni sektor kroz uspostavljanje javno-privatnog partnerstva. Tako se debirokratizuju javne službe i uvodi novi vid odgovornosti i nadzora. Političko povjerenje u vladu i upravu povezano je sa idejom da će političari kod odlučivanja poštovati mnijenje, odnosno stavove građana. Ali, ako većina ne vjeruje vladi i upravi pri upravljanju državom, javljaju se teškoće. Naprimjer, građani teško primaju takve odluke kao legitimne, postoji sumnja u korupciju, legalnost, klijentelizam i slično. Za društva u kojima vlada visok stepen međusobnog povjerenja i visok stepen povjerenja u politički sistem, značajno su slabe upravne strukture i moć javne uprave.

Države sa niskim stepenom međusobnog povjerenja i niskim stepenom povjerenja u politički sistem odlikuju jake upravne strukture i velika moć javne uprave (npr.

Francuska, Italija, države trećeg svijeta).¹⁷⁶ U nacionalno heterogenim političkim sistemima vlasti imaju relativno slabu moć vladanja. Interesne grupe prekično ne postoje, odnosno fragmentirane su, u velikoj većini djeluju odbrambeno. Politika je fragmentirana i opterećena ideologijom. Javna uprava je u takvim slučajevima prisiljena popuniti određen prazan prostor koji nastaje zbog nepovjerenja u donošenje političkih odluka. I u tim državama preovladava upravna vlast. Treći primjer predstavljaju države sa niskim stepenom međusobnog povjerenja pojedinaca i visokim stepenom povjerenja u politički sistem, što je karakteristično za tzv. konsocijativne demokratije (npr., Austrija, Švicarska, Liban). Ovdje je karakteristika da postoji velika moć odlučujućih struktura i skromna moć upravne vlasti. I četvrti primjer, država za koje je značajan visok stepen međusobnog povjerenja i nizak stepen povjerenja u politički sistem (npr., SAD). Ovdje je karakteristično da se država održava kroz obimnu upravnu djelatnost koju vrši privatni sektor.¹⁷⁷

Organizacijska kultura i njen utjecaj na javnu upravu kao pojava sreće se pedesetih godina ovog vijeka.¹⁷⁸ Nakon toga razvili su se različiti pristupi, prvo korporativistička kultura, zatim kvalitativni filozofski pristup i općenitije škola organizacijske kulture. U okviru javne uprave postoje neka ranija djela institucionalne škole.¹⁷⁹ U upravnom sistemu, kulturu možemo posmatrati sa različitih nivoa, ali svi oni predstavljaju spoj elemenata društvene, odnosno socijalne kulture na jednoj strani i profesionalne kulture koja se pojavljuje u

organizaciji,¹⁸⁰ s druge strane. Kad govorimo o utjecaju kulture na unutrašnju organizaciju kompleksnih upravnih sistema, zapažamo dvije dimenzije:

- odnos među nadređenim i podređenim (odnos prema autoritetu) i
- načini motivacije zaposlenih u javnoj upravi.

U posljednje vrijeme organizacijska kultura se veže sa menadžmentom ili se svodi na tzv. menadžersku kulturu. Zato se u tom kontekstu često koristi i termin „tržišna kultura“, jer menadžerski pristup, prije svega, naglašava važnost i potrebu da se javna uprava prilagodi tržišnom, odnosno praktičnom načinu djelovanja. Iz tog pristupa dolazi do suprotstavljenosti menadžerske i upravne kulture. Prva treba da održava tržišno djelovanje i ostvaruje preduzetnička načela u upravi, a druga, javnu komponentu (komponentu javne uprave). Međutim, ne smijemo nikako upravnu kulturu povezivati samo sa negativnim značenjem uprave, jer ta kultura svojom stabilnošću predstavlja zaštitu građana, poštivanje interesa, pravičnosti i svojim formalnim postupcima¹⁸¹ omogućava razgraničenje etičkog i neetičkog postupanja u javnoj upravi, što ima velikog značaja za djelovanje upravnog i šireg političkog sistema. S druge strane, ni menadžersku kulturu ne smijemo zapostavljati, jer sa svojim naglascima na postizanje rezultata, inovativnosti i drugom, značajno dopunjava upravnu kulturu gdje su naglasci na poštivanju postupka, zakonitosti i slično.¹⁸²

¹⁷⁶ Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd-Podgorica, 2002, str. 153, „Osnovni principi administrativnog prava“.

¹⁷⁷ Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 75: „Javna slika uprave u SAD je negativna.“

¹⁷⁸ Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 76.

¹⁷⁹ Velimir Ivančević, *Institucije Upravnog prava*, Zagreb, 1983.

¹⁸⁰ Inge Perko-Šeparović, *Teorije organizacije*, Zagreb, 1975, str. 41: „U analizi strukture organizacije okvir za promatranje nisu pojedinci, odnosno grupe koje čine organizaciju, već sistem vrijednosti, koji u krajnjoj liniji opravdava postojanje same organizacije.“

¹⁸¹ *Zakon o upravnom postupku*, „Službene novine FBIH“, broj 2/98.

¹⁸² Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 78: „Ustav je ono što predstavlja izvor vrijednosti za javne službenike.“

OBLICI UPRAVNE KULTURE

Iz dosadašnjih analiza proizilaze sljedeći oblici ili tipovi kultura:

- poduzetnička i menadžerska kultura,
- legalistička i birokratska kultura, i
- participativna i autoritarna kultura.

Za poduzetničku kulturu karakteristično je da ona znači nesigurnost, rizik, preuzimanje odgovornosti, inovativnost, prilagođavanje okolini i odlučivanje sa što manjim regulacionim ograničenjima. Za menadžersku kulturu karakteristično je da je ograničena na upravljanje radom i djelovanjem drugih, s tim, također, i na lični položaj i karijeru u okviru organizacije.

Za legalističku je značajno poštivanje zakonitosti, etičkih načela, zaštita prava i sloboda građana, što zahtijeva relativno nezavisnu i autonomnu javnu upravu. Za birokratsku¹⁸³ kulturu specifično je da je ograničena na ustaljene tradicionalne oblike postupanja, naglašava interes vlastite karijere i svoga ureda, te borbe za moć i utjecaj u organizaciji koja je ustrojena na disciplini i poslušnosti.

Za parcipativnu kulturu karakteristično je da je utemeljena na ideji demokratije, političke odgovornosti i odazivu građanima, odnosno korisnika usluga. Za autoritarnu kulturu značajno je to što se temelji na autoritetu i poslušnosti, hijerarhiji i centralizaciji. Ovi oblici ili tipologija organizacijske kulture u javnoj upravi zasnivaju se na ekonomskim, pravnim, političkim kriterijima i praktičnom usmjeravanju javnih službenika prema organizaciji, odnosno profesionalnim standardima koji mogu biti produktivni ili jedino usmjereni na održavanje postojećeg stanja. Svi ovi oblici, odnosno tipologije predstavljaju cjelovit koncept organizacijske kulture u javnoj upravi koji treba da

oblikuje naše predstave o kulturi javne uprave u Bosni i Hercegovini.

STANJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Bosanskohercegovačko društvo je u vrijeme socijalističkog društvenog uređenja imalo svoje specifične vrijednosti, kao što su: jedna komunistička partija, vlast radničke klase, društvena svojina, samoupravljanje, udruženi rad, položaj čovjeka i drugo.¹⁸⁴

Sada se to društvo nalazi u tranzicijskom procesu zajedno sa drugim zemljama Jugoistočne Evrope. Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji sadrži i Ustav Bosne i Hercegovine, bosanskohercegovačko društvo ima nove društvene vrijednosti.¹⁸⁵ Uvidom u Dejtonski ustav, u prvim rečenicama, gdje se kaže da je „zasnovan na poštivanju ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti“, te u daljem tekstu Ustava „u želji da postignu opšte blagostanje“, „ubijedeni u demokratske organe vlasti“ i „pravične procedure“, „zaštitu privatnog vlasništva“, i „unapređenje tržišne privrede“, „nediskriminacija“, „međunarodni standardi“, „pluralističko društvo“ itd., nalazimo osnovne vrijednosti, među kojima su četiri glavne, a to su: sloboda, dostojanstvo, jednakost i blagostanje (sreća). Poznavajući sistem sintetičke pravne filozofije¹⁸⁶ jasno se uviđa da Dejtonski ustav sadrži osnovne vrijednosti bitne za pojedinca (čovjeka), a to su: sloboda, dostojanstvo i jednakost ili jednakost svih ljudi kao pojedinaca u slobodi i dostojanstvu na cijeloj državnoj teritoriji.¹⁸⁷ Imajući to u vidu, ove tri

¹⁸⁴ Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, „Službeni list SRBIH“, broj 4/74 (Uvodni dio - osnovna načela).

¹⁸⁵ Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 4 – Ustav, JP NIO, „Službeni list BiH“, Sarajevo, 1999.

¹⁸⁶ Toma Živanović, *Sistem sintetičke pravne filozofije*, Beograd, 1959, str. 615-642.

¹⁸⁷ Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 4 – Ustav, JP NIO, „Službeni list BiH“, Sarajevo, 1999. (Preambula)

¹⁸³ Mihailo Đurić, *Sociologija Maksa Webera*, Zagreb, 1964, str. 155, „Načela birokratske organizacije“.

navedene vrijednosti, u kojima se iskazuje ljudska ličnost i koje određuju bitno opšti status pojedinca i predstavljaju pretpostavku drugih vrijednosti u društvu - državi.¹⁸⁸ Ovim vrijednostima dodaje se još jedna koju sadrži i Ustav Bosne i Hercegovine, a to je „blagostanje“¹⁸⁹ ili, kako neke deklaracije o pravima kažu, „sreća“. Pored ovih vrijednosti u Dejtonskom ustavu nalazimo i druge osnovne vrijednosti kao što su: demokratija, pravda, zaštita privatnog vlasništva, tržišno poslovanje, nediskriminacija, međunarodni standardi, pluralističko društvo, multietničko društvo itd. Opšti princip zaštite ovih vrijednosti u ustavu treba da bude prvi i primarni vid zaštite i da se neposredno primjenjuju ustavne odredbe o slobodi, dostojanstvu, jednakosti i blagostanju.¹⁹⁰ Kada je u pitanju organizacija države Bosne i Hercegovine kao „organizacije organizacija“, onda je njena organizaciona struktura¹⁹¹ specifična, jer se ona sastoji od dva entiteta i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine. U vezi s tim, upravne organizacije u Bosni i Hercegovini možemo posmatrati kao: upravu Bosne i Hercegovine, upravu Federacije Bosne i Hercegovine, upravu Republike Srpske, upravu Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine, kantonalne uprave, gradske uprave i općinske uprave. Pored toga, postoje i javne upravne organizacije u širem smislu, u koje ulaze organizacije, odnosno institucije koje vrše javna ovlaštenja. Analizirajući funkcionisanje (rad) organa uprave, nalazimo osnovna načela na kojima se to funkcionisanje (rad) zasniva: načelo zakonitosti, načelo samostalnosti organa uprave, načelo efikasnosti, načelo javnosti,

načelo saradnje, načelo upotrebe jezika i pisma i načelo odgovarajuće zastupljenosti službenika.¹⁹² Nakon toga, uvidom u zakone o upravnom postupku u kome rješavaju upravni organi o pravima i dužnostima stranaka u postupku, takođe, ima svoja načela: načelo zakonitosti, načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, načelo efikasnosti, načelo materijalne istine, načelo samostalne ocjene dokaza, načelo saslušanja stranki, načelo samostalnosti organa u rješavanju, načelo prava na žalbu, načelo konačnosti, načelo pravosnažnosti rješenja, načelo ekonomičnosti postupka, načelo pomoći neukoj stranci, načelo upotrebe jezika i pisma, načelo transparentnosti, oficijelno i privatno načelo, inkviziciono i dispoziciono načelo, načelo usmenosti i pismenosti, načelo posrednosti i neposrednosti, načelo javnosti i načelo koncentracije.¹⁹³

Pored toga, državna služba osigurava i poštivanje i primjenu sljedećih principa ili vrijednosti: zakonitost, transparentnost, javnost, odgovornost, učinkovitost, ekonomičnost, profesionalna nepristrasnost i politička nezavisnost.¹⁹⁴

Iz izloženih ustavnih vrijednosti, vrijednosti koje se odnose na rad i funkcionisanje organa uprave, osnovnih vrijednosti upravnog postupanja organa uprave i vrijednosti koje se odnose na rad državnih službenika, možemo pokušati opisati stanje u Bosni i Hercegovini. Ako pođemo, prije svega, od socijalne kulture našeg društva možemo slobodno reći da se naše društvo još uvijek i tradicionalno nalazi pod utjecajem društvene kulture socijalističkog i prošlog vremena. Na osnovu toga, još uvijek su izražena i naglašena socijalistička vrijednosna shvatanja, postupanja, rad, ponašanje i odnosi u javnoj upravi i sa javnom upravom. Vrijednosti sadržane u

¹⁸⁸ Marijana Pajvančić, *Ustavno pravo I*, Novi Sad, 1998, str. 220.

¹⁸⁹ Max Weber, *Vlast i politika*, Zagreb, 1999, str. 65, „Od 'razbojničke države' do 'države blagostanja', 'pravne države' i 'kulture države'“.

¹⁹⁰ *Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 4 – Ustav*, JP NIO, „Službeni list BiH“, Sarajevo, 1999. (Preambula)

¹⁹¹ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava*, Beograd, 1997, str. 11: „Tako prvo pravilo javnog prava propisuje obavezu za državu da se organizuje na takav način, kako će obezbediti pod najboljim uslovima zaštitu prirodnih prava pojedinca.“

¹⁹² Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, *Upravno pravo - Opšti dio*, Sarajevo, 2004, str. 122-129.

¹⁹³ *Zakon o upravnom postupku*, „Službene novine FBiH“, broj 2/98, član 4. do člana 16.

¹⁹⁴ *Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine*, „Službene novine Federacije BiH“, broj 29/03, član 4.

političkoj kulturi Bosne i Hercegovine su, prije svega, određeni njenom etničkom¹⁹⁵ ustavnom komponentom tri konstitutivna naroda i ostalih i dva entiteta i Distrikta Brčko, od kojih je Federacija Bosne i Hercegovine opet sastavljena od složene organizacione strukture kantona i općina. Očigledno je da kod rješavanja otvorenih društvenih problema još uvijek postoji povjerenje u „etnos“ ili u entitet umjesto u cjelinu društva - državu. U dijelu koji se odnosi na pluralističko društvo, slobodne demokratske izbore, utjecaji na izbor, rad i smjene organa vlasti, značajno se promijenila politička kultura, ali još uvijek ne postoji povjerenje u političku, ali ni u upravnu vlast. Tako da još uvijek ratna dešavanja iz prošlosti, etnička struktura i podjela zemlje direktno utiču na shvatanja rada i ponašanja javne uprave. Organizacijsku kulturu možemo pratiti počev od „organizacije organizacija“, tj. države čija organizacija nije adekvatna, nije u skladu sa tradicijom i multietničnim životom na njenoj teritoriji, njena organizacija je asimetrična. U njenoj organizaciji ne možemo biti zadovoljni ni vertikalnom povezanosti, ni horizontalnom koordinacijom.¹⁹⁶ Proces privatizacije nije sproveden do kraja, nije sproveden na nivou države. Javno-privatno partnerstvo još nije zaživjelo. Na slobodnom tržištu još uvijek postoje veoma izražene pojave monopolskog rada i rada nelojalne konkurencije. Veliki broj oblasti društvenog života nije do kraja regulisan ili je regulisan, ali nema popratnih propisa¹⁹⁷ ili propisi nisu usklađeni, što omogućava neprimjenjivanje propisa, odnosno u velikom broju slučajeva postoji mogućnost diskrecionog postupanja javnih službenika,

čime se pojedincima omogućava da odlučuju o stepenu prava i dužnosti građana. Sve to daje mogućnost i prostor za protivpravno djelovanje i pojavu korupcije, mita, utaje, sive ekonomije, itd. Na kraju, povjerenje građana u vlast, parlamente, vlade, javnu upravu, organizacije i institucije koje vrše javna ovlaštenja, je veoma nisko. Uz to, postratno i tranzicijsko društvo stvara veliku mjeru nepovjerenja među etničkim grupama, ali i građanima, kako zbog etničke pripadnosti, tako i zbog općeg stanja u bh. društvu, u kome se osjeća izvjesna doza pravne nesigurnosti. Iz samo djelimičnog opisa stanja mogli bi, prateći cjelokupnu analizu, u ovom radu tipizirati ili odrediti osnovni oblik kulture u upravi Bosne i Hercegovine, a to je legalistička i birokratska upravna kultura.¹⁹⁸ Kao posljedica takvog shvatanja, ponašanja, postupanja i odnosa u javnoj upravi Bosne i Hercegovine, kako prema radu, tako i prema organizaciji u kojoj se radi, odnos prema društvu - državi i prema građanima kao strankama srećemo niz negativnih pojava. Neke od njih su: nedostatak adekvatnih kadrova, loša opremljenost, nedostatak odgovarajuće profesionalne kvalifikacije, političko postavljanje kadrova u upravi, neodvojenost uprave od politike, zabrane bavljenja politikom od strane državnih službenika, postojanje administrativnih preklapanja, nedostatak vertikalne povezanosti, odsutnost adekvatne koordinacije i pružanja pomoći itd. ili, generalno gledano, javna uprava u Bosni i Hercegovini je glomazna, nedjelotvorna i skupa uprava.¹⁹⁹ Posljedica

¹⁹⁵ Izvještaj Međunarodne komisije za Balkan, *Nedovršeni mir*, Sarajevo, 1997, str. 47: „Kao polazna osnova, od prvog do posljednjeg plana, bio je prihvaćen etnicitet - stoga je svaki novi plan za Bosnu odražavao novu etapu etničke podjele.“ I str. 77: „Dejtonski sporazum nije potpuno isključio ni jednu od opcija za Bosnu - ni reintegraciju, ni podjelu. On je svim stranama ostavio dovoljno prostora za kockanje.“

¹⁹⁶ Vanjskopolitička inicijativa BiH, *Strukture upravljanja državom u BiH*, www.vpi.ba

¹⁹⁷ Policy studija nalazi se na www.soros.org.ba

¹⁹⁸ Želimir Domović, Šime Anić, Nikola Klajić, *Rječnik stranih riječi*, Beograd, 2001, str. 183: „Birokratizacija (fr. bureau, grč. krato) uskogrudna vladavina činovništva koja ispravnost forme pretpostavlja stvarnoj svrsi svojeg posla; ukočenost, sitničavost i uskogrudnost u službenoj dužnosti; sustav upravljanja u kojoj vlast drži činovništvo ne vodeći računa o stvarnim interesima ljudi; birokratizam.“ I str. 799: „Legalnost (lat. legalitas) zakonitost, zakonski propisi, suglasnost nekog čina sa zakonom; fil. postupanje (ili: djelovanje, ponašanje) koje je u skladu sa državnim, vanjskim zakonom (za razliku od moraliteta, tj. postupanja ili djelovanja ili ponašanja koje je u skladu sa unutarnjim zakonom.“ I Max Weber, navedeno djelo (Tom I), str. 170, „Legalna vlast sa birokratskim upravnim aparatom“.

¹⁹⁹ Vanjskopolitička inicijativa BiH, *Strukture upravljanja državom u BiH*, www.vpi.ba, str. 49.

svoga toga je funkcionalna neefikasnost.²⁰⁰ Zbog toga, kod rješavanja otvorenih društvenih pitanja, odnosno problema postoji lojalnost užim grupama, umjesto javnom interesu, ne žele se promjene, koče se reforme, vrše se razne opstrukcije od političkih, administrativnih do tehničkih. Imajući to u vidu, sasvim je jasno da se mora snažnije i obuhvatnije gajiti i društvena i politička i upravna kultura sukladno vrijednostima sadržanim u Dejtonskom ustavu, pa se adekvatne ustavne promjene, reforma javne uprave i državne službe u skladu sa uslovima prijema u Evropsku uniju, pokazuju kao jedino moguće perspektivno rješenje i izlaz.

ZAKLJUČAK

Pod pojmom kulture možemo shvatiti odgoj i ponašanje pojedinca i cijelog društva ili kao „sistem predstava i vrijednosti“ ili pak „skup društvenih pravila“ koje pojedinac usvaja kao svoj lični kriterij ponašanja.

Razvoj upravne kulture vezan je i za razvoj shvatanja o upravnoj službi. Tako su najstarija shvatanja upravne službe istovjetna sa obnašanjem političke vlasti, odnosno, kasnije se smatra da je upravna služba beneficija i povlastica koja službeniku daje povoljniji položaj od drugih članova zajednice. Najnovije shvatanje upravne službe je da je to društveno potreban i koristan posao, te se uspostavlja koncepcija sposobnosti, profesionalnosti, odgovornosti i adekvatnost ponašanja službenika u skladu sa etikom javne službe. Kada posmatramo državu kao „organizaciju organizacija“, onda imamo i socijalnu ili društvenu i političku i upravnu i organizacijsku kulturu. Zbog toga možemo slobodno tvrditi da je djelovanje javne uprave uvijek uslovljeno socijalnom političkom organizacionom i upravnom

kulturom. Utjecaji socijalne kulture postoje na dva načina i to: način rješavanja otvorenih pitanja u društvu koga karakteriše preovladavajući poduzetnički način rješavanja otvorenih pitanja ili problema i upravni proces se temelji na neformalnim ličnim odnosima i, drugi način suprotan tome, sa preovladavajućim institucionalnim odnosno birokratskim načinom rješavanja otvorenih pitanja, gdje preovladavaju strogo određeni odnosi između podređenih i nadređenih.

Politička kultura nesumnjivo ima utjecaja na javnu upravu, jer je javna uprava sastavni dio političkog sistema. I od načina tog utjecaja, povjerenje u javnu upravu je uveliko uvjetovano koji oblik političke kulture imamo i koji je obuhvat, da li je to odnos hijerarhije i jednakosti, odnos slobode i prinude, odanosti i nevjernosti i povjerenja. U savremeno doba preovladavaju odnosi jednakosti, slobode, odanosti i povjerenja.

Organizacijsku kulturu i njen utjecaj možemo posmatrati kroz dvije dimenzije: odnos među nadređenim i podređenim i načini motivacije zaposlenih u javnoj upravi. U posljednje vrijeme organizacijska kultura se veže za menadžment ili svodi na tzv. menadžersku kulturu ili kako se često koristi termin „tržišna kultura“ koja teži da se javna uprava prilagodi tržišnim, odnosno praktičnom načinu djelovanja. Organizacijska, odnosno menadžerska ili tržišna kultura treba da odražava tržišno djelovanje i ostvaruje poduzetnička načela u upravi, a upravna kultura da svojom stabilnošću predstavlja zaštitu građana, poštivanje interesa, pravičnosti i svojim formalnim postupcima omogućava razgraničenje etičkog i neetičkog postupanja u javnoj upravi.

Oblici upravne kulture su: poduzetnička ili menadžerska kultura, legalistička i birokratska kultura i participativna i autoritarna kultura. Analizom sistema

²⁰⁰ Michael Keating, *Studija o federalizmu, Bosna i Hercegovina*, Sigma (Support for Improvement in Governance and Management), 2007.

ustavnih načela ili vrijednosti, načela ili vrijednosti u važećim zakonima daje nam za pravo da izvedemo zaključak da u Bosni i Hercegovini postoji osnovni oblik upravne kulture legalističko-birokratski, jer daje naglasak na poštivanje zakonitosti, etičkih načela, sloboda građana, relativno nezavisnu i autonomnu javnu upravu, ograničena je na ustaljene tradicionalne oblike postupanja, naglašava interes vlastite karijere, borbe za moć i utjecaj, ustrojenoj na disciplini i poslušnosti. Posljedica toga u Bosni i Hercegovini je funkcionalna neefikasnost, nepovjerenje, pravna nesigurnost, sumnja u korupciju, sivu ekonomiju, klijentelizam, nevjernost, itd. Kao izlaz ili rješenje jedino predstoji adekvatne ustavne promjene, reforma javne uprave i državne službe u skladu sa uslovima prijema u Evropsku uniju.

LITERATURA

1. Eugen Pusić, Nauka o upravi, Zagreb, 2002.
2. Gi Breban, Administrativno pravo Francuske, Beograd-Podgorica, 2002.
3. Inge Perko-Šeparović, Teorije organizacije, Zagreb, 1975.
4. Leon Digi, Preobražaj javnog prava, Beograd, 1997.
5. Leksikon temeljnih pojmova politike - Abeceda demokracije, Soroš - Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 1994.
6. Marijana Pajvančić, Ustavno pravo I, Novi Sad, 1998.
7. Max Weber, Vlast i politika, Zagreb, 1999.
8. Max Weber, Privreda i društvo (Tom I i II), Zagreb, 1976.
9. Mihailo Đurić, Sociologija Maksa Webera, Zagreb, 1964.
10. Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, Upravno pravo - Opšti dio, Sarajevo, 2004.
11. Michael Keating, Studija o federalizmu, Bosna i Hercegovina, Sigma (Support for Improvement in Governance and Menagement), 2007.
12. Stane Vlaj, Teorija javne uprave, Ljubljana, 2006.
13. Toma Živanović, Sistem sintetičke pravne filozofije, Beograd, 1959.
14. Vanjskopolitička inicijativa BiH, Strukture upravljanja državom u BiH, www.vpi.ba
15. Velimir Ivančević, Institucije Upravnog prava, Zagreb, 1983.
16. Želimir Domović, Šime Anić, Nikola Klajić, Rječnik stranih riječi, Beograd, 2001.
17. Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 4 – Ustav, JP NIO, „Službeni list BiH“, Sarajevo, 1999.
18. Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, „Službeni list SRBIH“, broj 4/74.
19. Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj 29/03.
20. Zakon o upravnom postupku, „Službene novine FBiH“, broj 2/98.
21. Izvještaj Međunarodne komisije za Balkan, Nedovršeni mir, Sarajevo, 1997.
22. www.soros.org.ba