

## ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЈАВНЕ УПРАВЕ БРЧКО ДИСТРИКТА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

### Сажетак

Брчко дистрикт БиХ је званично успостављен 8. марта 2000. године, годину дана након доношења коначне одлуке арбитражног трибунала за спор око међуентитетске границе у области Брчког, пошто је након потписивања Дејтонског споразума област Брчког била предмет међуентитетског спора. Дистрикт Брчко је проглашен на цијелој територији предратне општине Брчко, од које је по Дејтонском споразуму 48% припало Републици Српској, а 52% Федерацији БиХ. Брчко дистрикт БиХ је јединица локалне самоуправе која је под суверенитетом БиХ. Као засебна јединица локалне самоуправе у Босни и Херцеговини, Брчко дистрикт БиХ се заснива на подјели власти на законодавну, судску и извршну власт. У овом раду ће бити извршен и осврт на негативан рад и критику јавне управе Брчко дистрикта БиХ, као и на то шта би требало побољшати у раду како јавне управе у цјелости тако и на нижим нивоима јавне управе.

**Кључне ријечи:** јавна управа, правни положај, Брчко дистрикт БиХ, локална самоуправа, арбитража и функционисање.

### Abstract

Brcko District of Bosnia and Herzegovina was officially established on 8<sup>th</sup> March 2000, one year after reaching of the final award by the Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brcko Area, considering that after signing of the Dayton Agreement Brcko area remained the subject of Inter-Entity Dispute. The Brcko District was declared on the entire territory of the pre-war Brcko municipality, of which,

---

<sup>1</sup> магистар права

according to the Dayton Agreement, 48% belonged to the Republic of Srpska and 52% to the Federation of Bosnia and Herzegovina. The Brcko District of Bosnia and Herzegovina is a unit of local self-government existing under the sovereignty of Bosnia and Herzegovina. As a separate unit of local self-government in Bosnia and Herzegovina, the Brcko District of Bosnia and Herzegovina is based on the division of powers to legislative, judicial and executive powers. This article shall also review negative work and criticism of public administration in the Brcko District of Bosnia and Herzegovina and what should be improved in the work of the entire public administration and its lower levels.

**Key words:** public administration, legal status, Brcko District of Bosnia and Herzegovina, local government, arbitration and functioning.

## Увод

Јавна управа представља такву дјелатност која је од посебног значаја за друштвену заједницу, због чега постоји посебан друштвени интерес за вршење послова јавне управе. Када се све узме у обзир долази се до тога да вршење послова у јавној управи налаже општедруштвени интерес, те да је њихово вршење неопходно за опстанак друштва. Из наведених разлога, при вршењу послова јавне управе могу се употребљавати и принудна средства.

Битно обиљежје јавне управе је у томе да се она састоји у вршењу власти, уз могућност ауторитативног вршења јавних овлаштења. У том смислу јавна управа обухвата како државну управу, тј. државне органе управе и управне (посебне) организације, чија је основна дјелатност обављање управних послова, а који се налазе у оквиру формалне организационе структуре државе, тако и недржавну јавну управу. Јавна управа је израз под којим се подразумевају активности које врше институције (државни органи, државне агенције) које их обављају, односно појединци – државни службеници, функционери или намјештеници. Дјелатност, овлаштења и рад јавне управе регулишу се управним правом, а јавна управа је предмет проучавања науке о управи.

Битно и неизоставно је да се презентује организација и рад јавне управе Брчко дистрикта у оквиру сложеног правног система Републике БиХ. Такође би требало установити корелацију између дате организације јавне управе и рјешавања актуелних проблема у раду јавне управе. Самим тим, рјешавањем актуелних проблема у раду јавне управе дошло би се до знатно озбиљнијег и приближно идеалног рада наведене јавне управе, а првенствено рјешавање проблема јавне управе како у Брчко дистрикту БиХ тако и у цјелокупној Босни и Херцеговини. Оптерећеност јавне управе или администрације превелика је, па се мора истражити које је то најбоље рјешење које се може постићи реформом јавне управе, која се одавно ишчекује, те, како то рјешење спровести у дјело.

## 1. Појам јавне управе

Један од темеља сваке цивилизације и друштва је управо јавна управа, односно начин на који то друштво и цивилизација организује управљање државом. Стога, законодавне и судске гране власти, јавна управа у оквиру извршне гране власти представља један од три стуба носиоца државе. Међутим, сваку државу у суштини сачињавају њени грађани, тако да јавна управа представља и први, основни сервис за субјекте друштва.

Из овога на први поглед можемо закључити да јавна управа има сасвим супростављене циљеве, односно, поставља се питање – да ли јавна управа треба првенствено да служи грађанима и брани њихова права или јавна управа треба да заштити државу и заступа и испуњава државне циљеве. Ово се нарочито односи на државе са вишеслојним системима јавне управе који често нису ни хоризонтално ни вертикално комплементарни (нпр. устројство јавне управе у Босни и Херцеговини), гдје се у међусобном сукобу надлежности различитих управних органа често запоставља грађанин и његова основна људска и политичка права. У теорији стога постоје различита схватања јавне управе: теорија управе као функција државне власти и теорија управе као јавне службе.

Без обзира које становниште прихватили, од пресудног значаја за ефикасност јавне управе је наука управног права. Са једне стране, ефикасни позитивно – правни управни прописи доприносе и

ефикасном раду државе, а са друге стране, управно право је прва линија одбране грађанских права појединаца у држави.

Прије него што пређемо на преглед савремених дефиниција појма јавне управе, осврнућемо се на још један стари термин који је претходно изразу „јавна управа”, а и даље се налази у употреби у академској литератури. Енглеска синтагма *civil service*, производ британског политичког система, означава јавну управу у смислу корпуса особа које је држава запослила да спроводе усвојене јавне политике. Концептуално посматрано, наведена синтагма као дио англосаксонске административне традиције садржи значајну разлику у односу на европско-континентална схватања због тога што заговара идеју строго политички неутралне јавне управе, чак и на највишим нивоима хијерархије. Утолико се може рећи да је појам *civil service* веома близак Веберовом појму бирократије.

Дефиниције могу бити прешироке или, пак, преуске, рестриктивне. Најшире гледано, јавна управа је тип управе који дјелује у политичком систему и усредсређен је на спровођење одлука из домена јавне политике које су донијели ауторитативни политички одлучиоци.<sup>2</sup> Утолико се јавна управа односи на државу у стању акције и интеракције.<sup>3</sup> Најуже посматрано, појам јавне управе – као што је најчешћи случај у америчкој литератури – обухвата „организацију, људство, праксу и процедуре од суштинског значаја за дјелотворно остваривање јавних функција, додијелих у надлежност извршне гране власти”. Тако, на примјер, Вудроу Вилсон, овај појам своди на „владу у акцији” и на „детаљну и систематску примјену јавног права”. У Босни и Херцеговини је на снази више закона који се односе на рад јавне управе, а који ће бити напоменути у даљем садржају овог рада. Најбитније начело у раду јавне управе је начело законитости јер сви органи јавне управе оснивају се законом и своје послове морају обављати у складу са законом. Свеобухватан систем контроле јавне управе (унутрашња контрола, судска контрола, парламентарна контрола) неопходан је због великог броја послова од јавног значаја што су у њиховој надлежности. То су нормативне дјелатности, одлучивање о правима и обавезама учесника у поступку,

---

<sup>2</sup> Упоредити са: Frank Bealey, *The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1999, pp. 3–4.

<sup>3</sup> Andy Smith, “Public Administration”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, Second Volume, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007, p. 758.

вођење политике развоја, али и многобројни други стручни послови. Као дио извршне власти органи јавне управе су одговорни пред законодавним органима што је један од најважнијих облика контроле законитости рада.

Данас се концепт новог јавног руковођења представља као нови нормативни модел јавне управе, па се чак говори и о промјени парадигме, будући да се заговара не само преузимање менаџерских техника већ и тржишних и корпоративних вриједности ослоњених на неолиберално учење у економији. Ипак, тешко да може бити ријечи о новом теоријском схватању јавне управе. Ријеч је о својеврсном реформском приступу у осмишљавању и врједновању организације рада јавног сектора, која је показала слабости и недостатке у оквиру модела државе друштвеног старања. Осмишљавање и спровођење рефорских мјера одувјек је био дио свакодневице јавне управе или, метафорички речено, црта њеног „идентитета”. Утолико ново јавно руковођење представља само покушај да се стапањем идеје корпоративног руковођења као чисто инструменталне дјелатности примјењиве у свим великим организацијама, с једне стране, и новог институционализма у економској теорији усмјереног на преиспитивање „црне кутије” јавног сектора са становишта трансакционих трошкова, с друге стране, поправе и допуне недостаци традиционалног модела организације јавне администрације.

Дакле, јавна управа, обухвата систем државних органа, организација и тијела којима је повјерено старање о јавним функцијама спровођењем јавних политика. Опредјељујемо се за проучавање дијела јавне управе из извршне гране власти зато што његови руководиоци и службеници у крајњем исходу имају највећи утицај на квалитет живота грађана, док администрација у законодавним и правосудним органима претежно обавља секретарске, логистичке и, у веома ограниченом обиму, стручне послове, те има незнатан утицај на одлучивање о спровођењу јавних послова из домена тих грана власти. У одређење јавне управе укључујемо и све друштвене актере (предузећа, непрофитне организације и организације грађанског друштва) којима је власт пренијела спровођење дијела јавних политика, будући да се придржавање етичких стандарда односи једнако на све субјекте који обављају задатке од општег интереса. Кључни закони који уређују организацију и друга питања у вези са радом управе су Закон о управи БиХ и Закон о министарствима и другим органима управе БиХ. Овим

законима организована је управа искључиво на нивоу државе, те се они не примјењују на организацију управе у ентитетима. У ентитетским политичко – територијалним јединицама управа је уређена ентитетским прописима и то: на нивоу Федерације БиХ – Законом о организацији органа управе Федерације Босне и Херцеговине и Законом о федералним министарствима и другим тијелима федералне управе, те на нивоу Републике Српске – Законом о републичкој управи. Јавна управа Брчко дистрикта БиХ организована је Законом о јавној управи којим се поред основних принципа уређује и оснивање органа јавне управе, њихова унутрашња организација, послови и друга питања значајна за њихово функционисање.

## **2. Уређеност јавне управе у Босни и Херцеговини**

Општим одредбама Закона о управи<sup>4</sup>, уређено је да послове управе из надлежности БиХ обављају министарства и управне организације као самосталне управне организације, управне организације у саставу министарстава (органи управе) као и друге институције БиХ основане посебним законом или којима је посебним законом повјерено обављање послова управе. Одређени послови управе могу се законом повјерити институцијама с јавним овлаштењима (јавне корпорације, коморе, јавна предузећа – друштва, агенције и слично). Органе управе оснива Парламентарна скупштина БиХ на приједлог Вијећа министара БиХ, у складу са Уставом БиХ.

Основни принцип рада органа управе БиХ у оквиру њихове надлежности је: ефикасно и потпуно остваривање права и слобода грађана предвиђених уставом БиХ и Анексом устава БиХ. У органима управе БиХ службени језици су: српски, босански и хрватски, а службена писма су: ћирилица и латиница. Странке се могу служити и другим језицима на трошак органа управе пред којим се води поступак. У органима управе БиХ осигурава се одговарајућа национална заступљеност државних службеника и запосленика, а према посљедњем попису становништва у Босни и Херцеговини. Рад органа управе доступан је јавности, осим у случајевима утврђеним

---

<sup>4</sup> Закон о управи, Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/09 і 72/17

законом. Босна и Херцеговина је одговорна за штету коју органи управе БиХ нанесу трећим лицима, али има право надокнаде од државних службеника и запосленика када је штета учињена намјерно или крајњом непажњом. Средства за рад органа управе и институција с јавним овлашћењима осигуравају се у буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ, који, у смислу члана 2 став (1) тачка а) Закона о финансирању институција БиХ<sup>5</sup> представља акт Парламентарне скупштине БиХ којим се утврђује план финансијских активности буџетских корисника, који обухвата пројекцију износа прихода и утврђеног износа расхода за период једне фискалне године, као и утврђену горњу границу цјелокупног дуга БиХ, укључујући и постојећи дуг и пројекцију новог дуга за дату фискалну годину.

### **3. Правни положај Брчко дистрикта Босне и Херцеговине**

Брчко Дистрикт БиХ успостављен је 8. марта 2000. године одлуком Високог представника за БиХ<sup>6</sup>, а на основу Коначне одлуке арбитражног Трибунала за област Брчко, која је донесена 05.03.1999. године, и која је саставни дио Дејтонског мировног споразума, парафираног 21.11.1995. године у Дејтону и потписаног 14.12.1995. године у Паризу. Обавезујући је докуменат за Брчко дистрикт БиХ, оба ентитета и државу БиХ. Правни положај Брчко дистрикта БиХ утемељен је на Статуту Брчко дистрикта БиХ.<sup>7</sup>

Такође, једини амандаман на Устав БиХ које је до сада донесен је онај који се односи на Брчко дистрикт БиХ, и њиме је Брчко дистрикт БиХ, дефинисан као јединица локалне самоуправе са властитим институцијама, законима и прописима, и с овлашћењима и статусом коначно прописаним одлукама Арбитражног трибунала за спор у вези с међуентитетском линијом разграничења у области Брчког.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Закон о финансирању институција БиХ, Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13

<sup>6</sup> Одлука високог представника о успостави Брчко дистрикта БиХ, Службене новине Федерације БиХ, број: 13/2000

<sup>7</sup> Статут Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 1/00, 17/08, 39/09 и 2/10

<sup>8</sup> Амандман I на Устав БиХ, Службени гласник БиХ, број: 25/09

Статутом, којег је прогласио Robert NJ. Farrand - први супервизор за Брчко, Брчко дистрикт БиХ одређен је као јединствена административна јединица локалне самоуправе под суверенитетом БиХ.

Овлашћења Брчко дистрикта БиХ по питању локалне самоуправе произлазе из тога што је сваки од ентитета делегирао влади Брчко дистрикта БиХ сва своја овлашћења у вези са управом која су претходно вршила два ентитета и три општинске власти на територији предратне општине Брчко.

Ентитети у оквиру Брчко дистрикта БиХ извршавају само оне функције и овлашћења који су им повјерени према тексту статута од 8. марта 2000. године, и ниједном од ентитета власти Брчко дистрикта БиХ неће додијелити или повјерити било коју функцију управљања или овлашћење које није посебно додијељено или повјерено. Устав БиХ, као и сви важећи позитивноправни закони и одлуке институција БиХ, директно су применљиви на цијелој територији Брчко дистрикта БиХ. Самим тим сви закони и одлуке свих власти Брчко дистрикта БиХ морају бити у складу с важећим позитивноправним законима и одлукама институција Босне и Херцеговине.

Све институције Брчко дистрикта БиХ обавезне су да се придржавају свих одлука Трибунала за спор око међуентитетске линије разграничења у области Брчког и свих налога супервизора за Брчко дистрикт БиХ. Ови правни акти имају већу правну снагу у односу на све друге правне акте било које врсте који нису у складу с њима, у мјери у којој би иначе имали право дејство у Брчко дистрикту БиХ, укључујући и одредбе статута, ако нису у складу са овим правним актом.

Сва јавна имовина на територији Брчко дистрикта БиХ на дан 5. марта 1999. године припала је Брчко дистрикту БиХ након тог датума, а Брчко дистрикт БиХ је стекао сва законска права у погледу јавне имовине почевши од тога датума.

Брчко дистрикт БиХ је правно лице и посједује правну способност неопходну да обавља своје функције, укључујући



способност стицања права и обавеза, право да тужи и да буде тужено на суду.<sup>9</sup>

Надлежности јавних органа власти утврђене су на начин да су у статуту Брчко дистрикта БиХ таксативно побројане области у којима институције власти Брчко дистрикта БиХ врше надлежности. Тако се у члану 8. Статута Брчко дистрикта БиХ утврђује надлежност јавних органа власти у области привреде, финансија, пружања јавних услуга, инфраструктуре, културе, образовања, затим, у области здравствене и социјалне заштите, заштите животне средине, као и за област правосуђа, полиције, урбанизма и просторног планирања.

За разлику од осталих јединица локалне самоуправе, које имају начелнике, односно градоначелнике као извршни орган, и скупштине општине, односно општинска вијећа као представничке органе, Брчко дистрикт БиХ има владу Брчко дистрикта БиХ, као извршни орган, и скупштину Брчко дистрикта БиХ, као законодавни орган. Владу Брчко дистрикта БиХ чине градоначелник, доградоначелник, главни координатор и шефови одјељења.<sup>10</sup>

Оно што Брчко дистрикт БиХ, као јединицу локалне самоуправе, чини другачијом у односу на друге јединице локалне самоуправе у БиХ, је и то да Брчко дистрикт БиХ има сопствену полицију, тужилаштво и судство (Основни и Апелациони суд).

У члану VI.4.2. Устава БиХ прописана је надлежност Уставног суда БиХ да одлучује о споровима који се тичу заштите статуса и овлашћења Брчко дистрикта БиХ, а који могу настати између ентитета и Брчко дистрикта БиХ, као и између БиХ и Брчко дистрикта БиХ, што подразумејева и заштиту права на локалну самоуправу.

---

<sup>9</sup> Члан 5 Статута Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 1/00, 17/08, 39/09 и 2/10

<sup>10</sup> Члан 3 Закона о Влади Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 22/18, 49/18, 8/19, 10/19 и 32/19

#### **4. Јавна управа Брчко дистрикта Босне и Херцеговине**

Основним одредбама Закона о јавној управи Брчко дистрикта БиХ<sup>11</sup> уређено је да послове јавне управе, из своје надлежности, обављају органи јавне управе у складу са Статутом Брчко дистрикта БиХ, овим законом, законима и актима Скупштине Брчко дистрикта БиХ, законима БиХ, као и актима Владе Брчко дистрикта БиХ и градоначелника.

Органи јавне управе обављају своје послове независно и у складу с принципима законитости, материјалне истине, јавности рада, професионалне непристрасности, одговорности, политичке независности, ефикасности и економичности. Одређене послове јавне управе могу обављати и јавна предузећа и друга правна лица када су им законом пренесене надлежности јавне управе.<sup>12</sup>

Органи јавне управе оснивају се законом, у складу с начелима груписања послова према врсти, сродности, међусобној повезаности и потребама ефикасног руковођења радом и осигурања самосталности у раду.

У оквиру својих надлежности, органи јавне управе врше сљедеће послове: извршавају законе и друге прописе који се примјењују на територији Брчко дистрикта БиХ; прате стање у областима за које су основани и предлажу мјере у тим областима; рјешавају у управним стварима; врше управни надзор и друге управне послове; припремају и предлажу прописе из области за које су основани, и обављају и друге послове одређене законом, те, у вршењу послова из своје надлежности, доносе опште акте (нормативне правне акте), појединачне акте (управне акте и остале појединачне акте) и материјалне акте (просте управне радње и стручне радње), у складу са статутом, законом и другим прописима.

Организационим планом, као општим актом који доноси градоначелник на приједлог шефова одјељења Владе Брчко дистрикта БиХ, уређује се унутрашња организација органа јавне управе, и њиме

---

<sup>11</sup> Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 25/20

<sup>12</sup> Члан 3 Закона о јавној управи Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 25/20

се утврђују: начела унутрашње организације органа јавне управе, организационе јединице, руковођење, назив и распоред радних мјеста по организационим јединицама с описом послова руководиоца органа јавне управе, руководећих службеника, службеника и намјештеника, услови у погледу стручне спреме и остале услове за обављање послова, број службеника и намјештеника, платни разред радног мјеста и остала питања везана за рад у органима јавне управе Брчко дистрикта БиХ.

Унутрашња организација органа јавне управе заснива се на начелу рационалног и ефикасног рада органа јавне управе и начелу обезбјеђивања стручног рада јавне управе. Да би се обезбједила рационална организација рада и ефикасно обављање послова, а самим тим и успјешно руковођење органима јавне управе, организују се ниже организационе јединице у складу с њиховом природом, врстом, обимом, степеном сложености и начином обављања. У оквиру својих надлежности, органи јавне управе обезбјеђују ефикасно и потпуно остваривање права и слобода грађана прописаних Уставом БиХ и Статутом.

## **5. Однос органа јавне управе према грађанима**

У вршењу послова из своје надлежности, органи јавне управе су дужни да рјешавају захтјеве грађана у законом прописаним роковима, да организују обављање послова на начин којим се грађанима омогућава да што једноставније, брже и ефикасније остваре своја права и изврше своје обавезе код надлежних органа јавне управе.<sup>13</sup>

У непосредном контакту са грађанима, службеници и намјештеници су дужни да се опходе љубазно, да с пажњом размотре потребе и питања грађана и да им помогну, као и да са осјетљивим групама (хендикепирана и стара лица, труднице и други) поступају приоритетно. Рад Владе Брчко дистрикта БиХ је јаван, и стога је Влада Брчко дистрикта БиХ дужна да јавности омогући увид у свој рад. У циљу извјештавања о раду Владе Брчко дистрикта БиХ, градоначелник Брчко дистрикта БиХ може организовати разговоре,

---

<sup>13</sup> Члан 47 Закона о јавној управи Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 25/20

интервјуе или конференције за штампу са представницима јавног информисања о питањима која се разматрају на сједници Владе Брчко дистрикта БиХ.

У намјери да подстакне стварање учинковитије, ефикасније и одговорније јавне управе, која би служила грађанима на бољи начин, градоначелник Брчко дистрикта БиХ је омогућио грађанима да одређеног дана у радној седмици могу заказати разговор код градоначелника, у којем би грађани износили проблеме са којима се сусрећу у покушају да задовоље потребе из различитих области свакодневних животних потреба које су у надлежности органа јавне управе.

Међутим, у пракси, овакве представке грађана су редовно поново завршавале код органа јавне управе надлежних за конкретну област, односно истих оних органа јавне управе пред којима конкретни захтјеви грађана нису ријешени, без озбиљнијег ангажмана градоначелника, па се, стога, убрзо одустало од подстицања оваквог укључивања јавности у процес рада у јавној управи. Скоро сваки грађанин имао је искуства са јавном управом, и истраживања јавног мњења о задовољству грађана услугама јавне управе је показало висок проценат неповјерења становника ове локалне заједнице у њене институције и огромно незадовољство грађана свим аспектима рада јавне управе.

Незадовољство услугама јавне управе највише потиче од неефикасности у рјешавању захтјева, а, као највеће проблеме јавне управе, грађани виде нерегуларно запошљавање, неефикасност јавне управе, корупцију и нерационално трошење буџетских средстава у погрешне сврхе. У пракси се показало да су процеси јавних набавки и запошљавања најризичнији процеси када је у питању корупција, нарочито у условима високе стопе незапослености у друштву, када је држава најпожељнији послодавац. Већина грађана сматра да су као фактор при запошљавању најприсутније пријатељске и родбинске везе, да је пресудан фактор политичка, односно страначка припадност, а, да образовање, способност и искуство кандидата не игра готово никакву улогу приликом запошљавања.

## **6. Управљање системом квалитета Јавне управе Брчко дистрикта БиХ**

Систем квалитета се може дефинисати као скуп међусобно повезаних или међусобно дјелујућих елемената којим се, користећи различите ресурсе, постижу циљеви везани за квалитет.<sup>14</sup> Управљање системом квалитета је приступ управљању који има за циљ стално унапређење услуге по жељи њеног корисника. Јавна управа би требала тежити сталном побољшању својих услуга, као и побољшању јавне управе као организационог система. Стално се морају постављати нови циљеви и стално се мора радити тако да се ти циљеви што прије достигну. Тако би се побољшала ефикасност и ефективност, а самим тим и квалитет рада јане упрве.

Квалитет је веома сложен концепт, који је доста развијенији у пословним системима него у јавној управи. Тешко га је одредити и процијенити посебно у услугама које нуди јавна управа својим корисницима, али постаје све важнији и важнији. Услуге, вјештине, квалитет и капацитети - кључни су изазови у изградњи модерне јавне управе у Европи. Пета међународна конференција о квалитети јавне управе у Европској унији одржана је у Паризу од 20. до 22. октобра 2008. године под мотом „Грађанин у срцу јавног квалитета“. У средиште пажње постављени су корисници услуга (грађани). Грађани су не само најважнији корисници јавних услуга, већ су и саговорници владе, те активни учесници у обликовању квалитете јавних услуга. Европски грађани нису више само пасивни корисници јавних услуга, већ све више њени учесници.

Ствара се нови однос у коме грађани добијају активну улогу и својим учешћем утичу на унапређење квалитета услуга јавне управе. На конференцији у Паризу је наглашено да није могуће на задовољавајући начин унаприједити квалитет јавних услуга без учешћа и судјеловања грађана. Очекивања грађана треба чути и предвиђати их да би се на њих могло на одговарајући начин одговорити. Сваки корисник услуге мора имати могућност да оцјењује јавне услуге које прима и да те оцјене буду јавне. Учешће грађана једно је од значајних начела европског управљања јавним пословима и то је нешто чему би требало тежити.

---

<sup>14</sup> Филиповић Ј. Систем менаџмента квалитета, Факултет организационих наука, Београд, 2010, стр. 2.

Систем управљања квалитетом у јавној управи је потребан због: повјерења, разумијевања и задовољавања грађана и других корисника услуга, повећања продуктивности и побољшања перформанси, бољи фокус на ефикасније услуживање, разумијевање процеса и очекивање грађана, постизање резултата и одржавање квалитета услуге, повећање задовољства корисника услуга и побољшање процеса базираних на објективним мјерилима, а мора бити пројектован тако да побољшава перформанце свих учесника у услуживању. Руководни кадрови у јавној управи треба да обезбиједу да сваки запослени зна шта се од њега очекује (одговорност), шта му је дозвољено (овлаштења) и у каквом су односу та одговорност и овлаштења.

Они би требало да организационо успоставе процесе који ће охрабрити људе да комуницирају и раде на успостављању стандарда, да уводе систем квалитета и пословне интелигенције. Квалитет рада јавне управе доста зависи од понашања и рада њеног руководног кадра. Да ли је ситуација у Брчко дистрикту БиХ таква? У Брчко дистрикту БиХ иницијативу за реформу и увођење система квалитета најчешће у облику услова дају инострани партнери захтијевајући усклађење са њиховим стандардима који се заснивају на неком од принципа квалитета (ISO 9000, 14000, TQM, Деминг, Јуран итд.). Припреме за улазак у Европску заједницу укључују прихватање начина рада уобичајеног у земљама Европске уније, а то подразумијева рад према концепту квалитета тих земаља.

## **Закључак**

Јавна управа је аутономни систем управљања локалним заједницама, конституисаним на ужим дјеловима државне територије. Она је истовремено оригинерна и основна организација власти. Развијеност јавне управе је и један од услова демократије и правне државе. Како је самоуправа локалним заједницама право грађана обично гарантовано уставом, за државу оно значи обавезу да створи услове за континуирано функционисање локалне заједнице као цјелине.

Јавна управа је облик управљања и одлучивања грађана у локалним заједницама као што су покрајине, окрузи, градови, општине, мјеста. Она омогућава развој демократије и непосредније учешће грађана у органима власти. Надлежност локалне самоуправе, начин њеног финансирања и контрола и надзор над радом у свакој држави утврђена је законом. Њено обликовање и начин организације израз је специфичности конкретне државе. Развијена локална самоуправа је израз децентрализоване државе и државног уређења. „Локална самоуправа је увијек била, не само облик децентрализоване државне власти, самосталне локалне власти, него и облик самоорганизовања становника одређеног насеља или подручја, у коме се одлучује о заједничким интересима и потребама на принципима узајамности, солидарности, добровољности и сагласности“<sup>15</sup>

Колико је значај локалне самоуправе велики, свједочи усвајање Европске повеље о локалној самоуправи<sup>16</sup> из 1985. године од стране Европског савјета која јамчи основе тзв. локалне демократије, разрађујући најважније елементе статуса локалне самоуправе. Тако, локалну самоуправу одликује неколико карактеристика: изворна надлежност, одлучивање непосредно или путем представништва, финансијска средства, самосталност осликана и кроз право на удруживање локалних заједница у савезе и заштита права на локалну самоуправу.

У свијету постоји више облика организовања локалне самоуправе. Док је у Енглеској уобличена актима парламента и повељама, локална самоуправа формирана је у виду округа, срезова и

---

<sup>15</sup> Ђурђевић, А. Локална самоуправа, Правни факултет, Нови Сад 2003, стр. 30.

<sup>16</sup> Европски повеља о локалној самоуправи, Савјет Европе, Стразбур, 1985.

парохија у САД, локална самоуправа регулисана је у оквиру устава и закона федералних јединица, стога у САД постоји више различитих система локалне самоуправе: модел мер-савет, менаџерски и комисијски модел, као и посебан модел у варошима Нове Енглеске. С друге стране, Француска познаје општине, департмане и регионе, с тим што и градске и сеоске општине третира на исти начин (тзв. монотипне општине).

Локална самоуправа може бити организована као једностепена нпр. у Швајцарској, двостепена попут оних у САД, или тростепена односно вишестепена у Енглеској или Француској. Степен учешћа грађана у управљању локалном заједницом такође се разликује од земље до земље (непосредно у САД, у облику кабинетске владе у Француској итд.).

Локална самоуправа се формира према критеријумима који се углавном тичу хомогености, привредних капацитета локалне заједнице и гравитирања одређеним институцијама од виталне важности за њено функционисање. Још један од услова њеног опстанка јесу финансијска средства која црпи из изворних прихода али и из државног буџета, с обзиром да поред изворних послова од непосредног интереса за њене чланове, извршава и послове повјерене законом.

Најважнији међународни документ о локалној самоуправи - Европска повеља о локалној самоуправи Савјета Европе усвојена је у Стразбуру 15.10.1985. године. У овом Документу земље чланице су се обавезале на поштовање донијете Повеље у сврху очувања и постизања идеала и принципа који представљају њихово заједничко наслеђе.



## *Литература*

1. Bealey F. The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1999.
2. Ђурђевић А. Локална самоуправа, Правни факултет, Нови Сад.
3. Европска повеља о локалној самоуправи, Савјет Европе, Стразбур, 1985.
4. Закон о Влади Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 22/18, 49/18, 8/19, 10/19 и 32/19.
5. Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 25/20.
6. Закон о управи БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/09 и 72/17.
7. Закон о финансирању институција БиХ, Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13.
8. Одлука високог представника о успостави Брчко дистрикта БиХ, Службене новине Федерације БиХ, број: 13/2000.
9. Smith A. "Public Administration", in: Mark Bevir (ed.), Encyclopedia of Governance, Second Volume, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007.
10. Статут Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 1/00, 17/08, 39/09 и 2/10.
11. Устав БиХ, Службени гласник БиХ, број: 25/09.
12. Филиповић Ј. Систем менаџмента квалитета, Факултет организационих наука, Београд, 2010.