

EVIDENTIRANJE I IZVJEŠTAVANJE O RJEŠAVANJU UPRAVNIH STVARI U UPRAVNOM POSTUPKU – BAZIČNE PRETPOSTAVKE ZA OCJENU STANJA I UNAPREĐENJE UPRAVNOG ODLUČIVANJA

EVIDENCING AND REPORTING ON THE RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE MATTERS IN ADMINISTRATIVE PROCEDURES – BASIC PREREQUISITES FOR ASSESSING THE STATE AND IMPROVING ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING

Emir Mehmedović¹, Rijad Delić², Đevad Šašić³

¹ Univerzitet u Sarajevu – Fakultet za upravu, emir.mehmedovic@fu.unsa.ba

² Univerzitet u Sarajevu – Fakultet za upravu, rijad.delic@fu.unsa.ba

³ Univerzitet u Sarajevu – Fakultet za upravu, dzevad.sasic@fu.unsa.ba

Sažetak

Evidentiranje postupanja i izvještavanje o rješavanju upravnih stvari predstavljaju važan instrument praćenja efikasnosti, zakonitosti, transparentnosti i odgovornosti organa uprave. U ovom radu analizira se normativni okvir i praksa vođenja evidencija i izrade godišnjih izvještaja o rješavanju upravnih stvari u institucijama Bosne i Hercegovine, sa posebnim osvrtom na period 2019–2024. godine. Na osnovu podataka iz Zbirnih izvještaja o rješavanju upravnih stvari očiti su trendovi rasta broja organa uprave koji dostavljaju godišnje izvještaje, broja upravnih oblasti, broja prvostepenih i drugostepenih postupaka, kao i postupanja u zakonom propisanim rokovima te ishoda upravnog odlučivanja.

Analiza pokazuje da je u posmatranom periodu zabilježen rast broja organa uprave koji su dostavljali godišnje izvještaje, kao i rast broja upravnih oblasti, što ukazuje na postepeno jačanje izvještajne prakse. Isstraživanje ukazuju na relativno visok stepen ažurnosti u rješavanju upravnih predmeta, sa prosječno više od 89% predmeta riješenih u zakonom propisanom roku. Međutim, uočeni su i određeni problemi, posebno u pogledu sumarnih podataka koji ne omogućavaju detaljnu analizu po upravnim oblastima, niti pravovremeno identifikovanje „uskih grla“ u upravnom odlučivanju.

U radu se naglašava potreba unapređenja postojećeg sistema evidentiranja i izvještavanja kroz standardizaciju evidencijskih obrazaca, češće izvještavanje i uvođenje savremenih analitičkih mehanizama. Prelazak sa tradicionalnog, godišnjeg i pretežno papirnog izvještavanja na sistem koji omogućava kontinuirano praćenje i analitičku obradu podataka predstavlja važan preduslov za unapređenje upravnog odlučivanja, jačanje institucionalne odgovornosti i usklađivanje sa standardima evropskog upravnog prostora.

Gljučne riječi: evidentiranje, izvještavanje, upravni postupak, upravne oblasti, godišnji izvještaj

Abstract

Evidence and reporting on the resolution of administrative matters represent an important instrument for monitoring the efficiency, legality, transparency, and accountability of administrative authorities. This paper analyzes the normative framework and the practice of maintaining evidence and preparing annual reports on the resolution of administrative matters in the institutions of Bosnia and Herzegovina, with a particular focus on the period 2019–2024. Based on data from the Consolidated Reports on the Resolution of Administrative Matters, the paper presents trends regarding the number of institutions submitting reports, the number of administrative fields, the volume of first-instance and second-instance proceedings, as well as the structure of deadlines and decision-making outcomes.

The analysis shows that during the observed period there was an increase in the number of institutions submitting reports, as well as an increase in the number of administrative fields, indicating a gradual strengthening of reporting practice. At the same time, statistical indicators reveal a relatively high level of timeliness in resolving administrative cases, with an average of more than 89% of cases resolved within the legally prescribed deadlines. However, certain shortcomings have also been identified, particularly the presentation of data in a summary form, which prevents detailed analysis by administrative fields and limits the possibility of timely identification of bottlenecks in administrative decision-making.

The paper emphasizes the need to improve the existing system of evidence and reporting through the standardization of evidence forms, more frequent reporting, and the introduction of modern analytical mechanisms. It concludes that the transition from traditional, annual, and predominantly paper-based reporting to a system enabling continuous monitoring and analytical processing of data represents an important prerequisite for improving administrative decision-making, strengthening institutional accountability, and aligning with the standards of the European Administrative Space.

Keywords: evidence, reporting, administrative procedure, administrative fields, annual report

1. UVOD

Evidentiranje svih predmeta i akata nastalih u radu organa uprave je jedan od osnovnih zadataka kancelarijskog poslovanja, a sa ciljem potvrde egzistencije takvog akta, njegove tačnosti i vjerodostojnosti. Ono podrazumjeva bilježenje kratkih, opisnih informacija o predmetu, njegovom sadržaju i specifičnostima te istovremeno dodjelu jedinstvenog broja ili oznake¹.

Među najznačajnije poslove uprave spada vođenje upravnih postupaka, u kojima organi uprave, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima građana². Stanje u oblasti upravnog odlučivanja predstavlja izuzetno značajan indikator općeg stanja u javnoj upravi, a posebno nivou kvaliteta javnih usluga. Rezultati provedenih istraživanja pokazuju da je kvalitet javnih usluga u direktnoj korelaciji sa nivoom povjerenja javnosti u upravu, olakšanim poslovanjem i općim napretkom u društvu. Da bi se mogla utvrditi efikasnost, odnosno kvalitet rada uprave u onim situacijama kada ona rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica (tj. građana i privrede) nužno je imati objektivne podatke. To se može utvrditi jedino na osnovu odgovarajućih evidencija o rješavanju upravnih stvari u upravnim postupcima, odnosno na osnovu izvještaja koji se sačinjavaju na osnovu tih evidencija.

Koncept "Dobre uprave" redefiniše rad uprave, kao i odnose između građana i uprave. Prema ovom konceptu „Dobra uprava“ treba da bude na usluzi zajednici i da promoviše povjerenje društva u izvršnu vlast, čime doprinosi političkoj stabilnosti i podstiče ekonomski razvoj i socijalno blagostanje. Za razliku od toga, nefunkcionalna uprava predstavlja prepreku produktivnim investicijama. Takva uprava može da dovede do otpora i protesta građana protiv vlasti, a u najgorem slučaju i do nefunkcionalne države.

2. EVIDENTIRANJE I IZVJEŠTAVANJE

2.1 Evidentiranje

U pogledu pružanja javnih usluga i njihove kvalitete, najveći broj primjedbi građana se odnosi upravo na oblast upravnih postupaka (općeg i posebnih). Kao glavni prigovor javnoj upravi navodi se neažurnost i neefikasnost u njenom radu i postupanju. Da bi se problem neažurnog rada i postupanja uspješno prevazišao nužno je potrebno poduzeti aktivnosti na podizanju odgovornosti javne uprave, te na uspostavljanju sistema kontrole. Jedan od modaliteta za postizanje ovog cilja jeste vođenje ažurne evidencije o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku.

¹ Delić Rijad, Mehmedović Emir, „Upravljanje dokumentima“, Fakultet za upravu, Sarajevo, 2024. godine, str. 93.

² Detaljnije: Kamarić Mustafa, Festić Ibrahim, „Upravno pravo: Opšti dio“, Magistrat, Sarajevo, 2004. godine, str. 240-254.

Evidentiranje predstavlja aktivnost sistematskog prikupljanja, unošenja i čuvanja podataka o određenim činjenicama, događajima ili subjektima u službene evidencije (registre, upisnike, baze podataka). Svrha evidentiranja je ostvarivanje pravne sigurnosti, ali i zakonitosti i transparentnosti rada organa. Proces evidentiranja u okviru kancelarijskog poslovanja organa uprave predstavlja jednu od značajnijih administrativno-tehničkih aktivnosti organa uprave.

Ukoliko predmeti nisu evidentirani u odgovarajuće knjige evidencije nije moguće imati predstavu o radu konkretnog organa uprave. Nije moguće znati koliko je upravnih predmeta, da li su riješeni, na koji način su riješeni i sl. Bez evidentiranja nije moguće pratiti rad i funkcionisanje organa uprave.

2.2 Izvještavanje

Prema odredbama važećih zakona o upravnom postupku koji se primjenjuju na teritoriji Bosne i Hercegovine, organi uprave obavezni su da nadležnoj vladi podnose godišnje izvještaje o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku, iz svoje nadležnosti. Izvještaj se zasniva na podacima o broju podnesenih zahtjeva od stranaka, broju pokrenutih upravnih postupaka po službenoj dužnosti, načinu i rokovima rješavanja upravnih stvari u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku, broju poništenih odnosno ukinutih upravnih akata, broju odbačenih zahtjeva, odnosno obustavljenih upravnih postupaka, broju i vrstama primjenjenih prisilnih mjera, odnosno izrečenih novčanih kazni i broju neriješenih upravnih predmeta.

Zbog više faktora različite prirode, ovaj mehanizam se ne koristi na odgovarajući način i u odgovarajućoj mjeri, što dovodi do toga da je gotovo nemoguće (barem ne holistički) prevazići ovaj problem. Kao neke od najznačajnijih faktora navodimo: nije napravljena podjela prema oblastima upravnog rješavanja, nego su podaci dati sumarno, što onemogućava jasno i nedosmisleno identificiranje problema; postojeći način izvještavanja ne daje mogućnost brze reakcije, s obzirom da se isti razmatra tek nakon proteka kalendarske godine i sl.

Potrebno je uspostaviti nov način sačinjavanja izvještaja i uspostavljanja ažurne evidencije o rješavanju upravnih stvari u upravnim postupcima, koja bi se onda, kroz Zbirni izvještaj na godišnjem nivou, predstavljala nadležnoj vladi godišnje, ministarstvu nadležnom za poslove pravde (i uprave) kvartalno, resornim ministarstvima mjesečno, a u realnom vremenu rukovodiocima nadležnih organa uprave. Uspostavljanje novog načina sačinjavanja izvještaja i vođenje ažurne evidencije o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku bi doprinijelo blagovremenom identificiranju najznačajnijih problema i „uskih grla“ u upravnom postupanju. Kvalitetno urađeni izvještaji mogu ukazati na „uska grla“ u radu organa uprave, koja se imperativno moraju prevazići ako se želi uspostaviti dobra

i efikasna javna uprava. Nesporno je da zakonito i ažurno rješavanje upravnih postupaka doprinosi povećanju povjerenja građana u upravu.

Strateški fokus u reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini je na stvaranju efikasne, transparentne, odgovorne, moderne javne uprave koja će svoj rad zasnovati na najboljim praksama i principima evropskog upravnog prostora i istinski raditi u korist građana, pružanjem brzih i pouzdanih javnih usluga³. Da bi se osigurala efikasna i transparentna javna uprava potrebno je podići nivo odgovornosti uprave, što je identifikovano kao jedan od ključnih strateških ciljeva. Princip odgovornosti prepoznat je u ključnim dokumentima koji postavljaju standarde za javnu upravu. Operacionalizacija principa odgovornosti podrazumijeva, između ostalog, postojanje efikasnih i funkcionalnih mehanizama odgovornosti unutar institucija i prema građanima kao krajnjim korisnicima usluga. Ovaj princip je prepoznat kroz Strateški okvir i Akcioni plan za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, koji su u potpunosti usklađeni sa zahtjevima procesa proširenja, uključujući i Mišljenje Komisije o zahtjevu za članstvo u Evropskoj uniji (Brisel, 29.05.2019, COM(2019) 261 final).

3. PRIMJER IZVJEŠTAVANJA O RJEŠAVANJU UPRAVNIH STVARI U UPRAVNOM POSTUPKU NA NIVOU BOSNE I HERCEGOVINE (2019.-2024. GODINA)

U cilju obrazlaganja potrebe izvještavanja o upravnim stvarima u upravnom postupku predstavimo primjer izvještavanja o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku na nivou Bosne i Hercegovine. Kao primjer uzećemo Zbirne izvještaje za period od 2019. do 2024. godine, pri čemu, zbog poteškoća u radu organa uprave uzrokovanih pandemijom COVID-19, Zbirni izvještaj za 2020. godinu, nije sačinjen.

Prethodno, predstavimo normativno uređenje ove oblasti, a nakon toga i statističke podatke koji govore o broju i strukturi prvostepenih i drugostepenih upravnih postupaka, ažurnosti rješavanja, vrstama odluka, te i o kvalitetu takvih odluka.

3.1 Normativno regulisanje

Odredbama Zakona o upravnom postupku propisano je da se o rješavanju u upravnim stvarima vodi službena evidencija. Navedena evidencija sadrži podatke o: (1) broju podnesenih zahtjeva; (2) broju pokrenutih postupaka po službenoj dužnosti; (3) načinu i rokovima rješavanja upravnih stvari u prvostepenom i drugostepenom postupku; (4) broju poništenih, odnosno ukinutih upravnih akata i (5) broju odbačenih zahtjeva, odnosno obustavljenih postupaka⁴.

³ Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018.- 2022.

⁴ Čl. 285. ZUP (BiH).

U tom kontekstu, vođenje evidencija je regulisano Odlukom o kancelarijskom poslovanju u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Odluka o kancelarijskom poslovanju)⁵, Uputstva o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Uputstvo o kancelarijskom poslovanju)⁶ te Uputstva o načinu iskazivanja podataka u godišnjim izvještajima u organima uprave Bosne i Hercegovine o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku (u daljem tekstu: Uputstvo o godišnjim izvještajima)⁷.

Odluka o kancelarijskom poslovanju je donesena na osnovu Zakona o upravi⁸ koji je obavezao Vijeće ministara Bosne i Hercegovine da propiše načela za kancelarijsko poslovanje u institucijama Bosne i Hercegovine u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu navedenog zakona. Treba istaći da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine još 2001. godine, prije donošenja Zakona o upravi, donijelo Odluku o kancelarijskom poslovanju ministarstava, službi, institucija i drugih tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine⁹, kojim je uredilo način uredskog poslovanja u ministarstvima, službama, institucijama i drugim tijelima Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Nakon donošenja Zakona o upravi, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je donijelo Odluku o izmjenama Odluke o kancelarijskom poslovanju ministarstava, službi, institucija i drugih tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine¹⁰, koja je način vršenja kancelarijskog poslovanja prilagodila odredbama Zakona o upravi. Nakon toga, ministar pravde je donio Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja ministarstava, službi, institucija i drugih tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine¹¹. Nova Odluka o kancelarijskom poslovanju je donijeta 2014. godine. Navedenom odlukom je propisano da su sve institucije Bosne i Hercegovine dužne provoditi kancelarijsko poslovanje, a koje, između ostalog, obuhvata i zavođenje akata, združivanje akata, kao i njihovo arhiviranje i čuvanje¹². Propisano je da su institucije Bosne i Hercegovine obavezne da vode osnovne i pomoćne knjige evidencija o predmetima iz svoje nadležnosti. Među sedam osnovnih knjiga evidencije, kao značajne za našu temu, propisane su: upisnik prvostepenih predmeta upravnog postupka - UP1 te upisnik drugostepenih predmeta upravnog postupka - UP2. Također, propisano je da će se sadržaj, oblik i način vođenja osnovnih i pomoćnih knjiga evidencije regulisati Uputstvom o kancelarijskom poslovanju¹³.

⁵ „Sl. glasnik BiH“, br. 74/14.

⁶ „Sl. glasnik BiH“, br. 53/23.

⁷ „Sl. glasnik BiH“, br. 96/13 i 71/18.

⁸ Čl. 107. st. (1) Zakona o upravi (BiH) („Sl. glasnik BiH“, br. 32/02, 102/09 i 72/17).

⁹ „Sl. glasnik BiH“, br. 21/01.

¹⁰ „Sl. glasnik BiH“, br. 29/03.

¹¹ „Sl. glasnik BiH“, br. 35/03, 92/05 i 40/07.

¹² Čl. 2. Odluke o kancelarijskom poslovanju.

¹³ Čl. 6. Odluke o kancelarijskom poslovanju.

Uputstvom o kancelarijskom poslovanju propisano je da se sa primljena pošta, nakon signiranja, zavodi u odgovarajuće knjige evidencija. Zavođenje vrši se, u pravilu, istoga dana i pod istim datumom pod kojim su akti primljeni. Upisom prvog akta u odgovarajuću evidenciju predmeta uspostavlja se predmet¹⁴. Kod razvrstavanja pošte na posebne cjeline naročita pažnja se posvećuje odvajanju predmeta upravnog postupka od ostalih akata o kojima se ne rješava u upravnom postupku. Svojstvo predmeta upravnog postupka određuje se prema tome hoće li se postupak po tim predmetima okončati donošenjem upravnog akta (rješenje, zaključak ili akt drugog naziva kojim se okončava upravni postupak ukoliko je to propisano posebnim zakonom)¹⁵. Upisivanje podataka u rubrike predviđene u knjigama evidencije vrši se prema uputstvima koja su data uz knjige evidencije, odnosno prema nazivima pojedinih rubrika¹⁶. U upisnicima, uključujući u upisnike UP-1 i UP-2, predmeti se zavode po hronološkom redu, a označavaju se rednim brojevima. Svaki od upisnika zaključuje se zadnjeg radnog dana kalendarske godine službenom zabilježskom napisanom ispod posljednjeg rednog broja¹⁷. Obrazac 3 Uputstva o kancelarijskom poslovanju predstavlja obrazac upisnika UP-1, dok Obrazac 4 predstavlja obrazac upisnika UP-2. U Obrascu UP-1 ima 18 rubrika, od kojih su najvažnije naziv podnosioca zahtjeva, predmet - kratak sadržaj pitanja, odnosno materije na koju se zahtjev odnosi, datum prijema zahtjeva, podaci o rješavanju predmeta u zakonskom roku, podaci o rješavanju predmeta nakon isteka zakonskog roka, da li je na akt izjavljena žalba te da li je o istom pokrenut upravni spor. U Obrascu UP-2 ima 17 rubrika, od kojih su najvažnije naziv podnosioca žalbe, naziv organa koji je donio prvostepeno rješenje, datum prijema žalbe, podaci o rješavanju žalbe u zakonskom roku, podaci o rješavanju žalbe nakon isteka zakonskog roka te da li je o istom pokrenut upravni spor.

Način iskazivanja podataka o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku, u skladu sa ovlaštenjima datim odredbama Zakona o upravnom postupku¹⁸, regulisalo je Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine Uputstvom o načinu iskazivanja podataka u godišnjim izvještajima u organima uprave Bosne i Hercegovine o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku. Propisana je obaveza organa uprave da jednom godišnje, najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu, Upravnom inspektoratu Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine dostave izvještaj o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku. Na osnovu dostavljenih podataka organa uprave i institucija koje imaju javna ovlaštenja,

¹⁴ Čl. 26. Uputstva o kancelarijskom poslovanju.

¹⁵ Čl. 28. Uputstva o kancelarijskom poslovanju.

¹⁶ Čl. 29. Uputstva o kancelarijskom poslovanju.

¹⁷ Čl. 32. Uputstva o kancelarijskom poslovanju.

¹⁸ Čl. 285. i 286. ZUP (BiH).

Upravni inspektorat sačinjava Zbirni godišnji izvještaj o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku i isti dostavlja Vijeću ministara Bosne i Hercegovine najkasnije do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu.

Organi uprave i institucije sa javnim ovlaštenjima dužni su da svoje izvještaje o rješavanju upravnih stvari sačine u pisanoj formi. Izvještaji organa uprave se trebaju sastojati od tabelarnog i tekstualnog dijela. Tabelarni dio izvještaja se podnosi na obrascima, dok u tekstualnom dijelu izvještaja trebaju biti navedeni nazivi postupaka koji se vode u upravnim stvarima (oblasti upravnog rješavanja), sa nazivima zakona i podzakonskih akata; razlozi zbog kojih predmeti nisu riješeni u zakonskom roku, ukoliko ima takvih predmeta; eventualni problemi u vezi sa rješavanjem upravnih predmeta; konkretne mjere koje su preduzete ili se planiraju preduzeti sa ciljem poboljšanja stanja u rješavanju upravnih predmeta u određenim upravnim oblastima; broj izvršilaca koji rade na poslovima upravnog rješavanja po oblastima upravnog rješavanja¹⁹.

Prilikom sačinjavanja izvještaja za svaku oblast upravnog rješavanja (npr. pristup informacijama, sukob interesa, finansiranje političkih stranki, registracija udruženja i fondacija, izdavanje identifikacionih dokumenata, inspekcijски nadzori, izdavanje licenci, izdavanje koncesija i sl.), organi su dužni popuniti odgovarajuće obrasce, sa ciljem da se u Zbirnom izvještaju objektivno predstavi stanje u oblasti rješavanja upravnih stvari na nivou Bosne i Hercegovine, te da se na osnovu istog daju eventualne preporuke za unapređenje postupaka upravnog rješavanja²⁰.

Obaveza Upravnog inspektorata je da na osnovu dostavljenih izvještaja organa uprave i institucija sa javnim ovlaštenjima sačini Zbirni godišnji izvještaj o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku kao i eventualne preporuke za unapređenje stanja u oblasti upravnog rješavanja, te isti dostaviti Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, putem Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, najkasnije do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu.

Pored primjene odredbi Zakona o upravnom postupku, kao općeg zakona koji definiše opća pravila upravnog postupka, organi uprave prilikom rješavanja u upravnim postupcima primjenjuju i posebne upravne postupke, propisane posebnim zakonima, te u svojim izvještajima trebaju navesti o kojim se postupcima radi. Na osnovu toga utvrđuje se specifična oblast upravnog odlučivanja.

¹⁹ Čl. 2. Uputstva o godišnjim izvještajima.

²⁰ Čl. 2. Uputstva o godišnjim izvještajima.

3.2 Analiza podataka iz Zbirnih izvještaja

Analizom posljednjih pet Zbirnih izvještaja o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku, za period od 2019. do 2024. godine²¹, primjetno je da je došlo do povećanja broja institucija koje su dostavile svoje godišnje izvještaje o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku. Od 64 institucije koje su za 2019. godine podnijele svoj izvještaj, taj broj se u izvještaju za 2024. godinu poveća na 70 institucija, što predstavlja povećanje od 9,38%.

Tabela 1. Pregled broja institucija Bosne i Hercegovine koje su dostavile izvještaj o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku, po godinama

Godina	2019.	2021.	2022.	2023.	2024.
Broj institucija koje su dostavile izvještaj	64	64	65	67	70
Relativna promjena ²²	100,00%	100,00%	101,56%	103,08%	104,48%
Apsolutna promjena ²³		100,00%	101,56%	104,69%	109,38%

Slična situacija je i sa brojem oblasti upravnog odlučivanja, koja je od početnih 175 oblasti upravnog odlučivanja u 2019. godini povećana na 197 upravne oblasti u 2024. godini, što predstavlja povećanje od 12,57%.

Tabela 2. Pregled broja oblasti upravnog rješavanja, po godinama

Godina	2019.	2021.	2022.	2023.	2024.
Broj oblasti upravnog rješavanja	175	179	179	180	197
Relativna promjena	100,00%	102,29%	100,00%	100,56%	109,44%
Apsolutna promjena		102,29%	102,29%	102,86%	112,57%

S druge strane, podaci iz Zbirnih izvještaja pokazuju da je nakon pandemije COVID-19 došlo do značajnog pada broja prvostepenih predmeta. Naime, u prvoj

²¹ Za 2020. godinu, zbog poteškoća u radu organa uprave uzrokovanih pandemijom COVID-19, nije sačinjen, niti usvojen Zbirni izvještaj o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku.

²² Pod relativnom promjenom se podrazumjeva promjena u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu.

²³ Pod apsolutnom promjenom se podrazumjeva promjena u odnosu na početnu izvještajnu godinu.

narednoj godini (2021.) evidentan je pad broja predmeta za skoro 30%. Nakon toga, dolazi do postepenog, relativnog povećanja broja predmeta, međutim, ni u zadnjem izvještaju (za 2024. godinu) nije se došlo do broja predmeta iz izvještaja za 2019. godinu.

Tabela 3. Pregled broja prvostepenih predmeta upravnog postupka, po godinama

Godina	2019.	2021.	2022.	2023.	2024.
Broj prvostepenih predmeta	289.663	205.207	215.699	212.450	261.194
Relativna promjena	100,00%	70,84%	105,11%	98,49%	122,94%
Apsolutna promjena		70,84%	74,47%	73,34%	90,17%

Kod drugostepenih predmeta navedena tendencija je uočena u godini iza, tj. u izvještaju za 2022. godinu, kada dolazi do značajnog pada broja predmeta od oko 35%, nakon čega, slično kao i sa prvostepenim predmetima, dolazi do postepenog, relativnog povećanja broja predmeta. Međutim, ni u posljednjem Zbirnom izvještaju (za 2024. godinu) nije se došlo do broja drugostepenih predmeta iz izvještaja za 2019. godinu. Navedeno se može objasniti činjenicom da se drugostepeni upravni postupak vodi nakon okončanja prvostepenog postupka te da se tendencija pada broja prvostepenih predmeta u 2021. odrazila na pad broja drugostepenih predmeta u 2022. godini.

Tabela 4. Pregled broja drugostepenih predmeta upravnog postupka, po godinama

Godina	2019.	2021.	2022.	2023.	2024.
Broj drugostepenih predmeta	8.585	8.968	5.879	6.553	6.632
Relativna promjena	100,00%	118,23%	65,56%	111,46%	101,21%
Apsolutna promjena		118,23%	77,51%	86,39%	87,44%

Prema strukturi prvostepenih predmeta može se zaključiti da je najveći broj predmeta, njih oko 90% riješen u zakonom propisanom roku, dok je samo mali premdeta riješen izvan roka (oko 3%), odnosno proslijeđen na rješavanje nadležnim organima (oko 0,3%). Preostali broj predmeta (oko 7%) je bio u procesu rješavanja. Interesantno je da je najveća ažurnost bila u periodu pandemije COVID-19, tj.

2021. godine kada je iznosila preko 90%. Navedeno se može dovesti u vezu sa značajno manjim brojem prvostepenih predmeta, jer je u 2021. godini došlo do pada broja predmeta za oko 30% (Tabela 3).

Navedeni podaci, suprotno općem uvjerenju, ukazuju na visok stepen ažurnosti organa uprave u rješavanju prvostepenih upravnih postupaka. Ako se uzme u obzir i činjenica da je broj predmeta koji su još uvijek bili u roku za odlučivanje iznosio preko 61% (Tabela 8) može se doći do zaključka da je broj predmeta po kojima su organi uprave postupali u roku bio značajno viši te da je iznosio nešto manje od 94% svih predmeta prvostepenog upravnog postupka. S druge strane, broj predmeta prvostepenog upravnog postupka koji nisu riješeni u zakonom propisanim rokovima bi bio manji od 6%.

Treba istaći da su rokovi za rješavanje upravnih stvari propisani zakonom, prije svega Zakonom o upravnom postupku kao općim propisom (*lex generalis*)²⁴, ali i drugim posebnim zakonima²⁵. Zakonom o upravnom postupku su propisani rokovi od 30, odnosno 60 dana, dok su posebnim zakonima propisani kraći, ali i duži rokovi (od 15 do 210 dana).

²⁴ „(1) Kad se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, a prije donošenja rješenja nije potrebno sprovoditi poseban ispitni postupak, niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može donijeti rješenje bez odgode (rješavanje prethodnog pitanja i dr.), nadležni organ dužan je da donese rješenje i dostavi ga stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana računajući od dana predaje urednog zhtjeva, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.
(2) U ostalim slučajevima kad se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, nadležni organ dužan je da donese rješenje i dostavi ga stranci najkasnije u roku od 60 dana, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.“
- čl. 208. st. (1) i (2) Zakona o upravnom postupku.

²⁵ Npr. „(1) Na osnovu zahtjeva za pristup informacijama, institucija BiH obavezna je rješenjem odlučiti po zahtjevu za pristup informaciji bez odgađanja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.“ - čl. 25. st. (1) Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

„(1) Agencija će, najkasnije u roku od 210 dana od prijema potpunog zahtjeva za pribavljanje dozvole za stavljanje lijeka u promet, odlučiti o izdavanju ili o odbijanju zahtjeva za izdavanje dozvole za stavljanje lijeka u promet, nakon pribavljenog mišljenja o valjanosti dokumentacije i ocjene kvaliteta, bezbjednosti i djelotvornosti lijeka koji daje Komisija za lijekove.“ - čl. 37. st. (1) Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima.

Tabela 5. Struktura prvostepenih predmeta upravnog postupka, po godinama

Godina		2019.	2021.	2022.	2023.	2024.	Prosječno
Struktura prvostepenih predmeta	Okončani u roku	89,71%	90,81%	89,22%	88,25%	90,02%	89,60%
	Okončani nakon proteka roka	4,87%	3,10%	2,37%	3,18%	2,17%	3,14%
	Prosljeđeni na postupanje	0,30%	0,31%	0,36%	0,25%	0,25%	0,29%
	Predmet koji su u rješavanju	5,12%	5,78%	7,91%	8,26%	7,54%	6,92%

Kvalitativno, u najvećem broju prvostepenih predmeta riješenih u roku, prosječno preko 90%, je udovoljeno zahtjevu. Treba istaći da se ovdje nalaze, pored postupaka pokrenutih od strane organa po zahtjevu stranke, i oni postupci koje je organ pokrenuo po službenoj dužnosti, od kojih se za najveću većinu može pretpostaviti da su evidentirani kao „uvaženi“. Ipak, i pored toga, procenat uvaženih zahtjeva stranaka je izuzetno visok.

Tabela 6. Struktura prvostepenih predmeta upravnog postupka riješenih u zakonom propisanom roku, po godinama

Godina		2019.	2021.	2022.	2023.	2024.	Prosječno
Struktura prvostepenih predmeta riješenih u roku	Uvažen zahtjev	96,08%	96,75%	79,38%	88,07%	95,07%	91,07%
	Odbijen zahtjev	2,24%	0,84%	1,41%	1,22%	0,76%	1,29%
	Odbačen zahtjev	0,99%	1,67%	18,29%	9,88%	3,49%	6,86%
	Obustavljen postupak	0,69%	0,75%	0,92%	0,83%	0,68%	0,77%

U pogledu predmeta koji su riješeni nakon proteka rokova, uočljivo je da je procenat uvaženih predmeta nakon isteka zakonskog roka znatno niži od procenta uvaženih predmeta riješenih u roku (91,07% naprema 68,83%). Razlozi za takav

odnos se mogu biti dvojaki, prvi, da je do probijanja roka došlo zbog „potrage“ za zadovoljavajućim rješenjem, odnosno da us organi uprave pokušavali da „pronađu“ način kako da udovolje zahtjevu stranke, odnosno, drugi, da je najveći broj postupaka pokrenutih po službenoj dužnosti okončan u roku, te da su ovoj kategoriji pretežno postupci pokrenuti po zahtjevu stranke. Preostali predmeti su odbijeni (oko 5%), odbačeni (oko 20%) ili je, pak, obustavljen postupak (oko 6%).

Tabela 7. Struktura prvostepenih predmeta upravnog postupka riješenih nakon proteka zakonom propisanog roka, po godinama

Godina		2019.	2021.	2022.	2023.	2024.	Prosječno
Struktura prvostepenih predmeta riješenih nakon proteka roka	Uvažan zahtjev	77,91%	86,73%	64,41%	55,58%	59,54%	68,83%
	Odbijen zahtjev	0,74%	6,94%	5,51%	5,42%	6,31%	4,99%
	Odbačen zahtjev	16,17%	1,48%	24,98%	30,12%	27,23%	19,99%
	Obustavljen postupak	5,17%	4,85%	5,10%	8,88%	6,93%	6,18%

U Zbirnom izvještaju o rješavanju upravnih predmeta u upravnim postupcima evidentirano je da je broj predmeta koji su bili u rješavanju na dan 31.12. godine bilo u prosjeku 6,92% predmeta (Tabela 5.). Od navedenog broja za najveći broj predmeta (61,05%) predmeta je bio u zakonskom roku. S druge strane, 38,95% neriješenih predmeta ili 2,69% ukupnog broja predmeta su predmeti koji nisu riješeni, a protekao je zakonom propisani rok. Dakle, od ukupnog broja predmeta, na kraju kalendarske godine je u prosjeku bilo neriješeno oko 4,22% ukupnog broja predmeta. Treba napomenuti da se izvještaj sačinjava sa stanjem na kraju kalendarske godine te da je prihvatljiv broj neriješenih predmeta koji su još uvijek u roku i do 8%. Navedeno ukazuje da su organi uprave solidno ažurni u provođenju upravnih postupaka, s tim da je sa aspekta pojedinačne stranke i dalje apsolutno neprihvatljivo da 2,69% ukupnog broja predmeta nije riješen, a da je pri tome istekao zakonski rok.

Tabela 8. Struktura prvostepenih predmeta upravnog postupka koji su na dan 31.12. izvještajne godine bili u postupku rješavanja, po godinama

	Godina	2019.	2021.	2022.	2023.	2024.	Prosječno
Struktura prvostepenih predmeta koji su još uvijek u rješavanju	Nije protekao rok za rješavanje	49,93%	56,86%	64,89%	65,43%	68,16%	61,05%
	Protekao rok za rješavanje	50,07%	43,14%	35,11%	34,57%	31,88%	38,95%

Sumarno gledajući strukturu svih riješenih prvostepenih predmeta može se zaključiti da je u preko 90% predmeta uvažen zahtjev, da je u preko 7% predmeta zahtjev odbačen iz procesnih razloga, da je u 1,4% slučajeva zahtjev odbijen te da je u manje od 1% slučajeva obustavljen postupak. Sve navedeno ukazuje i na relativno velik broj zahtjeva u kojima se strankama udovoljava, dok s druge strane je relativno mali broj postupaka u kojima se zahtjev stranke odbija, odnosno odbacuje.

Tabela 9. Struktura svih riješenih prvostepenih predmeta upravnog postupka, po godinama

	Godina	2019.	2021.	2022.	2023.	2024.	Prosječno
Struktura svih riješenih prvostepenih predmeta	Uvažen zahtjev	95,14%	96,41%	78,99%	86,94%	94,24%	90,35%
	Odbijen zahtjev	2,16%	1,05%	1,51%	1,36%	0,89%	1,40%
	Odbačen zahtjev	1,77%	1,66%	18,46%	10,59%	4,05%	7,31%
	Obustavljen postupak	0,92%	0,88%	1,03%	1,11%	0,83%	0,95%

Na osnovu podataka o broju pokrenutih i riješenih drugostepenih predmeta možemo doći da zaključka da se u 34,53% slučajeva stranke izjavljuju žalbe na upravne akte kojima su njihovi zahtjevi odbijeni ili odbačeni, dok u 65,47% slučajeva ne izjavljuju takve žalbe.

4. ZAKLJUČAK

Savremena javna uprava suočena je sa potrebom usklađivanja zahtjeva za efikasnošću i ekonomičnošću, s jedne strane, te zahtjeva za zakonitošću, transparentnošću i odgovornošću, s druge strane. U tom kontekstu, upravni postupak kao osnovni mehanizam ostvarivanja prava i pravnih interesa građana i pravnih lica mora biti predmet kontinuirane pažnje. Evidentiranje i izvještavanje o rješavanju upravnih stvari predstavljaju jedan od najvažnijih instrumenata za praćenje rada organa uprave i jačanje odgovornosti javne administracije.

Analiza provedena u radu potvrđuje da bez sveobuhvatne, pouzdane i pravovremene evidencije nije moguće objektivno procijeniti stanje u oblasti upravnog odlučivanja niti donijeti kvalitetne upravljačke i strateške odluke. Podaci o broju zaprimljenih i riješenih predmeta, rokovima odlučivanja i ishodima postupaka predstavljaju ključne pokazatelje koji mogu ukazati na opterećenost institucija, organizacijske nedostatke, manjkavosti normativnog okvira ili postojanje sistemske neažurnosti.

Statistički pokazatelji za period 2019-2024. godine ukazuju na postepeno jačanje izvještajne prakse, što se ogleda u povećanju broja institucija koje dostavljaju godišnje izvještaje, kao i u rastu broja upravnih oblasti obuhvaćenih izvještavanjem. Istovremeno, podaci pokazuju relativno visok stepen ažurnosti u rješavanju upravnih predmeta, pri čemu je prosječno više od 89% prvostepenih predmeta riješeno u zakonom propisanom roku. Međutim, i pored toga, evidentirani su predmeti koji nisu riješeni u zakonskim rokovima, kao i određene razlike u strukturi odluka kod predmeta riješenih nakon isteka roka, što ukazuje na potrebu dodatnog unapređenja sistema praćenja i kontrole.

Poseban problem predstavlja činjenica da se postojeći podaci prikupljaju i prikazuju pretežno sumarno, bez dovoljno razdvajanja po upravnim oblastima, što otežava prepoznavanje konkretnih „uskih grla“ i onemogućava pravovremeno upravljačko reagovanje. Zbog toga je potrebno unaprijediti sistem evidentiranja i izvještavanja kroz standardizaciju obrazaca, detaljnije razvrstavanje podataka i uspostavljanje učestalijih ciklusa izvještavanja.

Zaključno, unapređenje sistema evidentiranja i izvještavanja o rješavanju upravnih stvari predstavlja važan preduslov za jačanje odgovornosti organa uprave, unapređenje kvaliteta javnih usluga, povećanje povjerenja građana i usklađivanje sa standardima evropskog upravnog prostora.

Literatura

Knjige i članci:

1. Delić, R., Mehmedović, E. (2024), *Upravljanje dokumentima*, Fakultet za upravu, Sarajevo.
2. Godinjak, F., Horić, S., Mehmedović, E. (2019), Izazovi uvođenja informaciono-komunikacionih tehnologija u upravne postupke – nužnost reforme upravnih postupaka, *Uprava*, br. 2/19.
3. Kamarić M., Festić I. (2004), *Upravno pravo: Opšti dio*, Magistrat, Sarajevo.
4. Koprić, I. (2009), Novi Zakon o općem upravnom postupku - tradicija ili modernizacija, u: Koprić I., Đulabić V. (ur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
5. Koprić, I. (2010), Zakon o općem upravnom postupku i tehnološko unaprjeđenje uprave, *Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu*, br. LVII.
6. Krijan, P. (2002), *Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom*, Privredna štampa, d.d., Sarajevo.
7. Lozina, D., Klarić, M. (2012), 'Dobra uprava' kao upravna doktrina u Europskoj uniji, *Pravni vjesnik*, god. 28, br. 2.
8. Ljubanović, D. (2009), Izazovi upotrebe sredstava elektroničke komunikacije i novi Zakon o općem upravnom postupku, u: Koprić, I., Đulabić, V. (ur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb.

Propisi:

1. Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima („Sl. glasnik BiH“, br. 58/08).
2. Zakon o opštem upravnom postupku (RS) („Sl. glasnik RS“, br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18).
3. Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 61/23).
4. Zakon o upravi (BiH) („Sl. glasnik BiH“, br. 32/02, 102/09 i 72/17).
5. Zakon o upravnom postupku (BiH) („Sl. glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16).
6. Zakon o upravnom postupku (FBiH), („Sl. novine FBiH“, br. 2/98, 48/99 i 61/22).
7. Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BDBiH“, br. 48/11 - prečišćen tekst, 21/18 i 23/19).
8. Odluka o izmjenama Odluke o kancelarijskom poslovanju ministarstava, službi, institucija i drugih tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 29/03).
9. Odluka o kancelarijskom poslovanju ministarstava, službi, institucija i drugih tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 21/01).
10. Odluka o kancelarijskom poslovanju u institucijama Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 74/14).

11. Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja ministarstava, službi, institucija i drugih tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 35/03, 92/05 i 40/07).
12. Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja u institucijama Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 53/23).
13. Uputstvo o sadržaju obrasca izvještaja o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku (KS) („Sl. novine KS“, br. 19/98).
14. Uputstvom o načinu iskazivanja podataka u godišnjim izvještajima u organima uprave Bosne i Hercegovine o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku („Sl. glasnik BiH“, br. 96/13 i 71/18).
15. Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018.- 2027.