



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET ZA UPRAVU
- pridružena članica -

UPRAVA

Časopis za upravu i upravno pravo

Sarajevo, 2020. godine

IMPRESUM

Izdavač / Publisher

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica
Univerziteta u Sarajevu

Adresa / Address

Ul. Igmanska 40A, 71 320 Vogošća
SARAJEVO

Za izdavača / For the Publisher

Doc. dr Emir Tahirović, dekan/Dean

Glavni urednik / Editor in Chief

Doc. dr Amel Delić, prodekan/Vice-Dean

Redakcija / Editorial Board

Doc. dr Đevad Šašić, doc. dr Emir Mehmedović, doc. dr Emir Tahirović i doc. dr Merima Tanović.

Sekretar redakcije /Editorial Board Secretary

Irvana Baltić

DTP i štampa / DTP and Print

„Štamparija Fojnica“ D.D. Fojnica

Tiraž /Press run

300

ISSN

Tekstovi objavljeni u časopisu „Uprava“ referiraju se u : EBSCO Publishing, CEEOL (Central European Online Library) i Research Bible bazi podataka.

Articles and papers published in Journal 'Administration' are referenced in EBSCO Publishing, CEEOL (Central European Online Library) and Research Bible databases.

SADRŽAJ / CONTENTS

**Marijana Galic, Melika Arifhodzic, Elma Satrovic,
Tamanna Dalwai, Mirjana Milicevic**

MEASURING TOURISM EFFICIENCY OF NUTS II AREA OF THE
ADRIATIC-IONIAN REGION

*MJERENJE EFIKASNOSTI TURIZMA NUTS II PODRUČJA JADRANSKO-
JONSKE REGIJE* 9

Nermin Lapandic

METOD IZBORA FORME JAVNONABAVNOG POSTUPKA SLOŽENOG
PREDMETA NABAVKE PRIMJENOM SISTEMATSKOG TUMAČENJA
PROPISA – ANALIZA SLUČAJA: IGA BIH

*SELECTION METHOD OF THE FORM OF PUBLIC PROCUREMENT
PROCEDURE FOR COMPLEX PROCUREMENTS BY THE APPLICATION
OF THE SYSTEMATIC INTERPRETATION OF REGULATIONS – CASE
ANALYSIS: IGA BIH* 29

Selma Stojanović, Luka Alebić, Emir Mehmedović

KOMUNIKACIJA I NJENI MODALITETI U UPRAVI
COMMUNICATION AND ITS MODALITIES IN THE PUBLIC
ADMINISTRATION

49

Rijad Delić

UPRAVNI SPOR PUNE JURISDIKCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI I
DRŽAVAMA JUGOISTOČNE EVROPE

*ADMINISTRATIVE DISPUTE OF FULL JURISDICTION IN BOSNIA AND
HERZEGOVINA AND COUNTRIES OF THE SOUTHEAST EUROPE* 77

Hazim Okanović

GUIDELINES FOR COMBATING CORRUPTION IN THE PUBLIC
PROCUREMENT PROCESS DURING THE EMERGENCY
CIRCUMSTANCES

SMJERNICE ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE U PROCESU JAVNE
NABAVKE U VRIJEME VANREDNIH OKOLNOSTI 99

Adis Holjan

PREDNOSTI E-UPRAVE U KONTEKSTU PRUŽANJA JAVNIH USLUGA
*ADVANTAGES OF E-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF PUBLIC
SERVICES DELIVERY*

115

RIJEČ GLAVNOG UREDNIKA

Poštovana akademska i stručna zajednica, čitateljice i čitaoci,

Sa posebnim zadovoljstvom i ponosom predstavljamo novi broj časopisa „Uprava”, naučnog časopisa za upravu i upravno pravo. Naime, prvi broj časopisa „Uprava” je štampan u maju 2010. godine, pa se izdavanjem ovog broja navršava punih deset godina izdavanja časopisa. U međuvremenu, naši cijenjeni autori su pomogli u profiliranju respektabilnog časopisa koji redovno izlazi dva puta godišnje, te je postao međunarodno indeksiran i prepoznatljiv među akademskom zajednicom Univerziteta u Sarajevu, ali i na drugim visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini i regionu jugoistočne Evrope.

Nadamo se da će u svojoj drugoj deceniji, časopis „Uprava” biti indeksiran u dodatnim međunarodno referentnim naučnim bazama i da će proširiti svoj čitalački i autorski opus i na globalnom nivou, te naravno, dodatno unaprijediti kvalitet naučnih radova i kao takav nastaviti značajno doprinostiti reformskim procesima javne uprave, kao i razvoju upravne nauke.

U ovom izdanju časopisa, nastavili smo kombinovati radove koji govore o unapređenju upravljačkih procesa na tržištu sa temama koje se odnose na djelatnost javne uprave. U tom smislu, preporučujemo Vam rad koji govori o metodama za unapređenje efikasnosti turizma.

Radovi koji se odnose na djelatnost javne uprave su širokog opusa, slijedeći sveobuhvatnu upravnu djelatnost i vrlo prilagođeni savremenim izazovima javne uprave. Njihov fokus je na modelima komunikacije u upravi, posebnim alatima komuniciranja i pružanja javnih usluga u vidu e-uprave, zatim vrlo aktuelnoj tematici nedostataka postupaka javnih nabavki u vanrednim okolnostima sa kojima se danas globalno suočavamo, kao i posebnim metodama izbora postupka javnih nabavki, do teme koja se odnosi na regionalnu analizu upravnog spora pune jurisdikcije kao važnog instrumenta upravno-sudske zaštite u postupcima upravnog odlučivanja.

Zahvaljujemo se, još jednom, našim autorima, čitateljima, redakcijama, organima upravljanja Fakulteta za upravu i Univerziteta u Sarajevu, predstavnicima naučnih baza u kojima je časopis indeksiran i svima koji su doprinijeli razvoju časopisa u protekloj deceniji.

U ime redakcije časopisa, srdačno Vas pozdravlja i preporučuje ovo izdanje,

Doc. dr Amel Delić,
glavni urednik časopisa

EDITOR'S WORD

Dear academic and professional community, dear readers,

We are presenting, with particular pleasure and pride, the new issue of the Journal 'Administration', the scientific journal for Administration and Administrative Law. The first issue of the Journal 'Administration' has been printed in May 2010, so the publication of current issue marks the full ten years of publishing the Journal. Meanwhile, our esteemed authors have helped to profile a respectable Journal that is published regularly twice a year, and has become internationally indexed and recognizable Journal within the academic community of the University of Sarajevo, but also at other higher education institutions in Bosnia and Herzegovina and Southeast Europe.

We hope that in its second decade, the Journal 'Administration' will be indexed in additional internationally referenced scientific databases and will expand its readership and authorship at the global level. And of course, we hope the Journal will further improve the quality of scientific papers, and, as such, continue significantly to contribute the public administration reform processes, as well as to the development of administrative science.

In this issue of the Journal, we have continued to combine papers that write about improving market managerial processes with topics related to public administration. In this sense, we recommend a paper about methods for improving the efficiency of tourism.

The papers related to the activity of public administration are of a wide range, following a comprehensive administrative activity, and are very adapted to the contemporary challenges of public administration. Their focus is on communication models in administration, also special tools for communication and provision of public services in the form of e-government, then the very current topic of shortcomings of public procurement procedures in extraordinary circumstances that we face globally today. This issue presents, as well, special methods of public procurement procedures and a topic related to the regional analysis of administrative disputes of full jurisdiction as an important instrument of administrative-judicial protection in administrative decision-making procedures.

We express gratitude, once again, to our authors, readers, editorial boards, governing bodies of the Faculty of Administration and the University of Sarajevo, representatives of scientific databases in which the Journal is indexed and all those who have contributed to the development of the Journal in the past decade.

On behalf of the Editorial Board of the Journal, the best regards and recommendations for this issue are sent by

Amel Delić, PhD
Editor in Chief

Izvorni naučni članak / Original Scientific Article

Primljen / Received: 9.8.2020.

UDK: 65.011:338.48

Ms. Marijana Galic¹, Ms. Melika Arifhodzic²

Dr. Elma Satrovic³, Dr. Tamanna Dalwai⁴

Dr. Mirjana Milicevic⁵

**MEASURING TOURISM EFFICIENCY OF NUTS II AREA OF
THE ADRIATIC-IONIAN REGION**

**MJERENJE EFIKASNOSTI TURIZMA NUTS II PODRUČJA
JADRANSKO-JONSKE REGIJE**

Sažetak

U ovom istraživanju se koristi analiza omeđivanja podataka (eng. Data envelopment analysis - DEA) kako bi se izmjerila efikasnost 41 NUTS II (Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku) područja Jadransko-jonske regije u periodu između 2011. i 2014. godine. Na osnovu podataka tri inputa (broj zaposlenih, broj kreveta, dolasci) i dva outputa (bruto domaći proizvod, broj noćenja), primijenjen je BCC (Banker – Charnes – Cooper) model baziran na outputu. Rezultati ovog modela ukazuju da je 11 analiziranih područja efikasno. Nadalje je korišten Malmquist index kao proširenje BCC modela. Na osnovu dobijenih rezultata se zaključuje da nije došlo do povećanja efikasnosti u pojedinim analiziranim regijama. Mjerenje efikasnosti može se koristiti u budućnosti kako bi se analizirala implementacija strateških

¹ PhD candidate, School of Economics and Business Sarajevo, University of Sarajevo, Trg oslobođenja-Alija Izetbegović 1, 71000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, E-mail: marijanagalic@gmail.com (corresponding author)

² PhD candidate, Faculty of Political Science, University of Sarajevo, Skenderija 72, 71000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, E-mail: melikica1@hotmail.com

³ Assistant professor, Çağ University, Turkey, Yaşar Bayboğan Kampüsü Adana-Mersin Karayolu üzeri 33800, Yenice/Mersin, Tel no: (387) 62944029, Email: elmasatrovic@cag.edu.tr

⁴ Assistant professor, Muscat College, Sultanate of Oman, P.O Box 2910, P.C 112, Ruwi, Tel no: (968)95095748, Email: tamanna@muscatcollege.edu.om

⁵ Assistant professor, University of Mostar, Bosnia and Herzegovina, Matice hrvatske bb, 88000 Mostar, Email: mirjana.milicevic@fpmoz.sum.ba

programa NUTS II područja Jadransko-jonske regije i kako bi se pronašle mogućnosti za napredovanje turizma.

Ključne riječi: turizam, efikasnost, benchmarking, analiza omeđivanja podataka, NUTS II područja

Abstract

The study investigated the method of “benchmarking” the NUTS II area cross over Adriatic-Ionian macro region according to the tourism indicators. In this research, data envelopment analysis (DEA) was used for benchmarking tourism efficiency of 41 NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) II area Adriatic-Ionian Region. The period of interest is 2011-2014. Based on the three inputs data (number of persons employed, number of bed-places, arrivals) and two outputs (gross domestic product, nights spent) an output-oriented BCC DEA model was applied, indicating that eleven NUTS areas, out of 41, are efficient. As an extension of the basic DEA model, Malmquist method was introduced. According to the efficiency score and Malmquist index, the efficiency position of several NUTS II regions has not improved over the observed years. The general conclusion of this paper suggests that inefficient areas need to make the necessary effort to provide better tourist services. Efficiency results can be used in the following years, to analyze how well NUTS II area Adriatic-Ionian region utilizes strategy programs and to find the possibilities for further development of the tourism industry.

Keywords: tourism, efficiency, benchmarking, data envelopment analysis, NUTS II areas

Introduction

In the last decade the tourism industry has recorded rapid growth and become a highly competitive industry. It has been recognized as an important generator of new job opportunities as well as a significant source of income. Thereby, the tourism sector tends to drive various economic sectors (Satrović and Muslija, 2017; Kum et al., 2015).

Tourism sector tends to present as a significant generator of income (Fawaz et al., 2014; Brida et al., 2014) since it increases sales and revenues from tax. Moreover, positive effects are very visible in the employment sector. The tourism sector is thereby recognized as an important generator of new job opportunities (Aslan, 2016; Pavlić et al., 2015). In addition to this, it is important to emphasize that findings of Schubert et al. (2011) and Samimi et al. (2011) have displayed that tourism industry significantly affects the business sector.

Successful management of resources in tourism requires structural analyses and mapping of all tourist units in terms of available resources as compared to the competitors. However, the status and position of the NUTS II areas in tourism are not sufficiently analyzed in the geographical area covered by the Adriatic-Ionian strategy.

In accordance with tourism indicators, the idea of regional (unit) “benchmarking” is very broad. As a method of evaluation, “benchmarking” is widely used, especially in total quality management, as well as in marketing, finance, manufacturing and service industries (Huggins, 2010). Benchmarking in tourism sector features less frequently, however, it opens possibilities to be explored at different levels that include hotels, tourist destinations, cities, cost destinations, regional, national or at a global level. Most definitions of “benchmarking” try to identify more efficient units and their references. “Benchmarking” is a very effective tool in business planning and introduction of changes in business processes that can lead to improvement of organizational behavior (Martin, 2005; Malecki, 2007). Its popularity arises from the fact that countries need comparison in order to use the positive practice from efficient economies (Morgan, 1997; Sabel, 1996; Rose, 1993).

This tool helps to transform knowledge in a detailed action plan and increase competitive advantage (Voss et al., 1997). Some researchers linked the process of benchmarking to the notion of economic competitiveness. This approach appears faulty, though not quite so. Benchmarking is a process of continuous

improvement of a business entity's position. Being competitive means to be able to reach a better position compared to other companies. Competitive analysis is more result-oriented or focused on an exact position. Whereas benchmarking provides information about ways to attain those results.

The tourism sector indicators can be both quantitative and qualitative. Quantitative indicators are more appropriate given the fact that tourism is a service industry. Nonetheless, one should consider qualitative indicators as well since they are related to customer satisfaction and, as such, are subject to a high level of subjectivity. Depending on the approach, different methods of "benchmarking" in tourism imply different methods of measuring tourism as a sector, as well as different methods of measuring an economic operator. This makes the concept of evaluation in tourism even more perplexing.

From the tourism sector indicators perspective, the position of the NUTS II area is still unclear. A new approach or a new methodology to investigate those indicators is necessary. Implementation of action plans has begun with the adoption of the EU 2014 Regional Strategy in which tourism is highlighted as one of its main goals. The first calls for submission of project proposals in the Adriatic-Ionian region were launched in 2014. The same year was chosen as the final year for the preparation of the study. Establishment of a monitoring system for "benchmarking" of regional tourism indicators would allow assessment of results at the end of each year, thereby leading to participating countries having better monitoring of action plans implementation.

The aim of this research is to fill this gap by using a relatively new approach in the research area, namely, data envelopment analysis (DEA). According to the information that authors have explored, the analysis of tourism indicators in the Adriatic-Ionian region has not been carried out yet. In this research, "benchmarking" is conducted by an analytical study with a purpose to analyze the tourism efficiency in the Adriatic-Ionian region, identify the most efficient region and the reasons that contribute to it.

This paper should help the regional governments, policy-makers, academic sector and non-governmental organizations (NGOs) to develop measures for evaluation of the position of the NUTS II areas in the tourism sector. The appropriate methodological framework for the evaluation of tourist areas (units) could represent a significant contribution to the analysis. Regional (unit) coefficient efficiency and information about the best-ranked tourist region can serve as an example of good practice for the other areas in the

Adriatic-Ionian region. Similar contributions have also been reported in prior studies for different regions (Morgan, 1997; Sabel, 1996; Rose, 1993).

The paper is structured in the following way: section 2 discusses the literature review to date. Section 3 explains the methodology, data and model specification. Section 4 presents the empirical results in the results section. Lastly, the concluding remarks are discussed in the last section.

Literature review

Evaluation and “benchmarking” of tourism indicators, and the search for its determinants began in the mid-1990s. Jones (2007) in his research focused on the issue of productivity in tourism, whereby the indicator was represented as a ratio of input and output, desired and actual output. Productivity is nothing but the ratio of outputs to inputs (Jones, 2007). Phillips (1999) suggested a more systematic model for measuring performance that included inputs, process, outputs, market and environmental features. Cracolici et al. (2007) applied the DEA methodology to investigate the effectiveness of the tourism sector for 103 Italian regions using the data of the year 2001.

Tang et al. (2014) explored the efficiency of 31 provinces, local governments and autonomous regions in China. The results showed an imbalance in the tourism sector and emphasized that good idea management yields significantly better results for the analyzed units. In addition to this, it is also important to emphasize the study that analyzed tourism efficiency of the same regions for the period 2000 to 2010 (Li, 2014). The findings suggested the rise in efficiency of the tourism industry and transparency in diversity.

Kurt (2017) employed DEA methodology to measure efficiency of the tourism sector for European countries. Data was collected for 29 countries pertaining to the year 2013. Three inputs and three outputs variables were employed. The empirical findings of this paper reveal 16 efficient and 13 inefficient countries in fields of tourism. This paper also suggested the scarcity of studies in investigating tourism efficiency while employing the DEA methodology for the case of European countries. Thereby this research is also motivated to conduct the study for NUTs II area using the DEA methodology. The efficient countries are expected to present a good benchmark for inefficient ones.

A number of institutions and journals have dealt with “benchmarking” of the tourism sector. Blanke and Chiesa (2013) have thus developed the Travel &

Tourism Competitiveness Index (TTCI). The aim of this index is to measure the factors that contribute to the development of the tourism sector in different countries. The TTCI is based on four categories of variables summarized in three sub-indices: 1. Regulatory Framework; 2. Business Environment and Infrastructure and 3. Human, Cultural, and Natural. All these indicators combined consist of 14 pillars. According to TTCI of 2017, Spain continued to lead as the most competitive economy for travel and tourism out of 136 countries (World Economic Forum, 2017). Bosnia and Herzegovina were ranked 90th in the same report.

Bloom Consulting (2014) stated in their 2014-15 report that brands of a country, region or city are an asset that must be managed in order to achieve desired goals. In terms of tourism and in the context of this report, it means that attractiveness must be measured. In order to analyze the performance of 180 countries as well as the relative performance of individual countries in relation to rest of the world, the report used four key variables, namely: consumption of tourists in the respective country and the average growth rate of consumption for the period 2008 to 2012. In this report, the USA, Spain, and Germany were the top-ranked countries.

Solana et al. (2017) collected data for the period between 2008 and 2011 to explore the efficiency of tourism regions in Spain by employing DEA methodology. The main findings of this paper point out the necessity to develop sustainable and responsible tourism. In light of these conclusions, it is worthwhile to mention the most efficient countries in the hotel industry (Assaf and Barros, 2013). Spain and France were top-ranked economies. Additionally, Peypoch (2007) also provided evidence on the efficiency of the French tourism industry by using the data from 2000 to 2003.

The World Tourism Organization (UNWTO) measures the number of overnight stays and tourists. According to the 2014 indicators, the highest ranked countries were France, United States, and Spain. In terms of tourists' spending, the best performing countries were the United States, Spain, and France respectively. Citation data was collected from Web of Science, Scopus and Google Scholar.

The first calls for submission of project proposals in the Adriatic-Ionian region were launched in 2014. The same year was chosen as the final year for the preparation of the study. Establishment of a monitoring system for indicators and tourism "benchmarking" of regions would support in monitoring the

results at the end of each year. This allows participating countries to better monitor the implementation of action plans. This further motivated the undertaking of the current research article. The variables of this study are based on the Bloom Consulting Country Brand Ranking Tourism 2014-2015 (Bloom Consulting, 2014) and the Tourism Highlights (World Tourism Organisation (UNWTO), 2014).

Methodology

Kozak (2004) identified some 40 different ranking models that differ in a number of composites or steps for establishment of criteria ranking. Wober (2001) emphasized the issue of focus rankings thereby adopted the following classification: the ranking of profit-oriented organizations (such as hotels, restaurants, and travel agencies), the ranking of non-profit organizations (museums, galleries, destination management structure, and various associations) and, finally, the ranking of a destination (at national, regional and local level).

This study collects secondary data by applying the “desk work” method. Official Eurostat databases were analyzed, as well as the databases of Bureaus of Statistics for Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia, and Albania. These countries also constitute the spatial framework covered in this analysis. Subject to the availability of data, analysis is made for the period 2011 to 2014.

The positioning of each NUTS II region as a tourist unit was made on the basis of the DEA methodology, a quantitative measure of linear programming. Efficiency analysis was based on tests of the selected input and output variables. The curve (boundary) was made of units that use and dispose of their resources in the best possible way and have used their resources to achieve the desired output variables. The same variables represent the goal pursued by inefficient units that can attain efficiency by projecting their inputs and outputs to the curve. Two modified models (Charnes-Cooper-Rhodes (CCR) model and Banker-Charnes-Cooper (BCC)) model were developed from the basic DEA model established in 1978 by Charnes, Cooper, and Rhodes.

Data Envelopment Analysis is in general employed to explore the relative efficiency of the units of interest. The basic model of DEA (CCR) is presented by Charnes et al. (1978). However, Banker et al. (1984) have significantly extended the basic CCR model. Toloo and Nalchigar (2009), and Vincova (2005) assume the number of units of interest to be ‘ n ’, the number of inputs as ‘ m ’ and the number of outputs

as ‘ s ’. The BCC model evaluates the efficiency of units of interest while giving the solution of the following model of linear programming (Eq. 1):

$$\begin{aligned}
 & \max \sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - u_0 \\
 & \text{s. t. } \sum_{i=1}^m w_i x_{i0} = 1 \\
 & \sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - u_0 - \sum_{i=1}^m w_i x_{ij} \leq 0, j = 1, 2, \dots, n \\
 & \quad u_0, \text{ free} \\
 & \quad w_i \geq \varepsilon, i = 1, 2, \dots, m \\
 & \quad u_r \geq \varepsilon, r = 1, 2, \dots, s. \quad (1)
 \end{aligned}$$

Where y_{ij} and x_{ij} are outputs and inputs of units of interest, the weight of those is denoted by u_r and w_i respectively. The outputs and inputs of every DMU are denoted by x_{i0} and y_{r0} . ε denoted the weights to be equal to zero. It is important to emphasize that the DEA model identifies more than one unit that is efficient. Thereby, it is complicated to identify the most efficient unit.

The first step in the creation of a model that will be used to assess the efficiency of the NUTS II areas is to analyze results (outputs) that reflect the desired goals, as well as major resources (inputs) involved in it. Selection of relevant inputs and outputs represent one of the most important and most difficult steps in the DEA analysis. Inputs and outputs should be selected so that the inputs include all resources and outputs include all the relevant activities or outcomes for the specific analysis of efficiency (Jacobs et al. 2006). The variables used to determine the effectiveness of tourist NUTS II regions within the Adriatic-Ionian macro-region are:

Inputs:

- Arrivals
- Number of bed-places
- Number of persons employed

Outputs:

- Nights spent
- Gross domestic product

The efficiency of an observed unit is defined out of two components: technical efficiency, which reflects the ability of the firm (the NUTS II region) to create the maximum outputs from the available level of inputs and allocative efficiency, which reflects the ability of the region. These two measures are then combined into a measure of total economic efficiency.

Productivity is defined as the ratio of outputs and inputs with the one-output and one-input situation. When regions, likewise in this research are defined by several inputs and several outputs, the productivity is defined as their ratio. Technological progress is affected by the shift of the frontier. This happens inside the analyzed sample of the macro region. Change in relative technical efficiency is often measured with the Malmquist index and is explained below.

- Productivity = Output / Input.
- Productivity (Growth) Index measures the productivity changes over time.
- Malmquist (Productivity Growth) Index (MPI) measures the productivity changes along with time variations and can be decomposed into changes in efficiency and technology.

One important feature of the DEA is the possibility to test distant functions (DF) that are necessary to measure the Malmquist index outlined by Caves et al. (1982). It is a normative measure due to the fact that it represents a ratio between DF and some technology that is used as a benchmark. The interpretation of this index can give significant insight for policymakers. It enables the measurement of the change in total productivity over time. To estimate the change from t to $t+1$, the model of linear programming is used to define the distance function (Eq. 2):

$$\begin{aligned}
 D^{t+1}(x^t, y^t) &= \min_{\theta, \mu} \theta_k \\
 \text{s. t. } \sum_{j=1}^J \mu_j^{t+1} y_{rj}^{t+1} &\geq y_{rk}^t, r = 1, 2, \dots, R \\
 \theta_k x_{ik}^t - \sum_{j=1}^J \mu_j^{t+1} x_{ij}^{t+1} &\geq 0, i = 1, 2, \dots, I \\
 \mu_j^{t+1} &\geq 0, j = 1, 2, \dots, J \quad (2)
 \end{aligned}$$

$D^{t+1}(x^t, y^t)D^{t+1}(x^t, y^t)$ is the notation for the efficiency of the region of interest in the period $t+1$ while respecting the frontier in t .

Section 4 presents the DEA BCC results and the efficiency change according to the Malmquist index. The analysis confirms that there is a huge gap in tourism research for the Adriatic-Ionian region. Most of the existing research focuses on tourist capacity (hotels). This research and their results should be regarded as preliminary and requiring verification.

Results

According to the DEA (BCC – input oriented) model, the results of relative inefficiency score for the relevant NUTS II regions in the 2011-2014 period are displayed in Table 1 below. The presented results signify the relative position of a particular region from the sample as compared with the efficient frontier of the tourism sector in a given year.

< Insert Table 1 here >

A region in which the value of relative efficiency score equals 1.00 constitutes the effective frontier in the given year. The result lower than 1.00 shows how efficient the relevant region was in terms of percentage points of reference “benchmark” point on the frontier. Eleven out of the 41 regions (Table 1) constituted the effective frontier during the time period observed. It is interesting to point out that during the entire period covered, Lombardia, Attiki, and Montenegro were on the efficiency frontier. For three consecutive years, (2012-2014) Kriti, Provincia Autonoma di Bolzano, Calabria, and Adriatic Croatia could be considered as “runners-up” in the sense of efficiency. The frontier also included Ionia Nisia and Provincia Autonoma di Trento in 2014 (the last year analyzed).

< Insert Table 2 here >

Trento is interesting as it was marked by an inefficiency score in 2011 (0.50664) and in 2012 (0.09169), only to become efficient in 2013 and remain so in 2014. Dytiki Makedonia is also an interesting example but, unfortunately, illustrates an entirely opposite trend. As one among four effective regions in 2011, in the last three years of the period, Dytiki Makedonia has been marked first of all by a moderate decline in efficiency, in 2002, when it was (0.02356) inefficient. A year later, the efficiency score declined. The inefficiency score was at 0.38989. Similar but positive movements in the sense of efficiency were found in Voreio Aigaio and Notio Aigaio.

It is important to note that this research has used the empirical benchmark production frontier derived from the DEA BCC model, set by a technically efficient region. Productivity in the tourism sector of the Adriatic-Ionian macro region represents a shift in the frontier. The shift of the productive frontier for most of the regions was relatively stable and negative. Table 2 summarizes the obtained results.

The efficiency index reports dynamic trends and in some of the regions, it has changed significantly. We may conclude that the MPI variations were mostly caused by a change in relative technical efficiency, taking into consideration that in most of the cases the shift of border was negative and stable. The $MPI > 1$ (Table 2) presents a positive change of total factor productivity, while $MPI < 1$ marks a negative change in total factor productivity. The frequency distribution of the Malmquist model shows that in period 2011-2012, 26 regions were marked by an efficiency change greater than 1. Since then the number of efficiency regions has been decreasing significantly. For instance, in the period 2013-2014 only 15 regions were marked by an efficiency change greater than 1. This means that relevant tourism strategies in these tourist sites have been effective in order to improve their attractiveness or competitiveness against their competitors during the five-year period.

Discussions and Conclusion

The paper deals with the efficiency across the NUTS II area in the Adriatic-Ionian macro region by applying the following techniques: the DEA methodology and the Malmquist index. We have investigated the method of “benchmarking” the NUTS II area cross over Adriatic-Ionian macro region according to the tourism indicators. The research covers the period between 2011 and 2014 and analyzes changes that took place over these years. The characteristics of the analyzed regions have been evaluated according to inefficiency score. The Adriatic-Ionian strategy was prepared within two years and was finally adopted in 2014 by the EU Commission which helped this study to select the last observed year.

Most of the papers described in the literature review section were focused on traditional tourist profit units such as hotels or restaurants. However, there is the necessity to manage appropriate inputs (labor units, cultural heritage) in order to achieve more outputs (number of resident or non-resident tourist bed-nights). This paper analyses five elements mostly used to mark the competitive

advantage of a tourist destination. The idea was to use the following inputs and outputs (thought to be as representative as possible): arrivals, number of bed-places, number of persons employed as inputs and output, nights spent and gross domestic product.

It is realized that tourism trends can be analyzed if several different inputs and outputs are covered. In the end, it needs to be emphasized that the primary purpose of this paper was to present a new scientific methodology, with an illustration of how it can be applied to the Adriatic-Ionian macro region, as well as the other region in the EU.

As a conclusion, before a new, more serious model for evaluation of performance based on analysts' preferences is developed, the MPI model should be used only to supplement traditional analyses of financial indicators. In conjunction with the acceptance of the constraint, this methodology has a good outlook for use in the process of analyzing group specific activities.

The general conclusion of this paper suggests that inefficient areas need to make a necessary effort to provide better tourist services. It is of key importance to contribute to the development of observed outputs. Destination marketing is expected to play a critical role in this process. It is very necessary to have a better balance between inputs and outputs. In addition, policymakers need to find a way to promote the local brands in tourism as well as to provide the necessary infrastructural and financial support to develop the local districts that will be recognized worldwide.

This research and their results should be regarded as preliminary and calls for verification. It is hoped, however, that they will have an important role in the discussion on the "benchmarking" region according to the tourism indicators for the Adriatic-Ionian macro region within a concrete strategic document whereby further analyses are needed. From the methodological point of view, it would be worthwhile to research a relationship between destination management and the region's position. Apart from this, this paper is expected to provide an important insight to regional governments, policy-makers, the academic sector and non-governmental organizations (NGOs) to develop measures for evaluation of the position of the NUTS II areas in the tourism sector.

References

Aslan, A. 2008. "An Econometric Analysis on Economic Growth and Tourism in Turkey." MPRA Munich Personal Repec Archive: 1-11.

Aslan, Alper. 2016. "Does tourism cause growth? Evidence from Turkey." *Current Issues in Tourism* 19 (12): 1176-1184. <https://doi.org/10.1080/13683500.2015.1015970>. <https://doi.org/10.1080/13683500.2015.1015970>.

Assaf, A. George, and Carlos Pestana Barros. 2013. "A Global Benchmarking of the Hotel Industry." *Tourism Economics* 19 (4): 811-821. <https://doi.org/10.5367/te.2013.0230>. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.5367/te.2013.0230>.

Banker, R. D., A Charnes, and W. W. Cooper. 1984. "Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis." *Management Science* 30 (9): 1078-1092. <https://doi.org/10.1287/mnsc.30.9.1078>. <https://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/mnsc.30.9.1078>.

Blanke, Jennifer, and Thea Chiesa. 2013. *The travel & tourism competitiveness report 2013*. The World Economic Forum (Geneva, Switzerland). http://www3.weforum.org/docs/WEF_TT_Competitiveness_Report_2013.pdf.

Bloom Consulting. 2014. *Bloom Consulting Country Brand Ranking Tourism 2014-2015*. Bloom Consulting; (Madrid, Spain). <https://www.scribd.com/document/267447723/Bloom-Consulting-Country-Brand-Ranking-Tourism-2014-2015>.

Brida, Juan Gabriel, Isabel Cortes-Jimenez, and Manuela Pulina. 2016. "Has the tourism-led growth hypothesis been validated? A literature review." *Current Issues in Tourism* 19 (5): 394-430. <https://doi.org/10.1080/13683500.2013.868414>. <https://doi.org/10.1080/13683500.2013.868414>.

Caves, Douglas W., Laurits R. Christensen, and W. Erwin Diewert. 1982. "The Economic Theory of Index Numbers and the Measurement of Input, Output, and Productivity." *Econometrica* 50 (6): 1393-1414. <https://doi.org/10.2307/1913388>. <http://www.jstor.org/stable/1913388>.

Charnes, Abraham, William W Cooper, and Edwardo Rhodes. 1978. "Measuring the efficiency of decision making units." *European journal of operational research* 2 (6): 429-444.

Cracolici, Maria Francesca, Peter Nijkamp, and Miranda Cuffaro. 2007. "Efficiency and Productivity of Italian Tourist Destinations: A Quantitative

Estimation Based on Data Envelopment Analysis and the Malmquist Method.” In *Advances in Modern Tourism Research: Economic Perspectives*, edited by Álvaro Matias, Peter Nijkamp and Paulo Neto, 325-343. Heidelberg: Physica-Verlag HD.

Fawaz, Fadi, Masha Rahnama, and Betty Stout. 2014. “An empirical refinement of the relationship between tourism and economic growth.” *Anatolia* 25 (3): 352-363.

Huggins, Robert. 2010. “Regional Competitive Intelligence: Benchmarking and Policymaking.” *Regional Studies* 44 (05): 639-658. <https://doi.org/10.1080/00343400802331312>. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00596611>.

Jacobs, Rowena, Peter C Smith, and Andrew Street. 2006. *Measuring efficiency in health care: analytic techniques and health policy*. Cambridge University Press.

Jones, Peter. 2007. “Drivers of Productivity Improvement in the Tourism and Hospitality Industry: practice, research evidence and implications for teaching.” 14th Eurhodip Conference, London.

Kozak, Metin. 2004. *Destination benchmarking: Concepts, practices and operations*. Oxon, U.K.: CABI Publishing.

Kum, Hakan, Alper Aslan, and Merve Gungor. 2015. “Tourism and economic growth: The case of next 11 countries.” *International Journal of Economics and Financial Issues* 5 (4): 1075-1081.

Li, Bianfang. 2014. “Analysis of the efficiency of regional tourism based on DEA window technology.” *Chinese Journal of Population Resources and Environment* 12 (4): 354-360. <https://doi.org/10.1080/10042857.2014.972070> . <https://doi.org/10.1080/10042857.2014.972070>.

Malecki, Edward J. 2007. “Cities and Regions Competing in the Global Economy: Knowledge and Local Development Policies.” *Environment and Planning C: Government and Policy* 25 (5): 638-654. <https://doi.org/10.1068/c0645>. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c0645>.

Martin, R. 2005. *Thinking About Regional Competitiveness: Critical Issues*. East Midlands Development Agency (Nottingham, UK). http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/519/1/202832_thinkingaboutregionalcompetitiveness2005.pdf.

Morgan, Kevin. 1997. “The Learning Region: Institutions,

Innovation and Regional Renewal.” *Regional Studies* 31 (5): 491-503. <https://doi.org/10.1080/00343409750132289>. <https://doi.org/10.1080/00343409750132289>.

Pavlic, Ivana, Tonci Svilokos, and Meri Suman Tolic. 2015. “Tourism, Real Effective Exchange Rate and Economic Growth: Empirical Evidence for Croatia.” *International Journal of Tourism Research* 17 (3): 282-291. <https://doi.org/10.1002/jtr.1986>. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/jtr.1986>.

Peypoch, Nicolas. 2007. “On Measuring Tourism Productivity.” *Asia Pacific Journal of Tourism Research* 12 (3): 237-244. <https://doi.org/10.1080/10941660701416812>. <https://doi.org/10.1080/10941660701416812>.

Phillips, Paul A. 1999. “Hotel performance and competitive advantage: a contingency approach.” *International Journal of Contemporary Hospitality Management* 11 (7): 359-365.

Rose, Richard. 1993. *Lesson-drawing in public policy : a guide to learning across time and space*. Chatham, N.J. :: Chatham House.

Sabel, C. 1996. *Learning-by-monitoring: the dilemmas of regional economic policy in Europe*. Networks of enterprises and local development: Competing and co-operating in local productive systems. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Samimi, A. J., S. Sadeghi, and S. Sadeghi. 2011. “Tourism and economic growth in developing countries: P-VAR approach.” *Middle East Journal of Scientific Research* 10 (1): 28-32.

Satrovic, Elma, and Adnan Muslija. 2017. “Foreign Direct Investments and Tourism: Empirical Evidence from Turkey.” 3rd International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS), Ankara, Turkey.

Schubert, Stefan Franz, Juan Gabriel Brida, and Wiston Adrián Risso. 2011. “The impacts of international tourism demand on economic growth of small economies dependent on tourism.” *Tourism Management* 32 (2): 377-385. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.tourman.2010.03.007>. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261517710000543>.

Solana Ibáñez, José, Lorena Para González, and Carmen de Nieves Nieto. 2017. “Efficiency and exogenous factors: evidence from Spanish tourism regions.” *Academia Revista Latinoamericana de Administración* 30 (1):

108-123. <https://doi.org/doi:10.1108/ARLA-11-2015-0317>. <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/ARLA-11-2015-0317>.

Soysal-Kurt, H. 2017. “MEASURING TOURISM EFFICIENCY OF EUROPEAN COUNTRIES BY USING DATA ENVELOPMENT ANALYSIS.” *European Scientific Journal* 13 (10): 31-49. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.19044/esj.2017.v13n10p31>.

Tang, Renwu, Tianwei Tang, and Zong Lee. 2014. “The efficiency of provincial governments in China from 2001 to 2010: measurement and analysis.” *Journal of Public Affairs* 14 (2): 142-153.

Toloo, Mehdi, and Soroosh Nalchigar. 2009. “A new integrated DEA model for finding most BCC-efficient DMU.” *Applied Mathematical Modelling* 33 (1): 597-604. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.apm.2008.02.001>. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0307904X08000395>.

Vincova, K. 2005. “Using DEA Models to Measure Efficiency.” *BIATEC* 13 (8): 24-28. https://www.nbs.sk/_img/Documents/BIATEC/BIA08_05/24_28.pdf.

Voss, Christopher A, Pär Åhlström, and Kate Blackmon. 1997. “Benchmarking and operational performance: some empirical results.” *International Journal of Operations & Production Management* 17 (10): 1046-1058.

World Economic Forum. 2017. *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017*. (Geneva: World Economic Forum). <http://www.sela.org/media/2756841/the-travel-and-tourism-competitiveness-report-2017.pdf>.

World Tourism Organisation (UNWTO). 2014. *Tourism Highlights, 2014 edition*. The World Tourism Organisation, (Madrid, Spain). <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416226>.

Wöber, Karl W. 2001. “A heuristic model for benchmarking SME hotel and restaurant businesses on the Internet.” *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism* 2 (3-4): 49-70.

Table 1: Efficiency Scores; BCC – Input Oriented Model

Regions	2011	2012	2013	2014
---------	------	------	------	------

Anatoliki Makedonia, Thraki	0.496307	0.20435	0.29026	0.19697
Kentriki Makedonia	0.59049	0.13458	0.19317	0.16505
Dytiki Makedonia	1	0.02356	0.38989	0.16983
Ipeiros	0.240475	0.46939	0.50289	0.45319
Thessalia	0.614321	0.39647	0.46436	0.39307
Ionia Nisia	0.81299	0.83246	1	1
Dytiki Ellada	0.457951	0.33246	0.38989	0.27735
Stereia Ellada	0.404052	0.37868	0.45083	0.43258
Peloponnisos	0.673572	0.46035	0.48144	0.44096
Attiki	1	1	1	1
Voreio Aigaio	0.729233	0.15461	0.15388	0.10535
Notio Aigaio	0.843045	0.1349	0.06396	0.07635
Kriti	0.759046	1	1	1
Lombardia	1	1	1	1
Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	0.673594	1	1	1
Provincia Autonoma di Trento	0.50664	0.09169	1	1
Veneto	0.330653	0.15	0.04742	0.09093
Friuli-Venezia Giulia	0.282159	0.11287	0.07364	0.14808
Emilia-Romagna	0.339183	0.06346	0.06613	0.08929
Marche	0.321106	0.03665	0.016	0.03782
Lazio	0.150283	0.05855	0.07118	0.06479
Abruzzo	0.282767	0.00647	0.02415	0.04054
Molise	1	1	1	1
Puglia	0.221283	0.06604	0.06872	0.09727
Basilicata	0.193943	0.14504	0.01952	0.08726
Calabria	0.200589	1	1	1
Sicilia	0.216712	0.11057	0.08326	0.11197
Adriatic Croatia	0.946547	1	1	1
Continental Croatia	0.13146	0.11111	0.20387	0.18809
Vzhodna Slovenija	0.407864	0.50213	0.41341	0.48108
Zahodna Slovenija	0.333246	0.52003	0.28933	0.38723
Province of Vojvodina	1	1	0.05357	0.42428
Belgrade	0.292691	0.16881	0.28554	0.50391
Sumadija and Western Serbia	1	1	0.09965	0.22694
Southern and Eastern Serbia	1	1	1	0.33011
Federation of Bosnia and Herzegovina	0.126926	0.16881	0.53052	0.5275
Republic of Srpska	0.997115	0.42499	0.48272	0.22544
Montenegro	1	1	1	1
North Albania	0.31075	0.29301	0.43275	0.37866

Centre Albania	0.310178	0.2888	0.42686	0.3828
Southern Albania	1	0.28713	0.41083	0.38777

Source: Authors

Table 2: Frequency Distribution of Efficiency Change (MPI)

Regions	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Anatoliki Makedonia, Thraki	1.31560	0.98754	1.15788
Kentriki Makedonia	1.79875	0.95433	1.08754
Dytiki Makedonia	0.78957	0.67439	1.35790
Ipeiros	0.65379	0.75439	1.14868
Thessalia	1.54273	0.51895	1.17894
Ionia Nisia	0.57357	2.17892	0.89765
Dytiki Ellada	1.35743	0.91789	1.14567
Stereia Ellada	1.39479	0.76593	1.00759
Peloponnisos	1.27977	0.97589	1.14709
Attiki	0.79547	0.78991	0.79575
Voreio Aigaio	1.97569	0.91789	1.05790
Notio Aigaio	2.59578	1.15789	0.98453
Kriti	2.97257	1.96790	0.89645
Lombardia	0.79578	0.89654	0.89572
Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	1.75946	2.78965	0.78927
Provincia Autonoma di Trento	1.75489	1.14570	0.87919
Veneto	1.53490	1.78594	0.98762
Friuli-Venezia Giulia	1.15789	1.89654	0.78922
Emilia-Romagna	1.57397	0.97855	0.97519
Marche	1.68973	0.93458	0.97520
Lazio	1.15789	0.98457	1.10987
Abruzzo	1.35789	0.95785	0.97549
Molise	0.87589	0.68755	0.79831
Puglia	1.15790	1.09755	0.75414
Basilicata	1.09875	1.17549	0.99751
Calabria	1.45732	0.79855	0.75571
Sicilia	1.13749	1.17544	0.75481
Adriatic Croatia	0.89575	0.86754	0.87542
Continental Croatia	1.13579	0.89398	1.35789
Vzhodna Slovenija	0.78955	1.15740	0.97817
Zahodna Slovenija	0.67322	1.98754	0.57891
Province of Vojvodina	0.89544	0.75493	0.54272

Belgrade	1.15678	0.74893	0.45789
Sumadija and Western Serbia	0.78433	0.98975	0.58920
Southern and Eastern Serbia	0.73499	0.89645	0.45879
Federation of Bosnia and Herzegovina	0.99758	0.75649	1.08765
Republic of Srpska	2.57894	0.97865	1.46729
Montenegro	0.89454	0.89765	0.89766
North Albania	1.34179	0.54399	1.39873
Centre Albania	1.26915	0.79654	1.27542
Southern Albania	0.57893	0.65440	1.17893

Source: Authors

Izvorni naučni članak / Original Scientific Article

Primljen / Received: 18.6.2020.

UDK: 355.64 : 343.227

Doc.dr. Nermin Lapandic

Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine

nermin.lapandic@fu.unsa.ba

**METOD IZBORA FORME JAVNONABAVNOG POSTUPKA
SLOŽENOG PREDMETA NABAVKE RPIMJENOM
SISTEMATSKOG TUMAČENJA PROPISA – ANALIZA SLUČAJA:
IGA BIH**

**SELECTION METHOD OF THE FORM OF PUBLIC
PROCUREMENT PROCEDURE FOR COMPLEX PROCUREMENTS
BY THE APPLICATION OF THE SYSTEMATIC INTERPRETATION
OF REGULATIONS – CASE ANALYSIS: IGA BIH**

Sažetak

Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine utvrđena su pravila za postupke javnih nabavki, dok su metode pri odlučivanju izbora forme (modela) i sam izbor forme postupka javne nabavke u nadležnosti ugovornog organa koji provodi postupak nabavke. Prilikom izbora modela provođenja postupka javne nabavke, Zakon je propisao uslove koji se moraju ispuniti da bi se primijenio izabrani model, kao i uslove za izuzeće od primjene ovog zakona, ali metodologija samog izbora modela javnonabavnog postupka nije nigdje propisana. Za jednostavne predmete nabavke to i nije problem, međutim, u slučajevima složenog predmeta nabavke, česti su slučajevi nepravilnog izbora modela postupka ili primjene odnosno neprimjene izuzeća od primjene Zakona o javnim nabavkama.

Preduslov adekvatnog izbora forme postupka nabavke zasnovana je na adekvatnom tumačenju propisa vezanih za predmet nabavke. Upravo, to je polazište analize u ovome radu čiji je cilj da detaljno razmotri i odredi ključne korake u odabiru forme javnonabavnog postupka za složeni predmet nabavke. Metodu izbora forme javnonabavnog postupka u ovome radu sagledati ćemo na konkretnom slučaju nabavke usluga međunarodne finansijske revizije Izvozno kreditne agencije Bosne i Hercegovine – IGA. Provedena analiza pokazuje da

primjena sistemskog tumačenja propisa vezanih za predmet nabavke značajno pospješuje i određuje selekciju forme javnonabavnog postupka i predstavlja njen esencijalni dio. Značaj provedene analize ogleđa se u mapiranju jasnih i logičko postavljenih koraka u proceduri izbora forme javnonabavnog postupka, te na taj način je kreirano polazište za uspostavu modela izbora javnonabavnog postupka za složene predmete nabavke, koji će pomoći i olakšati posao svima koji ovome poslu pristupe.

Ključne riječi: *javne nabavke, forma javnonabavnog postupka, tumačenje propisa, izuzeće, IGA BiH*

Abstract

The Law on Public Procurement of Bosnia and Herzegovina determines the rules for public procurement procedures, while the methods for deciding on the choice of form (model) and the choice of the form of public procurement procedure are within the competence of the contracting authority conducting the procurement procedure. When choosing the model of conducting the public procurement procedure, the Law prescribed the conditions that must be met to apply the chosen model, as well as the conditions for exemption from the application of this law, but the methodology of choosing the model of the public procurement procedure is not prescribed anywhere. For the simple procurement subject, this is not a problem, however, in cases of the complex procurement subject, there are frequent cases of incorrect choice of procedure model or application or non-application of exemptions from the application of the Public Procurement Law.

The precondition for the adequate choice of the form of the procurement procedure is based on the adequate interpretation of the regulations related to the subject of the procurement. Precisely, this is the starting point of the analysis in this paper, which aim is to consider in detail and determine the key steps in choosing the form of public procurement procedure for a complex subject of procurement. In this paper, we will consider the method of choosing the form of public procurement procedure in the specific case of procurement of international financial audit services of the Export Credit Agency of Bosnia and Herzegovina - IGA. The conducted analysis shows that the application of a systematic interpretation of regulations related to the subject of procurement significantly enhances and determines the selection of the form of the public procurement procedure and represents its essential part. The importance of the

conducted analysis is reflected in the mapping of clear and logically set steps in the procedure of choosing the form of the public procurement procedure, thus creating a starting point for establishing a model of selection of the public procurement procedure for complex procurement subjects, which will help and facilitate the work of all who encounter this.

Keywords: *public procurement, the form of the public procurement procedure, interpretation of the regulations, exemption, IGA BiH*

Uvod

Vladavina prava kao preduslov za napredno i civilizirano društvo, predstavlja usklađenost odnosa u društvu s normama pozitivnog prava kojemu treba stalno težiti. Pored jasne obaveze da se pravo adekvatno primijeni, u nekim situacijama, čak i kod iskusnih pravnih praktičara, postoji dilema kako to učiniti. Pravna nauka poznaje nekoliko vrsta tumačenja propisa, od kojih su najvažnija: jezičko, logičko, naučno, sistematsko i ciljno (teleološko).¹ Za potrebe ovoga rada posebno su značajne sistematsko i ciljno tumačenje. Sistematsko tumačenje propisa predstavlja dovođenje u vezu norme koja se tumači i svih ostalih normi koje čine pravni sistem. Tumačenje prema cilju, odnosno svrsi pravnog propisa zajednička je metoda kako kod tumačenja postojeće norme, tako i u slučaju popunjavanja pravnih praznina i to uglavnom sa zakonskom ili pravnom analogijom. Ciljno tumačenje je zapravo ono koje rješava dileme od svih mogućih značenja prava, tj. pravo značenje norme. Posljedica pogrešnog tumačenja norme je pogrešna primjena pravne norme, naravno nevoljna, ali prema staroj rimskoj pravnoj tradiciji, „nepoznavanje prava škodi.“²

U okviru općeg i posebnog upravnog prava koristi se pravno-dogmatski, odnosno formalno-logički metod koji polazi od pravne norme kao “dogme” - istine u koju se ne sumnja. Nadalje, tu je i sociološki metod koji je značajan za saznanje društvene strane prava i za njegovo objašnjenje, dok je za proučavanje prava javnih nabavki od velike važnosti je komparativni, odnosno uporednopravni metod.

¹ Opširnije Lukić Radomir: Tumačenje prava, Beograd, Savremena administracija, 1961

² Izreka koja sadržava opće pravno pravilo da je neznanje (ignorantia), odnosno zabluda o pravnim pravilima (error iuris) neuvaživa, tj. da ne utječe na valjanost pravnog posla (negotium).

Kako bi primjenili teorijske postavke o tumačenju prava i pravne norme pomoću općih pravnih principa, u ovome radu ćemo koristiti slučaj izbora forme javnonabavnog postupka Izvozno kreditne agencije Bosne i Hercegovine – IGA (dalje: IGA BiH).³

Fokus je na tumačenju u užem smislu, konkretno povezanosti Zakona o javnim nabavkama, Zakona o računovodstvu i reviziji Bosne i Hercegovine, Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Zakona o osnivanju Izvozno-kreditne Agencije Bosne i Hercegovine, pri izboru forme javnonabavnog postupka, kao posebnog upravnog postupka u postupku javne nabavke usluge vršenja međunarodne revizije finansijskih izvještaja IGA BiH.

Cilj je u ovome radu sagledati kompleksnost i multifaktorsku uvjetovanost propisa, niza okolnosti, znanja i volje učesnika, pri izboru forme javnonabavnog postupka i definiranju uslova tehničke i profesionalne sposobnosti.

1. Metod rješavanja izbora forme postupka nabavke kod složenih predmeta nabavke

Postupak nabavke je u suštini ekonomska aktivnost koju treba posmatrati u kontekstu ekonomskih parametara kao što su kvalitet, cijena, vrijeme izvršenja usluge itd, ali i same svrhe nabavke, dok u proceduralnom smislu treba se pridržavati regulatornih pravila koja propisuju jasnu proceduru ovog posebnog upravnog postupka.

Odluka o izboru modela javnonabavnog postupka je u direktnoj vezi sa predmetom javne nabavke, ali i sa procijenjenom vrijednošću nabavke. Zato je preduslov za izbor forme javnonabavnog postupka, precizno definiranje

³ IGA je osnovana Zakonom o Agenciji za izvozni kredit Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik, 62/04, od 31. 12. 2004.). Osnivač IGA je Država Bosna i Hercegovina sa svojim entitetima koji osiguravaju početni kapital srazmjerno iznosu iskorištenih sredstava Svjetske banke i sredstvima donatora u okviru Projekta hitne inicijative industrije i Projekta podrške za izvozna preduzeća u vrijeme njihove primjene, uključujući 31. decembar 2004. godine. IGA je organizirana kao neprofitno poduzeće, registrirano pri poslovanju i uredima u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. IGA posluje na području cijele države Bosne i Hercegovine bez ograničenja. Aktivnostima poduzeća upravlja Upravni odbor koji se bavi i odlučuje o političkim, pravnim pitanjima, organizacijskim i razvojnim pitanjima i ima ovlasti za odobravanje određenih velikih finansijskih transakcija, kako je opisano u Priručniku za rad operativnih postupaka IGA.

predmeta javne nabavke. Stoga je veoma bitno odrediti precizan predmet nabavke u skladu sa brojčanom oznakom iz Jedinственog rječnika javne nabavke (u daljnjem tekstu: JRJN ili CPV)⁴ i utvrditi da li postoji norma koja potpuno ili djelimično reguliše predmet nabavke. Kod složenog predmeta nabavke, najčešće predmet nabavke nije lahko odrediti CPV brojem ili ga nije moguće precizno odrediti.

Za složene predmete nabavke, koji su regulisani jednim ili sa više propisa, onda je prilikom sistemskog tumačenja normi potrebno imati strukturalni pristup u tumačenju, kako bi se mogao odrediti sam predmet nabavke i po mogućnosti i potrebni uslovi za kvalifikaciju. Strukturalni pristup izdvaja horizontalni i vertikalni pristup. Horizontalni pristup omogućava sagledavanje redoslijeda važnosti propisa koji su usmjereni na ispitivanje veza i odnosa sa predmetom nabavke, dakle nivou složenosti predmeta nabavke, dok vertikalni pristup omogućava sagledavanje veza više propisa do kojih se došlo u procesu spoznaje određenog predmeta nabavke.

Kod izbora forme javnonabavnog postupka u kojemu je složen i zahtjevan predmet nabavke, potrebno je pronaći zakonit put do ostvarenja cilja javne nabavke. Da bi došli do željenog cilja nabavke na pravno valjan način, moramo postavljati konkretna pitanja i tražiti adekvatne odgovore na ista, a zatim strukturalnim pristupom i sistemskim tumačenjem relevantnih propisa koji su vezani za konkretni predmet nabavke, riješiti problem izbora forme postupka nabavke i postavljanja uslova za kvalifikaciju.

Tumačenjem propisa uvijek treba da nastupi primjena čija će se realizacija interferirati sa onim što je propisano. Zato metodi primjene prava trebaju biti podobni kako bi primjena prava bila što postupnija i lakša. Subjekti primjene propisa trebaju biti sigurni šta će nastupiti u svakom datom slučaju tumačenjem određene norme. Ako se službenici za javne nabavke ustručavaju da primijene pravo, nastupa situacija da se usporava ili neproviđi postupak javne nabavke, ako se pak provodi samovoljni izbor forme javnonabavnog postupka onda nastupa anarhija. Stoga je veoma bitno, pored regulatornih pravila postupka javne nabavke, imati kapacitiranog službenika za javne nabavke i dovoljno bogat sistem pravnih normi koje propisom reguliraju

⁴ Jedinственi rječnik javne nabavke - JRJN (engl. Common Procurement Vocabulary - CPV) se temelji na strukturi koja sadrži brojčane oznake od najviše devet brojeva uz koje se nalazi tekst koji opisuje robu, usluge ili radove, koji čine predmet nabavke.

tj. „pokrivaju“ što više složenih predmeta nabavke. Podobnim i pravilnim tumačenjem propisa, ostvaruje se ono dejstvo propisa koje mu je postavljeno kao cilj, a to je efikasnost. Do primjene prava treba da dođe u najkraćem vremenskom periodu, sa najmanjom upotrebom ljudskih i materijalnih resursa čime se ostvaruje ekonomičnost postupanja.

Dakle, u konkretnom slučaju, svrha je primjenom sistemskog tumačenja propisa mapirati vlastiti specifični metod koji može biti obrazac ili matrica za rješavanje sličnih problema u budućnosti.

1.1. Informacije o konkretnom problemu

Od svog osnivanja 2004. godine pa sve do kraja 2018. godine, Izvozno kreditna agencija Bosne i Hercegovine – IGA je usluge međunarodne finansijske revizije nabavljala direktnim sporazumom sa jednom od dobavljača iz takozvane „4. velike revizorske kuće.“⁵ Na ovako izabrane dobavljače navedene usluge, nije bilo primjedbi ali ni problema u prihvatljivosti izvještaja o reviziji od strane međunarodnih partnera. Angažovanje međunarodnog revizora koji će vršiti reviziju finansijskih i poslovnih aktivnosti obavezuju odredbe iz Zakona o osnivanju IGA.⁶ S prvim pokušajem nabavke navedene usluge putem forme osnovnog ili redovnog javnonabavnog postupka, zbog niza okolnosti, objektivnih i subjektivnih faktora te kolizije više propisa, nastupili su problemi. Glavni problem se odnosi na propisivanje minimalnih uslova za kvalifikaciju ponuđača, konkrentno uslova tehničke i profesionalne sposobnosti.

Cilj konkretne javne nabavke je pravovremena dodjela ugovora međunarodnom revizoru koji je prihvatljiv za kreditore, što je bio osnovni razlog da ugovorni organ postavi uslov tehničke i profesionalne sposobnosti posjedovanja licenci ACCA ili CPA za međunarodnog revizora.

Žalbom potencijalnih ponuđača u konkretnom postupku, ukazivano je na diskriminaciju prema „domaćim“ revizorima, što je Ured za razmatranje žalbi

⁵ Svjetska banka radi sa 4 velike revizorske kuće, koje imaju svoje ekspoziture i revizore po svijetu, a da oni koji žele biti odgovorni revizori obvezuju se da polože veoma zahtjevan ispit kojim stječu uslove da dobiju certifikat priznatih revizorskih tijela, to je u Evropi ACCA (Association of Certified Chartered Accountants), odnosno SAD to je CPA. Zapravo, Svjetska banka ali i ostali veći kreditori, priznaju ovaj nivo znanja i vještina i jedino je on prihvatljiv za njih, odnosno njihov izvještaj kao relevantan za dalje poslovanje.

⁶ Član 14. stav (4) Zakona o osnivanju Izvozno-kreditne Agencije Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH” broj: 62/04)

(dalje URŽ) usvajao, bez razmatranja činjenice da je Zakonom o osnivanju IGA-e propisana obaveza međunarodne revizije prihvatljive za međunarodne kreditore. Problem se nije mogao riješiti postavljanjem uslova „uspješne realizacije ugovora međunarodne revizije“, precizirajući da je iskustvo u takvoj reviziji bilo prihvatljivo za međunarodne kreditore, obzirom da to nije garancija da će se izabrati dobavljač koji je prihvatljiv za međunarodne kreditore, iz raloga što ponuđač u svojoj ponudi može koristiti kapacitete drugog pravnog lica (kroz grupu ponuđača). Osim zakonom propisane obaveze međunarodne finansijske revizije, IGA odnosno država Bosna i Hercegovina se obavezuje i međunarodnim ugovorima i projektima⁷ da će „dostavljati Asocijaciji ovjerene kopije finansijskih izvještaja za godinu za koju je izvršena revizija; i mišljenje o tim izvještajima, evidenciji i računima i izvještaje o reviziji od strane nezavisnih revizora koji su prihvatljivi za Asocijaciju“.

Insistiranje od strane Upravnog odbora na striktnoj provedbi jednog od osnovnih postupaka javne nabavke, propisanog Zakonom o javnim nabavkama, a ne insistirati na primjeni Zakona o IGA, moglo bi negativno utjecati ne samo na kvalitet usluge, što sigurno ugrožava rad IGA BiH, nego u krajnjem ishodu umanjuje i sposobnost države da efektivno učestvuje u međunarodno kreditnim aranžmanima.

1.2. Koraci u rješavanju problema

Prilikom pokretanja postupka javne nabavke, dakle prije donošenja odluke o pokretanju postupka, prvo je potrebno utvrditi postoji li obaveznost primjene Zakona o javnim nabavkama i postoji li osnov za izuzeće od primjene Zakona o javnim nabavkama. Da bi pristupili prvojeri obaveznosti primjene Zakona i mogućnost izuzeća, mora se precizno odrediti predmet nabavke. Po utvrđivanju obaveznosti primjene Zakona i (ne)postojanja osnova za izuzeće, slijedi niz radnji i postupaka kojima se precizno utvrđuje procijenjena vrijednost nabavke, forma javnonabavnog postupka ili model nabavke, kriterij za kvalifikaciju, tehničke specifikacije i eventualno kriterij za izbor najpovoljnije ponude.

⁷ Projektni sporazum (Projekat podsticanja izvoza preduzeća) između MEĐUNARODNE ASOCIJACIJE ZA RAZVOJ i AGENCIJE ZA GARANCIJU INVESTICIJA, potpisan dana 5. jula 1999. godine, Izmijenjen i ponovno uspostavljen dana 2. jula 2002. Godine.

Kao što je već navedeno, za složene predmete nabavke uglavnom će biti potrebno analizirati pitanje odnosa relevantnih materijalnih propisa vezanih za predmet nabavke i regulatornih pravila o javnim nabavkama, a na kraju i odnos posebnog propisa vezanog za predmet nabavke i postavljanja uslova tj. kriterija za kvalifikaciju prema Zakonu o javnim nabavkama.

1.2.1. Određivanje predmeta javne nabavke

Određivanje predmeta nabavke je preduslov za sve dalje radnje u postupka javne nabavke. Pod pojmom predmet javne nabavke podrazumijevaju se planirane potrebe javnopravnih tijela koje su razvrstane u tri osnovne kategorije i to: robe, usluge i radove, koje su određene najmanje kategorijom brojčane oznake iz Jedinственог rječnika javne nabavke⁸ i treba da predstavlja tehničku, funkcionalnu ili neku drugu objektivno odredivu cjelinu.

Ugovorni organ obavezan je, osim u planu nabavke, tokom cijelog postupka nabavke jasno opisati predmet nabavke, pozivajući se na oznake i nazive iz JRJN-a, i u obavještenju o nabavci, tenderskoj dokumentaciji, odluci o izboru pa i samom ugovoru o nabavci.

U konkretnom slučaju sam naziv nabavke „*međunarodne finansijske revizije*“, u odnosu na definiranje predmeta nabavke indukuje problem pri preciziranju istog. Ako bi se predmet javne nabavke u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama odredio upotrebom CPV koda, odnosno jedinstvenog rječnika javnih nabavki, najpribližnija grupa je: 79212000-3 „*Revizorske usluge*“ i 79219100-4 „*Usluge finansijske revizije*“. Međutim, ovim se zasigurno gubi potrebni i Zakonom o osnivanju IGA neophodni predmet nabavke a to je onaj dio vezan za „*međunarodnu*“ finansijsku reviziju.

Dakle, u konkretnom slučaju nema adekvatnog CPV koda koji bi u startu determinirao da se radi o međunarodnoj finansijskoj reviziji, što potvrđuje složenost i neuobičajenost predmeta nabavke.

Sljedeći problem koji je detektovan u postupku, a povezan je sa predmetom nabavke, vezan je za procijenjenu vrijednost predmeta nabavke. U konkretnom slučaju radi se o procijenjenoj vrijednosti nabavke koja je znatno ispod propisanog međunarodnog vrjedonosnog razreda, te je bez postavljanja

⁸ U BiH se primjenjuje po osnovu Oduke o korištenju jedinstvenog rječnika javnih nabavki (Službeni glasnik BiH 54/15)

uslova u tenderskoj dokumentaciji kojim se može osigurati međunarodna revizija, za očekivati da izabrani dobavljač bude iz Bosne i Hercegovine i može biti bilo koja revizorska kuća, koja možda ispunjava ili neispunjava uslove međunarodnih partnera i kreditora. Tako izabrani ponuđač može ali i nemora biti prihvatljiv za Svjetsku banku ili neku drugu međunarodnu instituciju sa kojim IGA posluje ili će da posluje, pa se postavlja pitanje svrhe nabavke ako bude revizija koju ne priznaju kreditori.

1.2.2. Utvrđivanje obaveznosti primjene Zakona o javnim nabavkama

Zakon o javnom nabavkama se mora primjenjivati ako su ispunjeni slijedeći kumulativni uslovi:

- *predmet javne nabavke su robe, usluge ili radovi,*
- *ugovor dodjeljuje ugovorni organ,*
- *dolazi do korištenja (trošenja) javnih sredstava, i*
- *nisu ispunjeni uslovi koji dozvoljavaju da se Zakon ne primjenjuje (izuzeci).⁹*

U konkretnom slučaju javlja se dilema, da li je IGA ugovorni organ i da li IGA troši javna sredstva obzirom da nije na budžetskom proračunu institucija Bosne i Hercegovine. Za precizan odgovor potrebno je sistemsko tumačenju dva propisa, konkretno Zakona o javnim nabavkama i Zakona o osnivanju IGA.

Prema odredbama Zakona o javnim nabavkama ugovornim organom smatra se „pravno lice koje je osnovano za određenu svrhu s ciljem zadovoljavanja potreba od općeg interesa, a koje nema industrijski ili komercijalni karakter i ispunjava najmanje jedan od sljedećih uslova: 3) više od polovine članova skupštine, upravnog ili nadzornog odbora su imenovani ili izabrani predstavnici ugovornih organa”¹⁰

Također, Zakonom o javnim nabavkama propisano je i da Agencija za javne nabavke donosi pravilnik koji sadrži listu ugovornih organa koji su obavezni primjenjivati ovaj zakon, te da su svi ugovorni organi, koji su uvršteni u

⁹ Prema tumačenju Agencije za javne nabavke dostupno na Portalu AJN

¹⁰ Član 4. tačka b) stva 3) Zakona o javnim nabavkama

definiciju dužni primjenjivati Zakon i u slučaju kada nisu navedeni na listi ugovornih organa.

Prema odredbama Zakona o osnivanju IGA, propisano je da *”izbor i imenovanje članova Upravnog odbora vrši Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na prijedlog vlada entiteta i nadležnog ministarstva Bosne i Hercegovine, po principu zastupljenosti konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine.”*¹¹

Slijedom navedenog, a u svezi citiranih odredbi dva zakona, jasno je da je IGA samostalno, nedepozitno i neprofitno pravno lice s punim ovlaštenjima i da po osnovu ispunjenja kriterija iz člana 4. stav b) Zakona o javnim nabavkama obaveznik je primjene istog.

1.2.3. Provjera mogućnosti izuzeća od primjene Zakona o javnim nabavkama

Zakonom o javnim nabavkama predviđena su izuzeće od primjene zakona i podzakonskih akata u postupcima nabavki, ali to ne znači da postoji apsolutno izuzeće od primjene važećih propisa. Javnopravna tijela su u obavezi da poštuju Ustav i važeće zakone koji determiniraju pravila postupanja, uostalom na to nas upućuju i praksa Suda EU, kao izvora prava javne nabavke EU, odnosno javnonabavnih direktiva, a tako i indirektno izvora prava javne nabavke Bosne i Hercegovine.

U odredbama propisa o javnim nabavkama, tačno su opisane situacije pod kojim uslovima se od primjene Zakona o javnim nabavkama ugovorni organi mogu izuzeti od primjene propisanih postupaka javne nabavke. Između ostalih takve situacije su slučaju kada se *„ugovor koji se dodjeljuje u skladu s međunarodnim sporazumom prema kojem se primjenjuje posebna procedura međunarodnih, kreditnih ili donatorskih aranžmana ili ugovor o javnoj nabavci koji je zaključen u skladu s posebnim pravilima definiranim međunarodnim ugovorom između Bosne i Hercegovine i jedne ili više država za projekte koje će ugovorne strane zajednički izvoditi ili koristiti,...”*¹²

¹¹ Član 10. Zakona o osnivanju IGA

¹² Član 10 Zakona o javnim nabavkama

Prema mišljenju Agencije za javne nabavke,¹³ ovo izuzeće uključuje ugovore koji se dodjeljuju u skladu sa postupcima o međunarodnom kreditiranju ili donatorskim organizacijama i odražava međunarodnu praksu u smislu da sporazumi između međunarodnih organizacija (kreditor ili donator) i korisnika (države koja prima pomoć) obično uključuju i stavku po kojoj dodjela ugovora o javnim nabavkama prema tom sporazumu mora biti dodijeljena u skladu sa postupcima te kreditne (ili donatorske) organizacije (npr. ugovori sa Svjetskom bankom - WB ili Evopskom bankom za obnovu i razvoj - EBRD, gdje se definiše da se postupak javne nabavke provodi u skladu sa procedurama WB, odnosno EBRD). Dakle, u takvoj sistuaciji ugovori o javnoj nabavci, podliježu drugačijim pravilima i provode se na osnovu sporazuma zaključenog između jedne ili više država, pri čemu se sporazumom jasno precizira postupak javne nabavke, odnosno model ili procedura javne nabavke koja će se primjenjivati u realizaciji konkretnog sporazuma. Stoga je osnovni uslov za primjenu izuzeća, u konkretnom slučaju, da se međunarodnim sporazumom, ili kreditnim ili donatorskim sporazumom jasno i nedvosmisleno propišu procedure javne nabavke koje će se primjenjivati, odnosno koja će se pravila primjenjivati prilikom nabavke.

U konkretno analiziranom postupku može se tvrditi da nije pravno prihvatljivo primjenjivati izuzeće konkretno iz člana 10. stav (1) tačka c) Zakona o javnim nabavkama, u slučaju kada procedure o načinu nabavke usluga revizije nisu jasno propisane i precizirane u postojećim, odnosno važećim ugovorima kreditora i poslovnih partnera.

1.2.4. Sistematsko tumačenje relevantnih propisa u vezi s predmetom nabavke

Prema pravilima nomotehnike, postoji praksa da se donošenjem jednog propisa u istome utvrđuje obaveza za druge organe da u skladu sa odredbama koje su u njemu donesene na novi način, ti drugi organi usklade odnosno usaglase svoje propise. Ovakva odredba u Zakonu o javnim nabavkama nije propisana, dok Zakon o osnivanju IGA svjedoči da i danas postoje različiti općenormativni akti koji su bili na snazi prije usvajanja Zakona o javnim nabavkama, a koji na drugačiji način tretiraju problematiku javnih nabavki. Nadalje, u normiranju poznata je i praksa prećutnog ukidanja propisa od

¹³ Akt Agencije za javne nabavke broj: 02-02-1-1471-2119, od 21.05.2019 godine,

strane nadležnog organa. Radi se o slučaju kada nadležni organ usvoji zakon koji na drugačiji način uređuje društvene odnose, ali ne sadrži odredbe kojima se stavlja van snage propis koji je do tada važio. U konkretnom slučaju prema općeprihvaćenim stavovima o tumačenju norme propis ili dio propisa koji nije izričito stavljen van snage neće se primjenjivati jer se u pravu primjenjuje principi *lex posteriori derogat priori* i *lex specialis de rogat generalis*.

Prema načelu zakonitosti, obaveza je svih ugovornih organa, koji odlučuju u postupku javne nabavke, da se pridržavaju važećih propisa, odnosno pravila kako će propis da se provodi, čime se osigurava izvjesnost u pravu.

U konkretnom slučaju, prema odredbama Zakona o računovodstvu i reviziji Bosne i Hercegovine, propisani su standardi revizije i načela profesionalne etike profesionalnih računovođa i revizora koji se primjenjuju na cijeloj teritoriji BiH, a koji se odnose na sva privatna i javna preduzeća i druga pravna lica sa sjedištem u BiH. Međutim, propisano je da izuzetno od primjene odredbi Zakona o računovodstvu i reviziji, a do objavljivanja međunarodnih računovodstvenih standarda za vlade i druga pravna lica iz javnog sektora, budžeti, budžetski korisnici i vanbudžetski fondovi u BiH, primjenjivaće se važeći propisi institucija BiH, entiteta i Distrikta o računovodstvu i finansijskom izvještavanju.¹⁴

Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine usvojen je 2006. godine i istim je propisano da reviziju institucija Bosne i Hercegovine obavlja Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine. Prema Zakonu o reviziji institucija BiH, Ured za reviziju nije nadležan za reviziju Izvozno kreditne agencije BiH.

Zakon o osnivanju IGA propisuje obavezu da godišnji finansijsko-računovodstveni izvještaj predmet međunarodne finansijske revizije.¹⁵

Primjena odredbi Zakona o osnivanju Izvozno-kreditne Agencije Bosne i Hercegovine, da je godišnji finansijsko-računovodstveni izvještaj predmet međunarodne finansijske revizije i da međunarodni finansijski revizor mora podnijeti izvještaj, u odnosu na Zakon o računovodstvu i reviziji BiH i Zakon o reviziji institucija BiH, je propisana obaveza IGA. Zapravo ova posebna norma derogira opšta pravila o računovodstvu i reviziji u BiH, kada je u pitanju finansijsko-računovodstveni izvještaj IGA-e koji po Zakonu mora biti predmet međunarodne finansijske revizije, po pravnom načelu „*lex specialis*

¹⁴ Član 2. stav (5) Zakona o računovodstvu i reviziji

¹⁵ Zakon o IGA u članu 14 stav (4)

derogat legi generali“, što znači da izuzetak od opšteg pravila “*ukida*” opšta valjanost pravila kada je u pitanju odgovarajući izuzetak.

Prema navedena tri zakona po pitanju revizije, preciznije godišnjeg finansijsko-računovodstvenog izvještaja, evidentno je da IGA ne podliježe primjeni Zakona o reviziji institucija BiH, a da Zakon o računovodstvu i reviziji za izuzetne slučajeve upućuje na posebne propise, a u konkretnom slučaju to je Zakon o osnivanju Izvozno-kreditne Agencije, po kojemu revizija finansijskih izvještaja IGA-e mora biti predmet međunarodne finansijske revizije.

Ovakav uslov zakonodavac je propisao iz prirode poslova koje IGA obavlja a radi održavanja sistema finansijskog upravljanja, uključujući evidenciju i račune, pripreme finansijskih izvještaja u formatu prihvatljivom za Svjetsku banku ili neke druge kreditore (EBRD, ...) na način da prikazuju poslovanje, resurse i rashode koji se odnose na konkretni projekat. Stoga su pored Predsjedništva Bosne i Hercegovine i nadležnog ministarstva, krajnji korisnici predmetne revizije i kreditori, te predmetna revizija mora biti prihvatljiva i njima.

Iz Izmijenjenog i ponovno uspostavljenog Sporazuma o razvojnom kreditu (Projekat podsticanja izvoza preduzeća) između Bosne i Hercegovine i Međunarodne asocijacije za razvoj (koja je dio Svjetske banke) od 2. jula 2002. godine,¹⁶ mogu se jasno detektovati obaveze IGA-e kao zajmoprimca. Te obaveze su da IGA *„posjeduje spise i račune ... i vodi računa o tome da ...održava evidenciju i račune za Posebni Escrow račun i Revolving Projektni račun za svaku fiskalnu godinu za koju je provedena revizija, a u skladu sa odgovarajućim principima revizije koji se dosljedno primjenjuju od strane nezavisnih revizora prihvatljivih za Asocijaciju. Dostavlja Asocijaciji ... izvještaj revizije od strane rečenih revizora, u obimu i sa detaljima koje Asocijacija može razumno zahtijevati, uključujući zasebno mišljenje pomenutih revizora o tome da li su troškovnici, dostavljeni tokom te fiskalne godine zajedno sa procedurama i internim kontrolama uključenim u njihovu pripremu, pouzdani i da li mogu ilustrirati ta povlačenja;“*¹⁷

Nadalje treba istaći da je u spomenutom Međunarodnom ugovoru, zajmodavac ugradio zaštitnu klauzulu u slučaju ako IGA ne uspije dostaviti Asocijaciji u ostavljenom roku bilo koji od izvještaja o reviziji koji se trebaju dostaviti

¹⁶ Međunarodni ugovori broj:12/03 od 25.08.2003 godine „Službeni glasnik BiH“,

¹⁷ Član 4, „Odjeljak 4.01. b) Međunarodnog ugovora broj:12/03 od 25.08.2003 godine „Službeni glasnik BiH“

„Asocijaciji ... u vezi revizije spisa i računa za Specijalni račun od Asocijacije se ne zahtijeva da stavlja daljnje depozite na Specijalni račun.“¹⁸

Dakle, navedena Asocijacija, koja je dio Svjetske banke, zahtijeva izvještaj u skladu sa odgovarajućim principima revizije koji se dosljedno primjenjuju od strane nezavisnih revizora prihvatljivih za Asocijaciju.

U načelu, kršenje obveza iz bilo kog ugovora koji je na snazi povlači međunarodnu odgovornost. Tako se u konkretnom slučaju, ako izvještaj revizije ne podnese međunarodni revizor koji nije prihvatljiv za Svjetsku banku, može doći do situacije da se kreditor poziva na kršenje međunarodnog ugovora kao uzroka prestanka ili suspenzije prekršenog ugovora. Prema tome, ako revizija nije prihvatljiva za ove institucije, onda IGA ne može obavljati svoje Zakonom definisane poslove, niti može aplicirati kod kreditora za nove kredite, niti će kreditori stavljati daljne depozite na Specijalni račun, čime se dovodi u pitanje rad pa i opstojnost ove Agencije.

Na kraju po pitanju revizije a u skladu s naprijed analiziranim propisima i međunarodnim ugovorima može se konstatovati da:

- je Godišnji finansijsko-računovodstveni izvještaj predmet međunarodne finansijske revizije,
- izvještaj mora biti urađen od strane međunarodnog finansijskog revizora,
- izvještaj mora biti u formatu ili standardu prihvatljivom za poslovne partnere IGA (Svjetska banka, EBRD, ...), i
- izvještaj nemože uraditi Ured za reviziju institucija BiH

Nabrojane iznesene konstatacije su okvir za postupanje u procesu javnih nabavki.

1.2.5. Definisanje uslova tehničke i profesionalne sposobnosti

Definisanje uslova tehničke i profesionalne sposobnosti, u složenim predmetima nabavke mogu bitno utjecati i na sam izbor modela javnonabvanog postupka, te ovom pitanju treba uvijek posvetiti pažnju na način da se dobro razumiju propisi koji bliže reguliše predmet javne nabavke.

Iz prethodno iznešenih konstatacija, jasno je da predmetna revizija ako nije prihvatljiva za kreditore, kao takva bi bila beskorisna, čime bi se izgubio

¹⁸ U prilogu 3. tačke 5. b) Međunarodnog ugovora broj:12/03 od 25.08.2003 godine „Službeni glasnik BiH“;

cilj nabavke tj. direktno bi prekršili član 3. Zakona o javnim nabavkama „najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhu.“ Bio bi nesavjestan rad u službi ugovarati uslugu koja nema svrhu, zapravo to bi bilo nefekisano i nesavjesno trošenje sredstava.

Stoga, uslov tehničke i profesionalne sposobnosti mora biti postavljen kako bi se osigurao ponuđač koji je relevantan za kreditore, tj. međunarodni revizor. Dakle, jasno je da revizija mora biti međunarodna, a onaj dio prihvatljivosti od strane kreditora ukazuje o potrebnom nivou kvaliteta odnosno visokih standarda stručnosti. Stoga je obaveza ugovornog organa da kroz postupak javne nabavke odredi tehničke specifikacije koje odgovaraju stvarnim potrebama i da vrijednost nabavke bude u proporciji najboljeg odnosa cijene i kvaliteta predmeta nabavke. Stoga prilikom postavljanja uslova za konkretnu reviziju, treba imati na umu da IGA godišnje revizorske izvještaje može koristiti samo ako ih je potpisala međunarodna revizorska kuća, koja posjeduje međunarodni standard za kontrolu kvalitete ISQC i IAASB ili Međunarodni računovodstveni standard IASB, koji je u skladu s međunarodnim načelima računovodstva MRS / MSFI. Ovako visoko postavljeni standardi, vjerovatno su zbog prirode posla odnosno adekvatne procjene rizika ulaganja veće sume novčanih sredstava, pa je i logičan zahtjev da IGA treba međunarodna revizija koja je prihvatljiva za partnere.

2. Suštinski razlozi za izbor forme javnonabavnog postupka

Nakon što smo utvrdili da je cilj nabavka međunarodna revizija prihvatljiva za kreditore, i da je složen predmeta nabavke, a da za takvu nabavku moramo specificirati uslove tehničke i profesionalne sposobnosti sa veoma zahtjevnim i visokim standardima i certifikatima, možemo pristupiti analizi tržišta i potencijalnih izvršioca budućeg ugovora.

Znajući da se radi o veoma malom broju ponuđača koji su prihvatljivi za međunarodne kreditore, u konkretnom slučaju može se pristupiti ispitivanju ispunjenosti suštinskih razloga za primjenu zakonom propisane forme javnonabavnog postupka. Osim navedenog, proceduralnog puta koji je utemeljen na logičkoj primjeni propisa o javnim nabavkama i posebni propisi koji su u vezi predmeta nabavke, u značajnoj mjeri su determinirali aktualizaciju pitanja suštinskog razloga kao osnova za izbor forme javnonabavnog postupka.

Pitanje suštinskog razloga, inicirano je i u odredbama Zakona o osnivanju IGA, u dijelu koji propisuje djelatnost Upravnog odbora. Tako je, između ostalih navedena i obaveza da Upravni odbor „*odobrava godišnje imenovanje vanjskog revizora Agencije, na prijedlog rukovodstva Agencije.*“¹⁹ Iz ovoga se nameće ključno pitanje, na koji način rukovodstvo Agencije dolazi do prijedloga za Upravni odbor?

Na temelju prava rukovodstva IGA da predlaže Upravnom odboru izbor vanjskog revizora Agencije,²⁰ a u kontekstu primjene Zakona o javnim nabavkama, to bi se moglo primijeniti u supoziciji kada se iz suštinskih razloga, a koji su prethodno već navedeni i utemeljeni na bazi sistemskog tumačenja propisa, ugovor može dodijeliti samo određenom dobavljaču, u konkretnom slučaju jednom od „4. velike revizorske kuće“. Što bi primjenom svih navedenih propisa, predstavljalo „suštinski“ razlog, koji se u ovome slučaju mora shvatiti kao „veoma važan“ za ugovorni organ.

U kontekstu primjene Zakona o javnim nabavkama, za postupanje u ovakvim situacijama, definisana je mogućnost u članu 21. Zakona, prema kojoj je „suštinski razlog“ predviđen kao mogući uslov za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja. Dakle, Zakon je propisao da se u izuzetnim situacijama, kao što je ova prethodno opisana, ugovor o nabavci može dodjeljivati u formi pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci, kada se iz suštinskih, dokazivih tehničkih ili umjetničkih razloga, ili iz razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, ugovor može dodijeliti samo određenom dobavljaču.

Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini je visoko decentraliziran, te ugovorni organi samostalno vrše izbor modela i provode postupak javne nabavke, stoga su ugovorni organi odgovorni za sve odluke koje donose u postupku, a tako i za izbor modela postupka javne nabavke i postavljanja kvalifikacijskih uslova. Stoga, u konkretnom slučaju je na rukovodstvu IGA da procijeni da li će provesti postupak nabavke kojim će izabrati dobavljača za kojega nije sigurno da bi mogao biti prihvatljiv za potencijalne partnere (kreditore) ili se odlučiti za postupak kojim bi se pozvali na pregovore „4. velike revizorske kuće“ ili samo jedna od ove četiri na pregovore, kako bi dodijelili ugovor dobavljaču usluge čija će revizija suštinski imati svrhu.

¹⁹ Član 13. stav (1) tačka h) Zakona o osnivanju IGA

²⁰ Član 17. stav (2) tačka g) Zakona o osnivanju IGA

3. Ograničenja u primjeni modela

Tendencija razvoja nauke a time i pravne nauke, već duži vremenski period ukazuju na procese revidiranja svojih metoda. Cjelokupna analiza je dominantno bazirana na empirijskoj provjeri, čime se pokazao naučni pristup u rješavanju kompleksnih problema nabavke u posebnom upravnom postupku. Prezentirana metoda, mapiranja jasnih i logičko postavljenih koraka u proceduri izbora forme javnonabavnog postupka, pokazuje da je sistematsko tumačenje propisa u okviru općeg i posebnog upravnog prava, značajno prošireno u posebnom upravnom postupku javnih nabavki. Ovakav holistički pristup predstavlja ideju da sistem javnih nabavki sa svim svojim karakteristikama, predstavlja cjelinu zajedno sa svim propisima koji tretiraju ili opisuju predmet nabavke, te kao takvu cjelinu potrebno je i razmotriti, proučiti i tretirati, a ne kao zbirku pojedinačnih propisa.

Predstavljeni model koji se zasniva na sistematskom tumačenju propisa u vezi s predmetom nabavke u slučaju primjene Zakona o javnim nabavkama, zapravo predstavlja jedino ispravno i pravno prihvatljivo rješavanje konkretnog problema. Tok analize, pokazuje redosljed aktivnosti ugovornog organa i pokazuje važnost sistematskog tumačenja propisa koji su vezani s predmetom nabavke.

Sa druge strane, model ima i određene nedostatke koji dalje rezultiraju preprekama za njegovu sistemsku primjenu. Prvo, savki složeni predmet nabavke ima svoje specifičnosti i svoje propise, te je za svaki slučaj izbora modela nabavke potrebna i nova analiza, odnosno sistematsko tumačenje materijalnog propisa. Stoga, ovaj model samo kreira put, odnosno ideju vodilju za složene predmete nabavke, koja je omeđena redosljedom pitanja koje "diktira" Zakon o javnim nabavkama, a dalju kretanju navigiraju dati odgovori koji su sadržani u materijalnim propisima koji reguliraju predmet nabavke.

Na tom putu, veoma je bitno precizno formulisati adekvatna pitanja, a u ovome radu su postavljena ključna, koja su tipizirana za sve predmete nabavke.

Nedostatak modela koji je rezultat ovoga istraživanja je u činjenici da zbog ovako složenog predmeta nabavke nisu obuhvaćene druge forme javnonabavnih postupaka, ali i drugi razlozi u primjeni navedene forme, odnosno pregovaračkog postupka bez objave obavještenja (tehnički i umjetnički razlozi ili ekskluzivna prava). Međutim, prezentirani model odnosno redosljed radnji

i pitanja neće odstupati i u slučaju drugih navedenih razloga kada su u pitanju tehnički i umjetnički razlozi, dok je u slučaju ekskluziviteta potrebno dodati novi korak koji se odnosi na provjeru ekskluzivnih prava ponuđača kao razloga za primjenu navedene forme postupka. Stoga ostaje na budućim istraživanjima da se tretiraju i drugi složeni predmeti nabavke koji bi mogli ponuditi neku drugu formu javnonabavnog postupka, pa tek onda bi se izmodulirala kombinacija tipskih pitanja koja će voditi ka unificiranim rješenjima, čime bi se izgradio jedinstveni model za izbor forme javnonabavnog postupka kod složenih predmeta nabavke. Dakle ovim istraživanjem je uspostavljena matrica samo za slučajeve, kada predmet nabavke shodno odredbama materijalnih propisa koji su u vezi sa predmetom nabavke, određuju da je iz suštinskih, tehničkih ili umjetničkih razloga, kao i razloga ekskluzivnih prava moguće izabrati formu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja.

ZAKLJUČAK

Analiza slučaja u ovome radu imala je za zadatak da ukaže na kompleksnost i višeslojnost metode izbora forme odnosno modela javnonabavnog postupka složenog predmeta nabavke, koji bez adekvatnog nivoa razumijevanja može biti olahko shvaćen i pogrešno određen. Razmatranjem ove tematike ustanovljeno je da sistematsko tumačenje propisa kod složenog predmeta nabavke, koji je uslovljen s više propisa ali i svojom specifičnošću upotpunjuju određene metodološke tehnike i alate, čije poznavanje olakšava proces izbora forme javnonabavnog postupka. Potvrđeno je da propis koji je vezan za predmet nabavke u kombinaciji sa drugim elementima nabavke determinira ne samo vrstu modela javnonabavnog postupka nego i postavljanje uslova tehničke i profesionalne sposobnosti ponuđača.

Iz elaborirane analize slučaja, može se sagledati kompleksnost javnih nabavki, njihova determiniranost i uslovljenost. Bez obzira na okolnosti konkretne nabavke posebno u vezi kolizije i disharmonije propisa, treba istaći da je zakonodovac u Zakonu o javnim nabavkama, ipak ostavio mogućnosti izbora više modela, te da se skoro i najkomplikovaniji predmeti nabavke mogu provesti jednostavnim procedurama, samo je potrebno adekvatno poznavanje regulatornih pravila javne nabavke, specifičnosti predmeta nabavke i materijalnih propisa u vezi sa predmetom nabavke.

Za zakonito provođenje postupka javne nabavke, potrebno je sistematsko i stalno preispitivanje sadržine i oblika propisa, čime se uspostavlja brana samovolji i arbitrarnosti. Obaveza svih ugovornih organa prilikom odabira modela javnonabavnog postupka je da poštuju ne samo propise o postupku javne nabavke nego i sve ostale vezane materijalne propise prilikom provođenja postupka javne nabavke. Ovako omeđen zakonodavni prostor, sadržan je interakcijom niza faktora koji su na strani ugovornog organa, ponuđača i predmeta nabavke, što sve zajedno implicira da samo višekriterijski pristup može u cijelosti dati odgovor na kompleksni proces izbora forme javnonabavnog postupka. Višekriterijski pristup, analiziranoj problematici rezultirao je višekriterijskim modelom koji postavlja determinante za određivanje forme javnonabavnog postupka kojega bi trebali odabrati ugovorni organi. Po svojoj prirodi ovaj model je dinamički i interakcijski, jer otkriva način i intenzitet kojim predmet nabavke utječu na proces donošenja odluke o formi javnonabavnog postupka. Istovremeno, prezentirani model omogućuje i analizu njihovog međusobnog djelovanja, te je kao takav značajan u izboru javnonabavnog postupka.

Ugovorni organ je ovlašten da između više mogućnosti formi javnonabavnih postupaka (otvoreni postupak, ograničeni postupak, pregovarački postupak sa ili bez objave obavještenja, usluge iz Aneksa II dio B, izuzeće) jednake pravne vrijednosti izabere model javnonabavnog postupka koji će najviše odgovarati konkretnoj situaciji. Donesena odluka mora biti u granicama ovlaštenja datog u Zakonu o javnim nabavkama u pogledu ispunjenosti uslova za izabrani modela nabavke i u skladu s posebnim materijalnim propisima vezanim za predmet nabavke.

Koristeći se rezultatima istraživanja provedenoga na bazi analize slučaja, ovaj je rad identificirao je ključne kriterije izbora forme javnonabavnog postupka i djelimično kreirao dinamički model izbora forme javnonabavnog postupka, koji se sastoji od definiranih pitanja koja su obrađena kao podnaslovi u ovome radu. Dakle, ugovorni organi prema ovome modelu mogu ustanoviti vlastitu matricu odlučivanja.

Ovi istraživanje je potvrdilo da za razliku od jednostavnih predmeta nabavke, kod kojih je procijenjena vrijednost predmeta nabavke uglavnom odlučujući i preovladavajući (ali ne i jedini) kriterij u izboru modela javnonabavnog postupka, ovaj model je otkrio da za složene predmete nabavke ovo pravilo ne važi. Za složene predmete nabavke, veliku važnost, a najčešće presudnu, ima predmet nabavke koji u biti odlučujuće determinira izbor modela javnonabavnog postupka. Dakle, u nabavkama sa složenim predmetom,

ugovorni organi bi se morali usmjeriti na predmet javne nabavke, a ovaj model im upravo daje smjernice kojim putem to učiniti. Prezentirana matrica pitanja ograničava slobodna ocjenu ugovornog organa da po svom nahodjenju izabere formu postupka, te se u tom pogledu ugovorni organ obavezuje na primjenu važećih propisa, odnosno načela zakonitosti. Stoga je potrebno razumjeti da se kod sistemskog tumačenja propisa zakonitost nikada ne ostvaruje potpuno nego realtivno i to u mjeri u kojoj treba osigurati neophodnu životvornost pravnom poretku.

Rezultati ovoga rada, odnosno prezentirana matrica može poslužiti kao ideja vodilja u cilju prevazilaženja sličnih problema u budućnosti.

Iz iznesenog, evidentno je da postupak ugovaranja javne nabavke karakteriše dosta specifičnosti, na koje bi trebalo obratiti pažnju prilikom djelovanja u ovoj upravnoj oblasti..

Literatura i pravni izvori:

- N. Lapandić, Postupak ugovaranja javne nabavke, Sarajevo 2020
- Zakon o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH broj: 34/14)
- Zakon o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", broj 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16)
- Zakon o osnivanju Izvozno-kreditne Agencije Bosne i Hercegovine (*Službene novine*, 62/04, od 31.12. 2004.).
- Zakon o računovodstvu i reviziji Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH 42/04)
- Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine „Službeni glasnik BiH“, broj 12/06
- Sporazum o razvojnem kreditu (Projekat podsticanja izvoza preduzeća) između BOSNE I HERCEGOVINE i MEĐUNARODNE ASOCIJACIJE ZA RAZVOJ (koja je dio Svjetske banke) od 2. jula 2002. godine, („Službeni glasnik BiH“, Međunarodni ugovori broj:12/03 od 25.08.2003 godine)

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 18.1.2021.

UDK: 005.57 : 3.07

Stojanović Selma, mr. iur.

Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, Sarajevo
selma.horic@mpr.gov.ba

Alebić Luka, dr. sci.

Akademija za umjetnost i kulturu,
Sveučilište J. J. Strossmayer u Osijeku, Osijek
luka.alebic@gmail.com

Mehmedović Emir, dr. sci.

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

**KOMUNIKACIJA I NJENI MODALITETI U UPRAVI
COMMUNICATION AND ITS MODALITIES IN THE PUBLIC
ADMINISTRATION**

Sažetak

Komunikacija je pokretač civilizacijskih i društvenih procesa. Ona je imanentna ljudskom društvu i predstavlja važan faktor u funkcionisanju svake organizacije, pa tako i uprave. Bez efikasne komunikacije nije moguće ostvariti organizacionu djelotvornost. Sistem komunikacije, bez kojeg uprava ne bi mogla obavljati svoje poslove, podrazumijeva metodički i planski oblikovanu mrežu kretanja informacija. Ta mreža komunikacija povezuje pojedince, radna mjesta, organizacione jedinice, unutar organizacije, ali i njeno okruženje. Između više vrsta i oblika komunikacije u upravi se posebna pažnja posvećuje formalnoj, eksternoj komunikaciji. To je razumljivo jer imidž svake poslovne organizacije, u koje nesporno možemo uvrstiti i upravu, u najvećoj mjeri zavisi od efikasnosti i kvaliteta njene eksterne komunikacije. U radu je razmatrana komunikacija uprave sa strankama u upravnom postupku. Komunikacija u upravnom postupku predstavlja formalan, unaprijed planiran, oficijelan proces prijenosa informacija u govornom i pisanom obliku između organa uprave i stranaka, koji je usklađen sa potrebama upravnog postupka. U upravnom postupku komunikacija se ostvaruje putem: podnošenja podnesaka od strane stranke, pozivanja stranaka i drugih lica, sačinjavanja zapisnika,

razgledanja spisa i obavještanja stranaka o toku postupka, te dostavljanja pismena stranci. Postojeći modaliteti komunikacije između uprave i građana su pretežno formalni, limitirani i, u značajnoj mjeri, nisu odgovarajući datom društvenom trenutku. stoga je nesporna potreba za unaprijeđenjem i olakšanjem komunikacije između uprave i građana.

Ključne riječi: komunikacija, uprava, upravni postupak, podnesak, pozivanje, zapisnik, razgledanje spisa, obavještanje stranke, dostavljanje

Summary:

Communication is the impeller of civilizational and social processes. It is immanent to human society and represents an important factor of every organization, which includes administration. Effective communication is a prerequisite for organizational effectiveness. The system of communication, without which the administration would not be able to perform its tasks, implies a methodically and planned network of information movement, which connects individuals, jobs, organizational units, but also various administrative bodies. Between several types and forms of communication in the administration, special attention is given to the formal external communication. This is understandable because the image of every organization largely depends on the efficiency of its external communication. This paper discusses the communication of the administration with the parties in the administrative procedure. Communication in the administrative procedure is a formal, pre-planned, official process of information transfer in oral and written form between administrative bodies and parties, which is harmonized with the needs of administrative procedure. In the administrative procedure, communication is realized through: submissions, summons, minutes, access to files and information about the course of the procedure, and service of documents. The existing modalities of communication between the administration and the citizens are quite formal, limited and largely inappropriate for this moment of time. There is an indisputable need to improve and facilitate communication between the administration and citizens.

Keywords: communication, administration, administrative procedure, submission, summons, minutes, access to files, notifying the party, service of documents

1. UVOD

Termin uprava ima mnoštvo značenja, a jedan od njih je da pod upravom podrazumjevamo skup upravnih organizacija koje, u skladu sa propisima, obavljaju poslove u interesu odgovarajuće političke zajednice¹. Da bi obavljala te poslove uprava nužno komunicira sa građanima, ali i unutar same sebe. Komunikacija je pokretač svih civilizacijskih i društvenih procesa, pa tako i procesa unutar uprave. Ona je osnova društvenog progressa, dok je njen izostanak ili devijacija osnova društvene regresije². Efektivna komunikacija je ključna ukoliko se žele ostvariti ciljevi uprave³.

Odnos između uprave i građana je dvosmjernan, komunikativan odnos, koji uključuje razmjenu različitih informacija. Pusić ističe da “[g]rađani trebaju biti obaviješteni o radu uprave, ali i uprava treba biti obaviještena o stavu građana. Ona mora znati što građani o njoj misle i o tome brinuti”⁴. U skladu sa savremenim tendencijama u njenom razvoju, moderna uprava treba biti servis građanima. Promjena odnosa između uprave i građana zahtjeva i promjenu načina komunikacije. U takvom, novom odnosu uprave i građana posebno se ističe problem responsivnosti uprave, odnosno mjere do koje uprava uvažava zahtjeve građana i šire javnosti⁵. Da bi se podigao nivo responsivnosti uprave potrebno je razmotriti stanje postojećih i mogućnosti uvođenja novih modaliteta komunikacije uprave. Efikasno funkcionisanje svake organizacije podrazumjeva, kao prethodni uslov bez kojeg organizacija, kao društvena struktura, ne može postojati, odgovarajuće modalitete komunikacije unutar organizacije.

¹ Koprić I. et al., „Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014. godina, str. 1.

² Osmančević E., “Prilog povijesti ideje demokratičnosti u komuniciranju”, Medianali, vol. 5 (2011), No. 10, 2011. godine, str. 130.

³ Jianu E., Ciobanu N., Cioboata R., “Techniques and Methods to Improve the Communication Channels in Modern Public Administration”, Procedia - Social and Behavioral Sciences, no. 92, 2013. godine, str. 174.

⁴ Pusić E., “Odnos građana i uprave”, u: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava - nastavni materijali, Pravni fakultet i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2006. godina, str. 29.

⁵ *Ibid*, str. 103-104.

2. OPĆENITO O KOMUNIKACIJI

Kada se govori o fenomenu komunikacije, potrebno je istaći dva ključna, pokretačka aspekta koji nam daju odgovor na pitanja – *zašto komuniciramo?* (prvi aspekt) i *kako danas izgleda komunikacija?* (drugi aspekt).

Prvi aspekt je minimalistički; samim tim on je intiman (na nivou je pojedinca i, govoreći epistemološki - biologijom je urođen, a kulturom perpetuiran), te je kao takav fundamentalni poriv, kako čovjeka tako i civilizacije da razmjenjuje informacije. Drugi aspekt je apstraktniji, te svojim širim zamahom shvatanja iscrtava konfiguracijske obrise današnjeg trenutka, ili onoga što se smatra fenomenom savremenosti. Također, ovim drugim aspektom se, na mjestu gdje se govori o definicijama i vrstama komunikacije, zaokružuje stav o ideji komunikacije, i stvara se polazna, pragmatična tačka za dalja razumijevanja spomenutog fenomena. Za svako razmatranje komunikacije, oba aspekta su izuzetno bitna.

2.1. Prvi aspekt komunikacije – *zašto komuniciramo?*

Odsvojih najranijih početaka civilizacija jest varala informacije komunikacijom: prvim jezicima, crtežima u pećinama, osnovnim matematičkim operacijama sabiranja i oduzimanja, rukopisima i štampanim formama, pa sve do savremenih digitalnih i, često, interaktivnih platformi prikazivanja podataka.

Iako su nabrojane forme izražavanja poprilično različite, njihov zajednički nazivnik, jasno je, nalazi se u imperativu komunikacije. Arheolozi i antropolozi izričiti su kada tvrde kako su prva zabilježena čovjekova svjedočenja o svijetu crteži na zidovima pećina koji datiraju prije 30.000 godina⁶. Iako je tačna tvrdnja da je sposobnost artikulisanog govora najstarija (datira prije oko 50.000 godina,) crteži se uzimaju kao prvi, svjesno za slijedeće generacije zabilježeni dokumenti čovjekova postojanja. Dosta kasnije, otprilike prije 5.000 godina, pojavljuju se dokazi o postojanju osnovnih matematičkih operacija kojima su se ljudi tog doba služili. Danas dominantna forma pisane komunikacije nastaje tek prije 4.000 godina⁷. Na primjer, grčki alfabet, jedna od prvih savremenih organizovanih formi verbalnog izražavanja, nastao je prije 2.500 godina.

⁶ Grabe M. E., "News as reality-inducing, survival-relevant, and", Applied evolutionary psychology, 2011. godine, str. 361.

⁷ *Ibid.*

Ranije izrečena tvrdnja - *kao prvi, svjesno za slijedeće generacije zabilježeni dokumenti čovjekova postojanja*, izuzetno je bitna. Naime, francuski teoretičar medija Regis Debray jasno pravi distinkciju između pojmova *komunikacija* i *transmisija*⁸. Prema Debray-u, komunikacija podrazumijeva proces prijenosa informacija u prostoru, u okviru iste vremenske sfere, dok bi proces transmisije podrazumijevao prijenos informacija u vremenu. Upravo proces komunikacije, kroz različite, i često udaljene, vremenske sfere čovjekova postojanja, omogućuje nastajanje složene društvene pojave kakva je kultura. Ili, riječima Debraya: *“mi smo jedina životinjska vrsta koja je sposobna da, s koljena na koljeno, prenese ne samo oblike ponašanja već i nove tvorevine”*. Civilizacija samom komunikacijom skladišti, uređuje i šalje znanja za buduće generacije. Na primjer, ako se konkretno govori o fenomenu i postupku komunikacije unutar pravnih nauka, tada ovaj pristup jasno pokazuje bitnost komunikacije kroz različita vremena civilizacije koja samim postupkom komunikacije, ali i skladištenjem i uspostavom dijaloga između različitih stavova, svjesno proizvode diskurs, odnosno kulturu.

2.2. Drugi aspekt komunikacije – *kako danas izgleda komunikacija?*

Kako je već rečeno, drugi pokretački element komunikacije pronalazi se u specifičnosti današnjeg trenutka, ili onoga što se zove *informacijsko doba*. On se, također, iščitava iz kolokvijalnog imperativa – *ne odvajati se, nego se spajati ako želimo stvarati!* Na primjer, fenomeni interdisciplinarnosti i transdisciplinarnosti nauke, spajanje privatnog i javnog sektora, multimedijalnosti i multimodalnosti medija, ideje društva spektakla, neoliberalne pervertirane partikularnosti i nadgledanosti društva, samo su neki od detalja koji oslikavaju prostor savremene komunikacije. Ovu tačku razumijevanja komunikacijskih procesa karakteriše interdisciplinarni pristup svojstven savremenim društvenim i humanističkim naukama. Castels na komunikaciju gleda kao na postupak koji je u značajnoj mjeri definisan tehnologijom komunikacije, osobinama pošiljaoca informacije, kao i onoga koji taj podatak prima, dalje, važećim kulturnim kodovima subjekata komunikološkog čina, te konačno stepenom

⁸ Debray R., “Les révolutions médiologiques dans l’Histoire: pour une approche comparative”, Bulletin des bibliothèques de France (BBF), 2000. godine, no. 1, str. 4-12.

⁹ *Ibid*, str. 26.

sveobuhvatnosti samog procesa¹⁰. U ovakvoj definiciji prepoznaje se suptilnost eklektičkog (multidisciplinarnog) pristupa i uvažavanje svih onih kulturalnih, tehnoloških, psiholoških i bioloških koncepata koji su nužni djelovati zajedno da bi se što jasnije shvatila i objasnila složenost društva u kojem živimo.

Vraćajući se na početak, fundamentalno značenje pojma komunikacija dolazi od latinske riječi *communicare* koja znači dijeliti, ili biti u odnosu sa nekim, nečim. Kroz indoevropske jezičke korijene riječ je poprimila i značenja kao što su zajednica, zajedničko (*common, commune*) sugerišući značenje pojma kao akt spajanja, stvaranja zajedništva¹¹. Kljajić pojam *communicare* prevodi kao postupak činjenje općim, univerzalnim. Iz njega nastaju pojmovi i značenja kao što su - biti u vezi, općiti, spajati, prometati i slično¹². Malović za komunikaciju kaže da je to postupak koji emotivno i intelektualno povezuje različita lica, grupe ili ustanove¹³.

Vodeći teoretičar medija, Castels tvrdi kako komunikacija predstavlja širenje značenja razmjenom informacija, te da se značenje može shvatiti jedino u kontekstu društvenih odnosa u kojima se informacije i komunikacija obrađuje¹⁴. Nasuprot tome, Shannon tvrdi kako je pitanje komunikacijskog procesa, pitanje vjerovatnosti, matematičkih mogućnosti. *“Dublje od semantičkih i kontekstualnih okolnosti, odvijaju se načela komunikacija koja nisu uslovljena društvenim i tehničkim problemima”*¹⁵.

Jasno je da složena pojava kao što je komunikacija ima različite definicije koje variraju ovisno o okvirima onoga šta se istražuje, kao i razlikama koje se baziraju na stavljanju naglasaka na pojedine momente postupka komunikacije. Ono što je svim tumačenjima komunikacije zajedničko je da svi uključuju

¹⁰ Castels M., “Communication Power”, Oxford University Press Inc., New York 2009. godine, str. 248.

¹¹ Cobley P., “Communication: Definitions and concepts”, The International Encyclopedia of Communication, 2008. godine.

¹² Kljajić B., “Rječnik stranih riječi“, Nakladni zavod MH, Zagreb, 1979. godine.

¹³ Malović S., “Osnove novinarstva”, Golden marketing, Zagreb, 2005. godine.

¹⁴ Castels Manuel, op. cit.

¹⁵ Shannon C. E., “A mathematical theory of communication”, The Bell system technical journal, vol. 27, no. 3, 1948. godina, str. 379-423.

pet fundamentalnih faktora, a to su: inicijator komunikacije, primalac, način prijenosa, poruka, i njen efekat¹⁶.

Proces komunikacije počinje kada pošiljalac stvori poruku., Ta poruka je kodirana u signal i prenesena konkretnim medijem ili kanalom prema primaocu. Primalac poruku mora dešifrovati, shvatiti i, eventualno, uzvratiti signalom.

Brojni autori bavili su se specifičnostima i odnosom između verbalne i neverbalne komunikacije¹⁷. Sumirajući naprijed navedeno, može se ustvrditi kako se uobičajeni diskursi ovih istraživanja slažu sa hipotezom kako je verbalna komunikacija (pisana i izgovorena riječ) dominantna, normativna i početna pozicija diskusije o komunikaciji no, isto tako, kako je neverbalna komunikacija često zapostavljena i, veoma bitno, vrlo često efikasnija forma komunikacije. O ovome se, ranije na drugim mjestima detaljnije pisalo¹⁸.

Isto tako, kada se govori o vrstama komunikacije, većina teoretičara se slažu kako se ona može razvrstati u četiri stepena komunikacije. Malović je navedene stepene komunikacije predstavio na slijedeći način: (1) Intrapersonalna komunikacija (čovjek razgovara sam sa sobom. To je proces razmišljanja prije nego počnemo govoriti o nečemu); Interpersonalna komunikacija (može biti dijadna (dva lica), trijadna, ili komunikacija više lica); Skupna komunikacija (situacije poslovnih sastanaka, koncerata i slično. Ovo je i poslovna komunikacija); te Masovna komunikacija (postoji komunikator koji masovne medije koristi da bi komunicirao sa brojnom publikom¹⁹).

¹⁶ Detaljnije: Watson James, Hill Anne, "Dictionary of media and communication studies", Bloomsbury Publishing USA, 2015. godine.

¹⁷ Detaljnije: Zuckerman M., DePaulo B. M., Rosenthal R., "Verbal and nonverbal communication of deception", *Advances in experimental social psychology*, vol. 14, Academic Press, 1981. godina, str. 1-59.; Archer D., Akert R. M., "Words and everything else: Verbal and nonverbal cues in social interpretation", *Journal of personality and social psychology*, vol. 35, no. 6, 1977. godina, str. 443; Buck R., VanLeer C. A., "Verbal and nonverbal communication: Distinguishing symbolic, spontaneous, and pseudo-spontaneous nonverbal behavior", *Journal of communication*, vol. 52, no. 3, 2002. godine, str. 522-541.

¹⁸ Alebić L., Bijuković Maršić M., "Grad kao tekst - tekst kao grad: mapiranje književnih tekstova Jasmina Imamovića i Vilme Vukelić", u: Albidović A. (ur.) "Rad i stvaralaštvo u XXI vijeku", Evropski univerzitet Brčko, str. 482.

¹⁹ Malović S., op. cit..

3. KOMUNIKACIJA U UPRAVI

Imajući u vidu značaj i ulogu uprave u društvu, od velikog je značaja razmotriti pitanje načina i modaliteta komunikacije u upravi. Da bi se uopće moglo govoriti o komunikaciji o upravi, potrebno je najprije odrediti značenje termina „uprava“.

3.1. O upravi općenito

Termin uprava ima mnoštvo značenja. Posmatrajući upravu u značenju državne službe koja obavlja najznačajnije funkcije države može se zaključiti da ona predstavlja sinonim za državu. Pojam uprava svoje porijeklo vodi od latinske riječi „*administratio*“ koja označava službu, djelatnost, službenike²⁰. U savremenom jeziku ovaj pojam nije jednoznačan, nego ima više (srodnih) značenja koja se izводе iz imenice „upravljanje“ i glagola „upravljati“²¹. U domaćoj stručnoj literaturi za termin „uprava“ dugo se vremena, kao sinonim, koristio termin „administracija“. Međutim, u novije vrijeme izraz „administracija“ dobiva jedan „uži smisao i upotrebljava se najčešće u smislu profesionalnog službeničkog aparata, odnosno posebne stručne i tehničke službe koja obavlja uredske poslove“²².

U teoriji prava ne postoji jedinstveno prihvaćena definicija pojma uprave. Razlikuju se dva glavna pristupa definisanju pojma uprave i to: (1) formalni i (2) funkcionalni. Formalni pristup polazi od toga da pojam „uprave“ određuju subjekti koji obavljaju djelatnosti uprave, odnosno forme u kojoj se takva djelatnost obavlja. Prema tom pristupu, pod upravom se podrazumjevaju prije svega organi uprave²³. Obzirom da se sa razvojem moderne države sve više poslova (organa) uprave prenosi na nedržavne subjekte - udruženja, privredna društva i sl., (institucijesa javnim ovlaštenjima), ovakvo određivanje

²⁰ Pusić E., „Nauka o upravi“, Školska knjiga, Zagreb, 1993. godine, str. 5.

²¹ Pehar S., „Pojam uprave u teoriji i zakonodavstvu Bosne i Hercegovine“, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XX, Mostar, 2007. godine, str. 123.

²² *Ibid*, str. 123-124.

²³ Borković I., „Upravno pravo“, Narodne novine d.d., Zagreb, 2002. godine, str. 6.

pojma uprave je nedovoljno²⁴. S druge strane, funkcionalni pristup polazi od funkcija upravne djelatnosti, odnosno od sadržaja djelatnosti koji obavljaju različiti subjekti, uključujući organe uprave i institucije sa javnim ovlaštenjima. Dakle, upravu određuju vrste poslova, bez obzira koji subjekti ih obavljaju. U okviru funkcionalnog pristupa postoje dva pravca, i to: jedan, koji pojam uprave određuje u negativnom smislu, i drugi, koji pojam uprave određuje u pozitivnom smislu. Prema negativnom određenju, a u skladu sa načelom podjele vlasti, uprava je ona državna djelatnost koja nije ni zakonodavna, ni sudska. Najistaknutiji pobornik negativnog definisanja funkcionalnog pojma uprave u pravnoj teoriji bivše SFRJ bio je Krbek koji je stava da je: „[u]prava ... onaj golemi ostatak u državnoj djelatnosti, nakon izlučenja sudstva i zakonodavstva“²⁵. Osnovni nedostatak ovakvog pristupa se ogleda u stalnom povećanju broja djelatnosti koji vrši država, od kojih neke, po prirodi, stvari nisu niti zakonodavne, niti sudske, ali ni upravne²⁶. Prema pozitivnom određenju, pojam uprave se određuje iznalaženjem specifičnih svojstava normi, odnosno prema pravnim aktima koje uprava

²⁴ „Kritika određivanja pojma uprave s organizacijskog odnosno formalnog gledišta polazi od uočljivih nedostataka što ovako određen pojam nosi u sebi. Prvenstveno pojam ‘uprava’ u organizacijskom smislu sa svojim osobnim, stvarnim i organizacijskim elementima ne stvara razlike između biti tog pojma i organizacijskog odnosno formalnog pojma drugih državnih tijela. Ali ono što je ovdje najvažnije, jeste zapažena činjenica da se s razvojem suvremene države sve više uočava kako upravne funkcije, kao klasičnu povlasticu tijela državne uprave, obavljaju i druga državna tijela kao i društvene asocijacije odnosno druge pravne osobe. Ova se činjenica zapaža u mnogim suvremenim državama.“ - Ibid, str. 6-7; “Razlog tomu naročito je moguće naći u činjenici što je razvoj organizacijskog pojma potenciran činjenicom da se mnoge upravne funkcije koje čine klasičan privilegij tijela državne uprave sve više daju na obavljanje drugim subjektima, izvan državnog aparata. Na taj se način u modernoj državi zapaža jedna tendencija smanjenja broja i širine upravnih funkcija uz istovremeno jačanje uloge drugih nedržavnih faktora u obavljanju nekih državnih poslova.“ - Pehar S., op. cit., str. 124-125.

²⁵ Ibid, str. 125.

²⁶ „Kritika određivanja pojma uprave u funkcionalnom ili materijalnom smislu na negativan način ukazuje na nedostatke takvog pristupa koji se ogledaju u sljedećem: prvo, broj državnih funkcija u stalnom je porastu i njihov sadržaj ne može se praktički ni usporediti sa onima što su postojali u doba Montesquiea. Treba očekivati da će razvoj modernih pravnih sustava rezultirati sve većim brojem sve složenijih funkcija što će ih morati obavljati državna tijela. Pod tom pretpostavkom bit će lako uočiti kako postoje funkcije koje nisu ni zakonodavstvo ni sudstvo, niti pak uprava. Drugo, pravni poreci modernih zemalja, ustrojeni na načelu diobe vlasti, pokazali su i svakodnevno pokazuju kako je zapravo nemoguće apsolutno odvojiti temeljne državne vlasti jednu od druge i eliminirati svaki mogući utjecaj koji jedna vlast može imati na drugu.“ - Ibid, str. 125-126.

donosi (francuska teorija)²⁷ ili prema cilju djelatnosti ili opisivanjem (nabrajanjem) djelatnosti (njemačka teorija)²⁸.

Osnovna karakteristika uprave je obavljanje javnih poslova u javnom interesu²⁹. Svoje poslove uprava mora obavljati po pravilima struke, profesionalno, te mora biti politički neutralna i nepristrasna.

3.2. Oblici komunikacije u upravi

Uprava spada u red birokratskih organizacija, za koje je karakteristična specijalizirana podjela rada, jasna hijerarhija rukovođenja sa lancem zapovijedanja, te formalno planiranje i zapošljavanje na osnovi kompetentnosti³⁰.

Izuzetno važna aktivnost svake organizacije, pa tako i uprave, je komunikacija. Općenito, sistem komuniciranja se može definisati kao određivanje nosilaca, sadržaja, vrste, oblika, pravaca, kanala i sredstava komunikacije i njihovog povezivanja u smišljenu mrežu prenošenja informacija³¹. Čine ga npr. prenošenje poruka, razmjena i obrada informacija, izdavanje i primanje naloga, kontakti sa drugim organima i trećim licima i sl. Sistem komuniciranja u upravi podrazumijeva metodički i planski oblikovanu mrežu kretanja informacija, kojom su povezani pojedinci, radna mjesta i organizacione jedinice unutar uprave³² te način i obim razmjene informacija sa njenom okolinom. S tim u vezi se razlikuju interna i eksterna komunikacija.

²⁷ „U jednom se dijelu teorije (uglavnom francuske: Bonnard, Laubarde, Duguit) prišlo ovakvom načinu određivanja pojma sa stajališta pravnih akata, odnosno sredstava upravne akcije, tako da se prema njima uprava kao funkcija izražava pravnim aktima što ih donosi, odnosno akcijama koje poduzima.“ - Borković I., *op. cit.*, str. 7.

²⁸ „S druge strane, u njemačkoj teoriji, posebno u novije vrijeme, pokušaji određivanja pojma uprave u funkcionalnom smislu na pozitivan način teže isticanju i opisu djelatnosti uprave i time daju njezin sadržajni pojam (Peters, Forsthoff), ili za određivanje samog pojma uzimaju kao kriterij cilj (Jellinek). Vidjeli smo, isticao je Eisenstadt, 'da se svaka upravna organizacija stvara kao sredstvo za ostvarenje specifičnog cilja ili ciljeva'.“ - *Ibid*, str. 8.

²⁹ Koprić I. et al., *op. cit.*, str. 3.

³⁰ Sikavica, P., “Organizacija”, Školska knjiga, Zagreb, 2011. godina, str. 379.

³¹ Buble M., “Management”, Ekonomski fakultet Split, Split, 2000. godina, str. 579.

³² Jurković Z., „Važnost komunikacije u funkcioniranju organizacije“, Ekonomski vjesnik, vol. XXV, br. 2, 2012. godina, str. 388.

Interna komunikacija je proces komunikacije unutar same uprave, odnosno konkretnog organa uprave u kojem učestvuju svi zaposleni u organu, a koja ima za cilj realizaciju poslova i zadataka iz nadležnosti određenog organa uprave. Ona se odvija u nekoliko pravaca, pa se razlikuju: (1) vertikalna komunikacija prema gore, (2) vertikalna komunikacija prema dole, (3) horizontalna komunikacija i (4) lateralna komunikacija.

Vertikalna komunikacija prema dole odvija se od nadređenih ka podređenim u organizacionoj hijerarhiji. Ovaj oblik komunikacije je upravo i karakterističan za upravu, kao organizaciju sa “*autoritativnom atmosferom*”³³. Vertikalna komunikacija prema gore obuhvata povratne informacije od podređenih ka nadređenim u organizacionoj hijerarhiji. U cjelini posmatrano, može se reći da vertikalna komunikacija obuhvata nekoliko faza: kreiranje naloga i uputstava od rukovodstva (šta i kako treba raditi); prenošenje informacija i objašnjenja u vezi sa radnim zadacima (način i/ili razlozi za njihovo obavljanje); prenošenje informacije o ciljevima organizacije; prenošenje informacije o politikama i uobičajenim postupcima organizacije; te povratne informacije podređenima o kvalitetu njihovog rada³⁴. Efikasna vertikalna komunikacija doprinosi kvaliteti rada organa te osigurava lojalnost zaposlenih. Horizontalna komunikacija se odvija između lica istog statusa unutar jedne organizacione jedinice ili različitih organizacionih jedinica unutar organa. Horizontalnom komunikacijom se osigurava razmjena informacija, zatim koordinacija, te podjela zajedničkih problema³⁵. Najvećim dijelom se ovaj oblik komunikacije odvija kroz sastanke većeg ili manjeg broja lica, neposredne razgovore, interno dopisivanje i neformalnu komunikaciju³⁶. Lateralna komunikacija uključuje horizontalni tok informacija između pojedinaca ili grupa istog ili sličnog nivoa u organizacionoj hijerarhiji, te dijagonalni tok informacija između pojedinaca ili grupa različitih nivoa u organizacionoj hijerarhiji. Suštinski, riječ je o razmjeni informacija među zaposlenima.

Dakle, u internoj komunikaciji u upravi se informacije prenose silazno, uzlazno, horizontalno i dijagonalno u organizacionoj strukturi. Za razliku od toga, u eksternoj komunikaciji se informacije unose u upravu i iznose van nje.

³³ Lamza-Maronić, M., Glavaš, J., “Poslovno komuniciranje”, Studio HS Internet, Ekonomski fakultet u Osijeku, Osijek, 2008. godina, str. 18.

³⁴ Duraković J., *op. cit.*, str. 57.

³⁵ Buble, M., “Menadžerske vještine”, *op. cit.*, str. 190.

³⁶ Duraković J., *op. cit.*, str. 60.

Putevi komunikacije unutar organizacije čine postupak i redosljed u prenošenju informacija između pojedinaca i organizacionih jedinica, te, stoga postoji razlika između formalnih i neformalnih puteva komunikacije³⁷. Formalni putevi komunikacije nazivaju se redovnim, službenim putevima komunikacije, a karakteriše ih standardizovano i ujednačeno komuniciranje o određenim stvarima, na tačno određeni način, koji zaposleni moraju slijediti³⁸. Formalna komunikacija je unaprijed planiran, sistemski, službeni proces prijenosa informacije u govornom i pisanom obliku, koji je pri tome usklađen sa potrebama organizacije³⁹. Unutar uprave postoji mreža formalne komunikacije u kojoj se ideje i informacije kreću uzduž linija nadležnosti (hijerarhijskih nivoa) u organizacionoj strukturi⁴⁰, a koje se realizuju kroz vertikalnu i horizontalnu komunikaciju. Neformalna komunikacija je u upravi sekundarna i vrlo složena komunikacijska mreža, koja počiva na ličnim vezama, i koja, za razliku od formalne komunikacije ne prati neku unaprijed određenu liniju⁴¹. Neformalne mreže mogu biti grupe kolega ili prijatelja unutar jedne organizacione jedinice ili grupe kolega, prijatelja ili poznanika unutar jednog organa uprave, ili, pak, uprave u cijelosti. U prilog složenosti ovog oblika komunikacije govori činjenica da učesnici u tom procesu pripadaju različitim grupama, te da se odnosi između njih neprestano mijenjaju.

No, uloga komunikacije u upravi nije samo da se osigura razmjena informacija unutar uprave, nego i da se omogući razmjena informacija između uprave i njene okoline. Eksterna komunikacija podrazumjeva komunikaciju organa uprave sa vanjskim okruženjem, okolinom, odnosno širom društvenom zajednicom. Organi uprave eksternu komunikaciju ostvaruju sa drugim organima uprave, sa organima uprave različitih (viših i nižih) nivoa, sa političko-izvršnom vlašću, sa zakonodavnom vlašću, sa sudskom vlašću, sa fizičkim i pravnim licima⁴². To je proces u kojem učestvuju samo pojedini zaposleni, a koji obuhvata cjelokupnu komunikaciju (pismenu, usmenu,

³⁷ Buble M., "Menadžerske vještine", Sinergija, Zagreb, 2010. godina, str. 187.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Duraković J., „Poslovno komuniciranje u novomedijskom okruženju“, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2019., str. 56.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Jurković Z., *op. cit.*, str. 393.

⁴² Jianu E., Ciobanu N.r, Cioboata R., *op. cit.*, str. 175.

neposrednu, telefonsku, elektronsku i sl.) u vezi sa realizacijom postavljenih poslova i zadataka.

Kao i interna, i eksterna komunikacija se može ostvarivati na formalan i neformalan način. Formalnoj eksternoj komunikaciji se u upravi, ali generalno i u drugim poslovnim organizacijama, posvećuje posebna pažnja. Ovo je razumljivo jer imidž svake poslovne organizacije u najvećoj mjeri zavisi od efikasnosti njene eksterne komunikacije. Cijenimo bitnim naglasiti da je dobra interna komunikacija preduslov za efikasnu eksternu komunikaciju.

Zbog obima ovog rada ne možemo se upuštati u dublju analizu interne i eksterne komunikacije u upravi, stoga ćemo se u nastavku teksta osvrnuti na samo jedan, vrlo značajan aspekt eksterne komunikacije uprave, a to je komunikacija u upravnom postupku, kao postupku koji je dominantno vezan za rad i postupanje organa uprave.

4. KOMUNIKACIJA U UPRAVNOM POSTUPKU

Prema općeprihvaćenoj definiciji, upravni postupak je skup pravnih pravila po kojima postupaju organi uprave i institucije sa javnim ovlaštenjima kada u upravnim stvarima rješavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica⁴³. Upravni postupak predstavlja osnovnu garanciju zaštite prava i pravnih interesa građana i pravnih lica u njihovom odnosu sa upravom te, istovremeno, i značajan indikator kvaliteta javnih usluga⁴⁴. Naime, odlučivanje u upravnom postupku se više ne smatra vidom “vršenja vlasti” kao posebne “naredbodavne funkcije” prema kojoj se na osnovu slobodne procjene odlučuje o priznavanju nekog prava ili utvrđivanju obaveze, nego se, u skladu sa savremenim koncepcijama u razvoju uprave, smatra oblikom vršenja funkcije javne službe⁴⁵. U ovom postupku, komunikacija je formalan, unaprijed planiran, oficijelni proces prijenosa informacija u govornom i

⁴³ Čl. 1. Zakona o upravnom postupku (BiH) (“Sl. glasnik BiH”, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16).

⁴⁴ Horić S, Mehmedović E., “Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji”, Sui generis, god. IV, br. 4, 2017. godina, str. 142.

⁴⁵ Lilić S. “Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu”, Sarajevo-Banja Luka, str. 7.

pisanom obliku između pravnih subjekata u pravnom odnosu, koji je usklađen sa potrebama upravnog postupka. Odnosno to je djelatnost slanja i primanja poruka radi obavještanja i utjecanja među stranama u upravno-pravnom odnosu⁴⁶.

Jedna strana u ovom pravnom odnosu je uvijek organ uprave, kao nosilac državne vlasti, dok drugu stranu čine različita fizička i pravna lica. Kao nosilac državne vlasti, organ uprave u upravnom postupku, autoritativno i jednostrano, odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica. Brojni autori ističu da je upravni postupak u priličnoj mjeri krut i formalan⁴⁷, stoga ne čudi da je takva i komunikacija među učesnicima u ovom postupku.

U Bosni i Hercegovini je (opće) upravno-procesno postupanje normativno uređeno na četiri nivoa (na nivou države Bosne i Hercegovine⁴⁸, dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine⁴⁹ i Republike Srpske⁵⁰ te Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine⁵¹). Svi ti zakoni o (općem) upravnom postupku navedenu materiju uređuju na vrlo sličan način⁵². Oni određuju da komunikacija između organa i stranaka u upravnom postupku se ostvaruje putem: podnesaka stranaka; pozivanja stranaka i drugih lica (svjedoka, vještaka...); sačinjavanja zapisnika; razgledanja spisa od strane stranke i obavještanja stranaka o toku postupka; i dostavljanja pismena stranci od strane organa. Vrlo jednostavno se može uočiti da načini komunikacije u upravnom postupku mogu biti u

⁴⁶ Blagojević-Danilović A., Danilović, N., "Pravna komunikacija u upravnom postupku", Baština, Priština-Leposavić, sv. 47, 2019. godina, str. 153.

⁴⁷ „Pretjeran formalizam će uvijek ostati karakteristika našeg upravnog postupka, a on će i dalje podjsećati na kopiju postupka pred sudom.“ - Đulabić V., „Pogovor - Modernizacija općeg upravnog postupka u Hrvatskoj 2009. godine“, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu Zagreb i Društveno Veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009. godina, str. 224.; „Valja naglasiti i da se u najnovije vrijeme značajno mijenjaju i očekivanja građana i gospodarskih subjekata, koji u javnosti često ukazuju na složene i dugotrajne upravne postupke, njegov formalizam...” - Đerđa, D., Pičuljan Z., „Novo hrvatsko opće upravno-postupovno pravo“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991) v. 30, br. 1, 2009. godina, str. 245-290.

⁴⁸ “Sl. glasnik BiH”, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16.

⁴⁹ “Sl. novine FBiH”, br. 2/98 i 48/99.

⁵⁰ “Sl. glasnik RS”, br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18.

⁵¹ “Sl. glasnik BDBiH” - prečišćeni tekst, br. 48/11, 21/18 i 23/19.

⁵² Horić S., Mehmedović E., *op. cit.*, str. 143.

usmenom i/ili pismenom obliku. Pri tome, usmena komunikacija naročito dolazi do izražaja tokom postupka, odnosno u fazi ispitivanja, usmene rasprave i dokazivanja.

U nastavku teksta ćemo pobliže razmotriti oblike komunikacije normirane u upravnom postupku.

4.1. Podnesak

Podnesak je generički naziv za sva obraćanja stranke i drugih lica usmjerena prema organu, radi njegovog postupanja u upravnom postupku⁵³. U pravilu je riječ o pisanom sastavu kojim se od organa traži neko postupanje⁵⁴, pa se u tom smislu se pod podnescima podrazumjevaju molbe, zahtjevi, žalbe, prijedlozi, prijave, prigovori, obrasci koji se koriste za automatsku obradu podataka i druga saopštenja kojima se pojedinci i pravna lica obraćaju organima. Forma podneska nije određena zakonom (čime se smanjuje formalizam i olakšava pravni saobraćaj), ali su zakonom su propisani elementi koje svaki podnesak obavezno mora sadržavati da bi se po njemu moglo postupiti⁵⁵. Zakonom određeno da podnesak mora biti razumljiv da bi se po njemu moglo postupiti. Razumljivost podneska se može ocjenjivati u odnosu na njegovu (ne)čitljivost (npr. loš rukopis, loša kopija) ili na njegovu sadržinu, u smislu da službeno lice ne može da razumije šta je cilj podneska, odnosno koje pravo ili pravni interes stranka želi da ostvari podneskom⁵⁶.

Podnesci kojima nedostaje neki od bitnih elemenata i nerazumljivi podnesci smatraju se neurednim podnescima. No, čak i kada je podnesak neuredan, organ ga samo zbog toga ne može odbaciti. Upravo suprotno, dužnost organa je da poduzme sve radnje koje su potrebne da se uočeni nedostaci otklone. Pri tome je pravilo da organ sam otklanja one nedostatke koji ne sprječavaju rad po podnesku (npr. ispravlja grešku u nazivu organa), dok o onim nedostacima

⁵³ Krijan P., „Komentar Zakona o upravnom postupku FBiH sa sudskom praksom“, Privredna štampa d.d., Sarajevo, 2002. godina, str. 117.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Podnesak obavezno treba sadržavati: oznaku organa kojem se upućuje, predmet na koji se odnosi, zahtjev (šta se traži, predlaže, zahtjeva isl.), ko je zakonski zastupnik ili punomoćnik ako ga ima, ime, prezime i adresu podnosioca, odnosno zastupnika ili punomoćnika, te potpis podnosioca.

⁵⁶ Blažić, Đ., “Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku”, str. 37. (<https://uzk.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=356156&rType=2&alphabet=cyr>).

koji sprječavaju rad po podnesku obavještava podnosioca i poziva ga da ih u odgovarajućem roku otkloni. Ukoliko podnosilac nedostatke otkloni u ostavljenom roku smatra se da je podnesak od početka uredan, u protivnom smatra se da nije ni podnesen⁵⁷.

4.2. Pozivanje

Pozivanje ima za cilj da organ uspostavi kontakt sa onim licima čije je prisustvo pred organom potrebno radi poduzimanja određene radnje u postupku (stranka, svjedok, vještak). Organ je ovlašten da pozove ono lice koje ima prebivalište ili boravište na njegovom području, a samo izuzetno može pozvati i ono lice koje na njegovom području nema prebivalište ili boravište. Uslov je da se time postupak značajno olakšava ili ubrzava, a da sam dolazak za pozvano lice ne uzrokuje veće troškove ili gubitak vremena. Kada je potrebno pozvati neko lice, odlučuje službeno lice koje vodi postupak. Pri pozivanju je organ dužan voditi računa da se lice čije je prisustvo potrebno pozove pred organ u ono vrijeme koje ga najmanje ometa u obavljanju redovnog posla. Ako se ne radi o hitnom predmetu, u pozivu se pozvanom može ostaviti mogućnost da umjesto dolaska organu do određenog dana dostavi pisanu izjavu.

Pozivanje stranke organ vrši pismenim putem. Pri tome je forma poziva propisana zakonom⁵⁸, pa bi svaka eventualna greška u sadržini poziva mogla poziv činiti nevaljanim.

Pozvano lice je dužno da se odazove pozivu, odnosno dužno je da svoj izostanak opravda službenom licu koje vodi postupak. Pod opravdanim razlogom neodazivanja pozivu zakon navodi bolest pozvanog i drugi opravdan razlog. Međutim, zakon ne precizira o kakvoj se bolesti treba raditi da bi ta bolest bila opravdan razlog neodazivanja pozivu. Prema Krijanu, takvom bolešću se ne bi

⁵⁷ O tome organ donosi poseban zaključak kojim se ova činjenica konstatuje. Protiv zaključka je dopuštena posebna žalba.

⁵⁸ U pozivu se obavezno navodi: naziv organa koji poziva, ime i prezime i adresa lica koje se poziva, mjesto, dan, a kad je to moguće i sat dolaska pozvanog, predmet zbog koga se poziva i u kojem svojstvu (kao stranka, svjedok, vještak itd.), a zatim i koja pomoćna i dokazna sredstva pozvani treba da ponese. U pozivu se treba navesti da li je pozvano lice dužno da dođe lično ili može poslati punomoćnika koji će je zastupati pred organom. Pozvano lice se u pozivu obavezno upozorava da je dužno da se odazove, odnosno da je u slučaju svoje spriječenosti dužno da o tome obavijesti organ koji je izdao poziv. Pozvani se nadalje upozorava da može biti priveden ako se iz neopravdanih razloga ne odazove pozivu ili ne obavijesti organ o svojoj spriječenosti, odnosno upozorava se da iz navedenih razloga može biti i novčano kažnjen.

mogla smatrati lakša bolest, poput npr. prehlade, nego samo teža bolest zbog koje pozvani mora ostati ležati kući, ići na bolnički tretman i sl.⁵⁹. Ni drugi opravdan razlog, kao osnovan razlog neodazivanja pozivu, nije preciziran zakonom, pa treba smatrati da se radi o nekoj situaciji koja objektivno onemogućava dolazak pozvanog (npr. saobraćajna nesreća, ekstremne vremenske neprilike)⁶⁰. O opravdanju neodazivanja pozivu službeno lice koje vodi postupak sačinjava službenu zabilješku.

Ukoliko se pozvano lice ne odazove pozivu, a svoj izostanak ne opravda, organ može narediti da ga se prisilno dovede, a može ga i novčano kazniti⁶¹. No, ove mjere se mogu primjeniti samo ukoliko su bile naznačene u pozivu⁶².

4.3. Zapisnik

Zapisnik je pismeni trag, pisani dokaz o radnjama koje su poduzete tokom upravnog postupka⁶³. Ipak, zapisnik se ne sačinjava o svim, nego samo o važnijim radnjama u postupku, pri čemu voditelj postupka sam ocjenjuje koje su to važnije radnje u postupku. Cilj zapisnika je da prenese tok i sadržaj radnje koja se u postupku poduzima⁶⁴.

Zapisnik se treba voditi tačno i uredno. U skladu sa svojom svrhom, sačinjava se, u pravilu, prilikom obavljanja radnje, što znači da ako se radnja ne može završiti istog dana, u zapisnik će se unijeti za svaki dan posebno ono što je tog dana urađeno i to će se potpisati. Ako se radnja o kojoj se vodi zapisnik nije mogla

⁵⁹ Krijan P., *op. cit.*, str. 129.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Zaključak o privođenju ili izricanju novčane kazne donosi službeno lice koje vodi upravni postupak, u saglasnosti sa službenim licem ovlaštenim za rješavanje stvari (u pravilu – rukovodilac organa). Zaključak o privođenju se izvršava preko nadležnih policijskih uprava.

⁶² Ukoliko se pozvano lice prinudno privede, bez da je u pozivu bila naznačena primjena te mjere čini se prekršaj. - član 289. stav (1) tačka 4) Zakona o upravnom postupku (BiH).

⁶³ Blažić Đ., *op. cit.*, str. 39.

⁶⁴ „Zapisnik treba da bude verna i kompletna slika toka i sadržaja radnje zbog koje se vodi. Sve ono što je od značaja za rešavanje stvari mora se uneti odnosno upisati u zapisnik – korišćenje isprave, izjave saslušanih lica, doneti zaključci i drugo.“ - Tomić Z., Bačić V., „Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova“, sedmo izdanje, Javno preduzeće Službeni list SRJ, Beograd, 1999. godine, str. 124.-125.

obaviti bez prekida, u zapisniku će se naznačiti da je bilo prekida. U zapisniku se navode sve isprave koje su, u bilo koju svrhu, upotrijebljene pri izvođenju radnje, a prema potrebi iste se prilažu zapisniku⁶⁵. Konstatacija o ispravi i njenom sadržaju mora biti potpuna, da bi se ista nesporno identifikovala. Ukoliko se u postupku uzimaju izjave određenih lica, te izjave se upisuju u zapisnik što tačnije, a prema potrebi, i doslovno. Ako se uzimanje izjave obavlja preko tumača ili prevodioca, označiće se na kojem je jeziku saslušani govorio i ko je bio tumač ili prevodilac.

Zapisnik, u pravilu, potpisuju lica koja učestvuju u dotičnoj radnji postupka. Zatim, zapisnik svojim potpisima ovjeravaju službeno lice koje je vodilo radnju o kojoj se sačinjava zapisnik i zapisničar, ukoliko ga je bilo. No prije potpisivanja, zapisnik se obavezno čita i u njega se unose sve eventualne primjedbe na zapisnik, odnosno unosi se konstatacija da nema primjedbi na zapisnik. Zakonom je posebno određeno da se svako lice koje je u postupku saslušano potpisuje ispod dijela teksta gdje je sadržana izjava koju je dalo, potvrđujući tako navode zapisnika.

Zakonito sastavljen zapisnik ima snagu javne isprave⁶⁶, izuzev onih dijelova na koji su stavljene primjedbe da nisu pravilno sastavljeno⁶⁷. Prema Krijanu, zakonska presumcija o tome da zapisnik ima snagu javne isprave se „*ne odnosi i na istinitost navoda u danim izjavama, već samo da su izjave točno unesene u zapisnik onako kako su dane od saslušane osobe*“⁶⁸. Navedeno je u potpunosti osnovano jer (privatna) izjava ne može steći snagu javne isprave, ali se zapisnikom potvrđuje da je ista data. Kao i svaka druga javna isprava i zapisnik se može pobijati, s tim da je teret dokazivanja na licu koje ga pobija.

4.4. Razgledanje spisa i obavještavanje o toku postupka

Razgledanje spisa i obavještavanje o toku postupka podrazumijeva pravo stranke u upravnom postupku da razgleda i vrši prijepis spisa predmeta. To pravo ima i svako drugo lice koje za to učini vjerovratnim svoj pravni interes. Razgledanje spisa se vrši pod nadzorom službenog lica. Međutim, ne mogu se razgledati svi spisi, kao: zapisnik o vijećanju i glasanju, službeni referati i nacrti

⁶⁵ *Ibid*, str. 125.

⁶⁶ Perišić S., “Organizacija i principi inspekcijuskog nadzora”, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Nišu, 2011. godina, Niš, str. 196.

⁶⁷ Čl. 70. st. (1) Zakona o upravnom postupku (BiH).

⁶⁸ Krijan P., *op. cit.*, str. 135.

rješenja, zatim spisi koji se vode kao povjerljivi, ako bi se razgledanjem mogla osujetiti svrha postupka, ili ako se to protivi javnom interesu ili opravdanom interesu jedne stranke ili trećih lica. Ove okolnosti se procjenjuju u svakom konkretnom slučaju.

Obavještavanje o toku postupka je proaktivna radnja koju organ vrši u odnosu na stranku i svako drugo lice koje učini vjerovatnim svoj pravni interes u konkretnom predmetu, kao i u odnosu na zainteresovane organe⁶⁹. S druge strane, razgledanje spisa je reaktivna aktivnost organa uprave, odgovor organa na izričit zahtjev stranke ili drugog lica koje učini vjerovatnim svoj pravni interes za to. Oba instituta imaju za cilj da se stranci (ili drugom licu koje ima pravni interes za to) omogući da se upozna sa tokom upravnog postupka, sa svim poduzetim radnjama i izvedenim dokazima, u cilju utvrđivanja činjeničnog stanja. Primjena ovih instituta omogućava potpunije ostvarivanje načela materijalne istine. Organ samostalno odlučuje o intenzitetu obavještavanja stranke, dok je kod postupanja po zahtjevu za razgledanje spisa, s obzirom na njegov smisao, dužan da odlučuje hitno. Protiv eventualnog odbijanja zahtjeva za razgledanje spisa dopuštena je posebna žalba, bez obzira da li je izdat pismeni zaključak ili je stranka o tome obavještena usmeno. Žalba se može izjaviti odmah po saznanju za odbijanje, a najkasnije u roku od 24 sata. Drugostrepeni organ je dužan da o izjavljenoj žalbi odluči u roku od 48 sati od izjavljivanja žalbe⁷⁰. Sve navedeno ukazuje na hitnost u odlučivanju po zahtjevu za razgledanje spisa.

4.5. Dostavljanje

Dostavljanje je procesna radnja kojom se pismeno predaje licu kojem je namjenjeno (adresatu), uz odgovarajuću potvrdu prijema. Riječ je o izuzetno važnoj radnji u upravnom postupku, jer od momenta kada je pismeno uredno dostavljeno adresatu, ono počinje proizvoditi pravne posljedice. Pod urednom dostavom pismena podrazumjeva ona koja je u svemu obavljena po pravilima Zakona o upravnom postupku. Pismeno koje adresatu nije dostavljeno na propisan način ne proizvodi nikakvo pravno dejstvo, jer se u tom slučaju ne radi o urednoj dostavi.

⁶⁹ Čl. 72. st. (6) Zakona o upravnom postupku (BiH).

⁷⁰ Čl. 72. st. (7) i (8) Zakona o upravnom postupku (BiH).

Svrha dostavljanja je upoznavanje adresata sa sadržinom poslanog materijala, čime se, sa jedne strane omogućava kontinuitet postupka, a sa druge strane ispunjava obaveza, odnosno zaštita i ostvarenje prava i pravnih interesa adresata⁷¹. Od momenta kada je izvršeno uredno dostavljenje pismena, to pismeno vezuje i organ i adresata. Naime, od tog momenta je adresat dužan da svoje postupanje prilagodi sadržaju pismena, a organ ga više, mimo zakonom propisanog postupka, ne može povući ili izmijeniti.

Dostavljanje se vrši putem pošte ili službenog lica organa (kurir), radnim danom, i to danju. Na koji način će se izvršiti dostavljanje određuje službeno lice organa čije se pismeno dostavlja, pri čemu nastoji da to bude onaj način koji je u konkretnom slučaju najbrži i najsigurniji. Tri su principa kojima se službeno lice organa rukovodi pri određivanju načina dostavljanja. To su: interes stranke, posebno imajući u vidu načelo pomoći nekoj stranci i pravo stranke na pravni lijek; javnost obavještanja; i ekonomičnost postupka koja se ogleda u racionalizaciji troškova i pojednostavljenju procedure.

U pravilu se dostavljanje vrši u stanu ili na radnom mjestu adresata, a ukoliko adresat na to pristane, dostavljanje se može izvršiti i izvan njegovog stana, odnosno radnog mjesta.

Zakon razlikuje lično i posredno dostavljanje, te posebne slučajeve dostavljanja. U upravnom postupku se dostavljanje, u pravilu, vrši lično i to neposrednom predajom pismena u ruke adresatu. Ovaj način dostavljanja je najpouzdaniji, jer se pismeno predaje baš onoj licu kojem je namjenjeno, zbog čega se osnovano može smatrati da se ono upoznalo sa njegovom sadržinom. Tek ukoliko lično dostavljanje nije moguće, dostavljanje se vrši na jedan od više zakonom propisanih načina.

Dostavljanje se redovno dokazuje dostavnicom kao pismenim dokazom. Dostavnica je pismena potvrda o izvršenoj dostavi, koju potpisuju dostavljač i primalac, koji osim potpisa i slovima označava dan prijema pismena. Potrebno je naglasiti da dostavnica jeste osnovno, ali da nije i jedino dokazno sredstvo o izvršenom dostavljanju. Ako se desi da je nestala, dokazivanje dostavljanja se može izvršiti i drugim sredstvima. Za dostavljanje važi pravilo da stranke ne mogu da trpe štetne posljedice zbog grešaka u dostavljanju. Ako se ne može utvrditi kada je dostavljanje izvršeno, smatrat će se da je izvršeno onog dana za koji se utvrdi da je adresat saznao za pismeno i njegovu sadržinu.

⁷¹ Blažić Đ., *op. cit.*, str. 42.

5. POTREBA UNAPRIJEĐENJA I OLAKŠANJA KOMUNIKACIJE IZMEĐU UPRAVE I GRAĐANA

Postojeći modaliteti komunikacije između uprave i građana su dosta formalni, limitirani i u značajnoj mjeri prevaziđeni u ovom društvenom trenutku⁷². Stoga je očita potreba za unaprijeđenjem i olakšanjem komunikacije između uprave i građana. Unaprijeđenje komunikacije je potrebno zbog promjenjene uloge uprave koja sve više djeluje kao servis građana, ali i povećane interakcije između građana i uprave. S druge strane, formalnost jezika, veliki broj stručnih izraza i fraza, upotreba stranih riječi i sl. nužno ukazuju da je potrebno olakšati komunikaciju građana sa upravom. Sva komunikacija koja ide od uprave prema građanima mora biti osmišljena i napisana tako da bude razumljiva onima kojima je namjenjena i da jasno odražava stvarnu aktivnost uprave.

Zanimljiv je primjer Italije koja je devedesetih godina prošlog stoljeća, provela projekat pojednostavljenja komunikacije između uprave i građana. U sklopu ovog projekta je najprije 1993. godine pripremljen *Codice di Stile*, koji je dao opće smjernice za unaprijeđenje pismene komunikacije sa građanima, nakon čega je 1997. godine pripremljen *Manuale di Stile*, koji je predstavljao praktičan priručnik za službenike koji su uključeni u pismenu komunikaciju sa građanima⁷³. Ovim priručnikom je istaknuta potreba jednostavnosti komunikacije, u smislu upotrebe riječi koje se koriste u svakodnevnom jeziku i imaju standardan smisao, kratkih riječi, te riječi, a ne skraćenica. Istaknuta je potreba razumljivosti komunikacije, uvedena je funkcionalna restrikcija, u smislu izbjegavanja bombastičnih izraza ili riječi u navodnicima koje onda imaju drugo značenje, a date su i brojne upute i primjeri. Na kraju, utvrđeni su prijedlozi za standardizaciju i pojednostavljenje najčešćih upravnih obrazaca, provedeno je usavršavanje službenika za pisanje u upravi, te je razvijen kompjuterski softver koji automatski provjerava nivo čitljivosti dokumenta.

⁷² I pored određenih prilagodavanja, postojeći modaliteti komunikacije u najvećem dijelu baštine tradiciju bivšeg jugoslovenskog Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list FNR", broj 52/56) iz 1956. godine.

⁷³ Koprić I. "Predgovor" u: Koprić I., Đulabić V. (ur.), "Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj", Institut za javnu upravu Zagreb i Društveno Veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009. godina, str. 11.

Osim toga, u Italiji su od strane različitih organa izvršne vlasti i uprave⁷⁴ poduzimane i druge aktivnosti u okviru projekta pojednostavljenja jezika u upravi, a sa osnovnim ciljem povećanja efikasnosti uprave⁷⁵.

Navedena ideja je (ne samo teorijski) interesantna, nego može biti višestruko praktično korisna i u kontekstu Bosne i Hercegovine, kako za građane, tako i za upravu. Svrha komunikacije je da jasno i nedvosmisleno prenese informaciju, poruku. Da bi se to postiglo potrebno je da primalac poruke istu razumije na način na koji je razumije i pošiljalac. Da bi se to osiguralo nužno je da poruka koju uprava šalje bude jasna, konkretna i precizna. Uprava koja želi da bude servis građanima mora osigurati da ima jasan proces komunikacije koji je razumljiv svima⁷⁶. S obzirom na ulogu i značaj uprave na živote ljudi, ovo je posebno značajno u odnosu na komunikaciju uprave i građana.

Svi nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini su saglasni da reforma javne uprave mora uključivati i reformu i modernizaciju upravnog postupka, koja opet, nužno mora uključivati i određena unaprijeđenja i olakšanja komunikacije, barem kroz primjenu savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija⁷⁷. Naime, napredak informaciono-komunikacijskih tehnologija daje novu dimenziju komunikaciji i sada se može bez ikakve dileme zaključiti da bez korištenja odgovarajućih informaciono-komunikacijskih tehnologija uprava ne može ostvariti efikasnu komunikaciju, kako internu tako još i više eksternu. Unaprijeđenjem eksterne komunikacije, naročito komunikacije sa fizičkim i pravnim licima, uprava bi u svom radu postala efikasnija, te u pravom smislu riječi na usluzi građanima. To je prilika za unaprijeđenje sistema sveukupne komunikacije na relaciji uprava - građanin.

⁷⁴ Presidenza del consiglio dei ministri je 2001. godine donijela „*Regole di redazione dei testi normativi*“ (Pravila o uređivanju normativnih tekstova) - (Gazzetta Ufficiale, n. 101/2001, S.O. n.105) koji reguliše upotrebu jezika u normativnim tekstovima, dok je ministar javne uprave 2002. godine izdao direktivu „*Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi*“ (Pojednostavljenje jezika u upravnim aktima) - (Gazzetta Ufficiale, n. 141/2002) svim organima javne uprave.

⁷⁵ Detaljnije: https://www.unipa.it/archivio-intranet/.content/documenti_NewsFormazione_allegati/Raccolta_organica_di_testi_sulla_semplifi.pdf.

⁷⁶ Jianu E., Ciobanu N., Cioboata R., *op. cit.*, str. 175.

⁷⁷ Godinjak F., Horić S., Mehmedović E., “Izazovi uvođenja informaciono-komunikacionih tehnologija u upravne postupke – Nužnost reforme upravnih postupaka”, Uprava, broj 2/19, 2019. godina, str. 14.

6. ZAKLJUČAK

Komunikacija je pokretač svih civilizacijskih i društvenih procesa, pa tako i procesa unutar uprave. Ona je osnova društvenog progressa, dok je njen izostanak ili devijacija uzrok društvene regresije. Civilizacija je od svojih najranijih početaka stvarala informacije komunikacijom: prvim jezicima, crtežima u pećinama, osnovnim matematičkim radnjama sabiranja i oduzimanja, rukopisima i štampanim formama, pa sve do savremenih digitalnih i, često, interaktivnih platformi prikazivanja podataka. U teoriji postoje brojna tumačenja komunikacije, a ono što je svima zajedničko jeste postojanje pet fundamentalnih faktora komunikacije, a to su: inicijator komunikacije, primalac, način prijenosa, poruka, i njen efekat.

Proces komunikacije počinje kada pošiljalac stvori poruku. Ta poruka je kodirana u signal i prenesena konkretnim medijem ili kanalom prema primaocu. Primalac poruku mora dešifrovati, shvatiti i, eventualno, uzvratiti signalom. Svrha komunikacije je da se informacija, odnosno poruka jasno prenese. Da bi se to postiglo potrebno je da primalac poruku razumije na isti način na koji je razumije i pošiljalac.

Imajući u vidu značaj i ulogu uprave u društvu, od velikog je značaja razmotriti pitanje načina i modaliteta komunikacije u upravi. Uprava predstavlja skup upravnih organizacija koje, u skladu sa propisima, obavljaju poslove u interesu određene (lokalne, regionalne ili nacionalne) političke zajednice. Spada u red birokratskih organizacija, za koje je karakteristična specijalizirana podjela rada, jasna hijerarhija rukovođenja sa lancem zapovijedanja, te formalno planiranje i zapošljavanje na osnovi kompetentnosti.

Da bi obavljala svoje poslove uprava nužno komunicira sa građanima, ali i unutar same sebe. Sistem komunikacije, bez kojeg uprava ne bi mogla obavljati svoje poslove, podrazumijeva metodički i planski oblikovanu mrežu kretanja informacija, kojom su povezani pojedinci, radna mjesta i organizacione jedinice.

Komunikacija u upravi se može ostvarivati na formalan i neformalan način. Formalna komunikacija je unaprijed planiran, sistemski, službeni proces prijenosa informacije u govornom i pisanom obliku, koji je usklađen sa potrebama organizacije. Unutar uprave postoji mreža formalne komunikacije u kojoj ideje i informacije teku duž linija nadležnosti (hijerarhijskih nivoa) u organizacionoj strukturi, a koja se realizuje kroz vertikalni i horizontalni kanal komunikacije.

Neformalna komunikacija u upravi ima sekundaran, mnogo manji značaj nego u nedržavnim organizacijama, međutim njen utjecaj se ne smije zanemariti. To je vrlo složena komunikacijska mreža, koja se zasniva na ličnim vezama, i koja, za razliku od formalne komunikacije, ne slijedi neku unaprijed određenu liniju.

Uloga komunikacije u upravi nije samo da se osigura razmjena informacija unutar uprave, nego i da se omogući razmjena informacija između uprave i njene okoline. S tim u vezi se razlikuju interna i eksterna komunikacija. Interna komunikacija je proces u kojem učestvuju svi zaposleni, a čiji je cilj realizacija planova, odnosno poslova i zadataka iz nadležnosti određenog organa uprave. Ona se odvija u više pravaca, informacije prenose silazno, uzlazno, horizontalno i dijagonalno u organizacionoj strukturi. Za razliku od toga, u eksternoj komunikaciji se informacije unose u upravu i iznose van nje. Eksterna komunikacija podrazumjeva komunikaciju uprave sa vanjskim okruženjem, okolinom, odnosno širom društvenom zajednicom. To je proces u kojem učestvuju samo pojedini zaposleni, a koji obuhvata cjelokupnu komunikaciju (pismenu, usmenu, neposrednu, telefonsku, elektronsku i sl.) u vezi sa realizacijom postavljenih poslova i zadataka iz nadležnosti organa uprave. Kao i interna, i eksterna komunikacija se može ostvarivati na formalan i neformalan način.

U upravnom postupku, koji je dominantno vezan za rad i funkcionisanje organa uprave, komunikacija je formalan, unaprijed planiran, službeni proces prijenosa informacija u govornom i pisanom obliku između pravnih subjekata u pravnom odnosu, koji je usklađen sa potrebama upravnog postupka. Suštinski to su djelatnosti slanja i primanja poruka radi obavještanja i utjecanja među strankama u pravnom odnosu. Zakoni o (općem) upravnom postupku u Bosni i Hercegovini navedenu materiju uređuju na vrlo sličan način, te određuju da se komunikacija između organa i stranaka u upravnom postupku ostvaruje putem: predaje podnesaka od strane stranke; pozivanja stranke i drugih lica; sačinjavanja zapisnika od strane ovlaštenog službenog lica; razgledanja spisa i obavještanja stranaka o toku postupka; i dostavljanja pismena stranci. Nesporno se može zaključiti da je komunikacija u upravnom postupku prije svega formalna.

Takvi modaliteti komunikacije između uprave i građana nisu odgovarajući u ovom društvenom trenutku. Nesporna je potreba za unaprijeđenjem i olakšanjem komunikacije između uprave i građana. Unaprijeđenje komunikacije je potrebno zbog promjenjene uloge uprave koja sve više

djeluje kao servis građana, ali i povećanja interakcije između građana i uprave. Formalnost, pa i arhaičnost jezika koji uprava koristi, veliki broj stručnih izraza i fraza, upotreba stranih riječi i sl. ukazuju na nužnost unaprijeđenja i olakšanja komunikacije građana i uprave. Sva komunikacija koja ide od uprave prema građanima mora biti osmišljena i napisana tako da bude razumljiva onima kojima je namjenjena i da jasno odražava aktivnost uprave. Da bi se to osiguralo nužno je da poruka koju uprava šalje bude jasna, konkretna i precizna. S obzirom na ulogu i uticaj uprave na živote ljudi, ovo je posebno značajno u odnosu na komunikaciju uprave i građana. Unaprijeđenjem eksterne komunikacije, naročito komunikacije sa fizičkim i pravnim licima, uprava bi u svom radu postala efikasnija, te u pravom smislu riječi na usluzi građanima.

LITERATURA

- 1) Alebić Luka, Bijuković Maršić Mirta (2017), Grad kao tekst - tekst kao grad: mapiranje književnih tekstova Jasmina Imamovića i Vilme Vukelić, u: Albidović Albina (ur.) *Rad i stvaralaštvo u XXI vijeku*, Evropski univerzitet Brčko, Brčko.
- 2) Archer Dane, Akert Robin M. (1997), Words and everything else: Verbal and nonverbal cues in social interpretation, *Journal of personality and social psychology*, vol. 35, no. 6.
- 3) Blagojević-Danilović Aleksandra, Danilović Neđo (2019), Pravna komunikacija u upravnom postupku, *Baština*, Priština-Leposavić, sv. 47.
- 4) Blažić, Đordžije (2016), *Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku*, str. 37. (<https://uzk.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=356156&rType=2&alphabet=cyr>).
- 5) Borković Ivo (2002), *Upravno pravo*, Narodne novine d.d., Zagreb.
- 6) Buble Marin (2000), *Management*, Ekonomski fakultet Split, Split.
- 7) Buble, Marin (2010), *Menadžerske vještine*, Sinergija, Zagreb.
- 8) Buck Ross, Van Lear C. Arthur (2002), Verbal and nonverbal communication: Distinguishing symbolic, spontaneous, and pseudo-spontaneous nonverbal behavior, *Journal of communication*, vol. 52, no. 3.
- 9) Castels Manuel (2009), *Communication Power*, Oxford University Press Inc., New York.
- 10) Copley Paul, (2008), Communication: Definitions and concepts, *The international encyclopedia of communication*.
- 11) Debray Régis, (2000), Les Révolutions médiologiques dans l'Histoire: pour une approche comparative, *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)*, no. 1.
- 12) Duraković Jasna (2019), *Poslovno komuniciranje u novomedijskom okruženju*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo.
- 13) Đerđa Dario, Pičuljan Zoran (2009), Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 30, br. 1, Rijeka.

- 14) Đulabić Vedran (2009), Pogovor - Modernizacija općeg upravnog postupka u Hrvatskoj 2009. godine, u: Koprić Ivan, Đulabić Vedran (ur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu Zagreb i Društveno Veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
- 15) Godinjak Faris, Horić Selma, Mehmedović Emir (2019), Izazovi uvođenja informaciono-komunikacionih tehnologija u upravne postupke – Nužnost reforme upravnih postupaka, *Uprava*, broj 2/19.
- 16) Grabe Maria Elizabeth (2011), News as reality-inducing, survival-relevant, and, *Applied evolutionary psychology*.
- 17) Horić Selma, Mehmedović Emir (2017), Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji, *Sui generis*, god. IV, br. 4.
- 18) Jianu Elena, Ciobanu Nicusor, Cioboata Roxana (2013), Techniques and Methods to Improve the Communication Channels in Modern Public Administration, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, no. 92.
- 19) Jurković Zvonimir (2012), Važnost komunikacije u funkcioniranju organizacije, *Ekonomski vjesnik*, vol. XXV, br. 2.
- 20) Kljajić Bratoljub (1979), *Rječnik stranih riječi*, Nakladni zavod MH, Zagreb.
- 21) Koprić Ivan et al. (2014), *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb;
- 22) Koprić Ivan (2009), Predgovor, u: Koprić I., Đulabić V. (ur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu Zagreb i Društveno Veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
- 23) Krijan Pero (2002), *Komentar Zakona o upravnom postupku FBiH sa sudskom praksom*, Privredna štampa d.d., Sarajevo.
- 24) Lamza-Maronić Maja, Glavaš, Jerko (2008), *Poslovno komuniciranje*, Studio HS Internet, Ekonomski fakultet u Osijeku, Osijek.
- 25) Lilić Stevan (2016), *Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu*, Sarajevo-Banja Luka, 2016. godina, str. 7.

- 26) Malović Stjepan (2005), *Osnove novinarstva*, Golden marketing, Zagreb.
- 27) Osmančević Enes (2011), Prilog povijesti ideje demokratičnosti u komuniciranju, *Medianali*, vol. 5 (2011), no. 10.
- 28) Pehar Snježana (2007), Pojam uprave u teoriji i zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, br. XX, Mostar.
- 29) Perišić Saša (2011), *Organizacija i principi inspeksijskog nadzora*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Nišu, Niš.
- 30) Pusić Eugen (1993), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb.
- 31) Pusić Eugen (2006), Odnos građana i uprave, u: Koprić Ivan (ur.) *Javna uprava - nastavni materijali*, Pravni fakultet i Društveno veleučilište u Zagrebu.
- 32) Shannon Claude E., (1948), A mathematical theory of communication, *The Bell system technical journal*, vol. 27. no. 3.
- 33) Sikavica Pere (2011), *Organizacija*, Školska knjiga, Zagreb.
- 34) Tomić Zoran, Bačić Vera (1999), *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, sedmo izdanje, Javno preduzeće Službeni list SRJ, Beograd.
- 35) Watson James, Hill Anne (2015), *Dictionary of media and communication studies*, Bloomsbury Publishing, USA.
- 36) Zuckerman Miron, De Paulo Bella M., Rosenthal Robert (1981), Verbal and nonverbal communication of deception, *Advances in experimental social psychology*, vol. 14, Academic Press.

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 13.11.2020.

UDK: 35.077.2 : (497.6) (398)

Rijad Delić, MA

doktorant Fakulteta za upravu Univerziteta u Sarajevu

delic_@hotmail.com

**UPRAVNI SPOR PUNE JURISDIKCIJE U BOSNI I
HERCEGOVINI I DRŽAVAMA JUGOISTOČNE EVROPE
ADMINISTRATIVE DISPUTE OF FULL JURISDICTION IN
BOSNIA AND HERZEGOVINA AND COUNTRIES OF THE
SOUTHEAST EUROPE**

Sažetak

U radu se opisuje upravni spor *pune jurisdikcije* kao jedna vrsta upravnog spora kroz koju građani brže ostvaruju i osiguravaju svoja prava. Ovu vrstu spora analizirali smo iz perspektive postojećih zakonskih rješenja iz ove oblasti u Bosni i Hercegovini. U sporovima pune jurisdikcije, sud je dužan i ovlašten ne samo ispitivati pravilnost i zakonitost upravnog akta koji se pobija tužbom, nego i meritorno riješiti upravnu stvar svojom presudom. U tom slučaju sud istovremeno postupa i kasatorno (poništava nezakoniti upravni akt) i meritorno (donoseći presudu koja u potpunosti zamjenjuje poništeni upravni akt). Koristeći komparativnu metodu, izvršili smo analizu sudske nadležnosti u rješavanju upravnog spora u Bosni i Hercegovini te državama regiona jugoistočne Evrope koje su bile sastavni dio bivše Jugoslavije (Srbija, Hrvatska, Slovenija, Crna Gora i Makedonija).

Ključne riječi: *uprava, upravni spor, puna jurisdikcija.*

Abstract

The paper describes an administrative dispute of full jurisdiction as a type of administrative dispute through which citizens exercise and secure their rights faster. We have analyzed this type of dispute from the perspective of existing legal solutions in this area in Bosnia and Herzegovina. In disputes of full jurisdiction, the court is obliged and authorized not only to examine the regularity and legality of the administrative act that is challenged by the lawsuit, but also to resolve the

merits of the administrative matter by its judgment. In that case, the court acts simultaneously in cassation (annuls the illegal administrative act) and on the merits (passing a judgment that completely replaces the annulled administrative act). Using a comparative method, we analyzed the jurisdiction in resolving administrative disputes in Bosnia and Herzegovina and the countries of the SouthEast Europe region that were an integral part of the former Yugoslavia (Serbia, Croatia, Slovenia, Montenegro and Macedonia).

Keywords: *administration, administrative dispute, full jurisdiction.*

UVOD

Pitanje odnosa države i pojedinca (građanina) traje onoliko koliko traje i sama država kao organizacija koja je prvobitno imala za cilj da na osnovu uzetog „poreza“ štiti pojedinaca i njegovu imovinu. Ovaj odnos u različitim etapama kroz koje je prolazila država kao ideja, bivao je u određenim periodima tretiran sa više ili manje pažnje države naspram čovjeka (građanina).

Moderna država je uredila odnos prema pojedincu, na način da su mu osigurana osnovna prava i slobode, koje su univerzalne za sve članove modernog društva. Također, sistem državne vlasti je kroz svoj povjesni hod razvio moderan način upravljanja, način demokratske većine, koji se bira na političko-stranačkim izborima.

Bez obzira na svu normativnu uređenost modernog društva, nerjetko se može vidjeti da država kao organizacija pojedincu uskrati neko njegovo pravo. S tim da, nakon okončanja postupka u modernoj državi pojedincu se ostavlja „pravni lijek“, kao način i smjernica kako da dalje postupa, da osigura, zaštititi ili ostvari svoje pravo.

Tako je moderna država svakom svome građaninu ostavila mogućnost zaštite svoga prava prvobitno kroz uprvanu zaštitu u smislu dvostepenosti postupka te kroz sudsku zaštitu putem upravnog spora.

Zahtjevajući sudsko odlučivanje o nekoj upravnoj stvari, građanin pred nadležnim sudom kroz sudski postupak u upravnom sporu, pokušava ostvariti i zaštititi svoje pravo. Kroz spor pune jurisdikcije građani brže i efikasnije dolaze do ostvarenja svojih prava, a meritornim presuđivanjem se izbjegava i vođenje eventualnih novih upravnih i sudskih postupaka o istoj upravnoj stvari.

I UVODNE NAPOEMNE O UPRAVNOM SPORU U BOSNI I HERCEGOVINI I DRŽAVAMA JUGOISTOČNE EVROPE

1.1. Normativno uređenje upravnog spora

Kada govorimo o upravnom sporu, odnosno o sporu zakonitosti upravnog akta, isti se ne može shvatati kao sudski spor u građansko-pravnom smislu, iz razloga što se radi o sporu *sui generis*¹ između organa vlasti (upravnog organa) i pojedinca, odnosno grupe, pojedinaca, fizičkih i pravnih lica. Ovakav spor se vodi o tome da li je upravni akt konačan sa stanovišta pravilnosti neposredne primjene propisa u rješavanju upravne stvari, u tom smislu zakonit ili nije, što ispituje i utvrđuje nadležni sud.

Time je upravni spor, kao procesno-pravni institut u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine i njenim entitetima izuzetno značajan oblik sudske kontrole rada izvršne, odnosno upravne vlasti, jer se ovim oblikom sudske kontrole neposredno i podstiče da upravna vlast zakonito radi, što je od značaja za vladavinu prava i pravnu sigurnost.

Institucija upravnog spora kod nas nije novitet. Sudska kontrola zakonitosti upravnih akata putem upravnog spora, uvedena je još Zakonom o upravnim sporovima FNRJ iz 1952. godine, koji je dopunjen i izmijenjen 1965. godine, kao i istoimenim zakonom iz 1977. godine od kada se ovaj institut koristi u svim republikama bivše SFRJ.²

Zbog složenog državnog uređenja gdje jednu državnu čine dva entiteta³ i jedan distrikt u Bosni i Hercegovini imamo četiri zakona o upravnim sporovima kojima je uređeno pitanje upravnog spora i to na nivou: Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovin.

Na nivou Bosne i Hercegovine Zakon o upravnim sporovima donesen je na osnovu člana IV. 4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, i to od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 20. juna 2002.godine, na sjednici Doma naroda, održanoj 25. juna 2002.godine. Ovaj Zakon je mijenjan 2002., 2007. i 2010. godine.

¹ Bratoljub Klaić, *Riječnik stranih riječi*, Nakladni zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2004. godine, str.1277. **Sui generis-lat.** "svojevrsan,poseban, osobit.."

² Smiljana Smrša, *Pojam upravnog spora* (predavanje održano na seminaru u Banja Luci 10.10.2011. godine)CEST RS. <http://www.rs.cest.gov.ba/index.php/seminari-2012>

³ Ustav BiH, član I/3.

Upravni spor u Bosni i Hercegovini regulisan je i entitetskim zakonima i zakonom Brčko Distrikta BiH. Zakon o upravnim sporovima Federacije BiH objavljen je u „Službenim novinama FBiH“, broj 2/98. od 20.01.1998. godine, a stupio je na snagu 28.01.1998.godine.

Izmjene i dopune Zakona objavljene su u „Službenim novinama FBiH“, broj 8/00 od 15.03.2000.godine, a stupile su na snagu 23.03.2000. godine, te 02.03.2005. godine objavljen u „Službenim novimana FBiH“,broj 11/05.

Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske objavljen je u „Službenom glasniku RS“, broj 12/94 od 15.06.1994. godine, a stupio je na snagu 23.06.1994. godine. Narodna skupština Republike Srpske ga je usvojila na Trideset prvoj sjednici, održanoj 16. novembra 2005. godine, a Vijeće naroda novi Zakon o upravnim sporovima 28. novembra 2005. godine.

Zakon o upravnim sporovima Brčko Distrikta BiH objavljen je u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“, broj 4/00 od 28. 09. 2000. godine, stupio je na snagu 06. 10. 2000. godine, a primjenjuje se od 01.04.2001. godine. Izmjene i dopune Zakona objavljene su u „Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH“, broj 1/01 od 01. 02. 2001. godine, a stupile su na snagu 01. 02. 2001. godine.

Decentralizacija upravne vlasti u BiH, poslije Dejtonskog sporazuma na entitete, Brčko Distrikt, kantone, gradove, općine i javne institucije koje imaju javna ovlaštenja uzrokovala je i brojnost upravnih akata kojima se u upravnim postupcima rješavaju brojna pitanja, prava i obaveze građana, pravnih lica i drugih stranaka. Te okolnosti i relativno nizak nivo teoretskog i praktičnog znanja zaposlenika/radnika iz raznih oblasti prava, često uzrokuju nepravilnu primjenu propisa, koje neposredno primjenjuju radnici uprave.⁴

Zakon o upravnim sporovima je jedan od najvažnijih procesnih zakona demokratskih država utemeljenih na principu vladavine prava te zaštite ljudskih prava. Ustav Bosne i Hercegovine u članu 2. definira zaštitu ljudskih prava i sloboda na području cijele Bosne i Hercegovine uključujući oba entiteta.⁵ Također, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine⁶ u preambuli u prvoj rečenici

⁴ Mr. Milorad Zivlak: *Pojmovno određivanje upravnog spora u Bosni i Hercegovini*, Magazin - Info | broj 1 / 2011., str. 14 – 38.

⁵ Ustav Bosne i Hercegovine, dostupno na linku: http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

⁶ Ustav Federacije BiH, dostupno na linku: <https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=934>

tretira ljudska prava te se poziva na poštivanje Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i drugih konvencija. Značaj Zakona o upravnim sporovima u promicanju principa vladavine prava i zaštite ljudskih prava je zaista veliki, jer ovim Zakonom i Zakonom o upravnom postupku, u kontesktu građana, fizičkih i pravnih lica država definira i uređuje odnos i prava države i pojedinca.

1.2. Sudska nadležnost

Svi navedeni zakoni na nivou države, entiteta ili u Brčko Distriktu BiH ne poznaju upravne sudove kao samostalne sudove, nego je suđenje u upravnom sporu u nadležnosti za Suda BiH⁷, kantonalnih sudova u Federaciji Bosne i Hercegovine⁸, okružnih sudova u Republici Srpskoj⁹ i Osnovnog suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.¹⁰ Nadležnost za postupanje po pravnim sredstvima u upravnom sporu je povjerena Vijeću upravnog odjeljenja i Apelacijskom vijeću Suda BiH, Vrhovnim sudovima entiteta, Apelacionom sudu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te djelimično kantonalnim sudovima.

Pitanje sastava suda je donekle različito uređeno pozitivnim zakonodavstvom u BiH. Tako, u ZUS-u BiH je određeno da sudi vijeće od trojice sudija, ako zakonom nije drugačije određeno. U FBIH, to je sudija pojedinac, a ako se

⁷ Član 8.(upravna nadležnost) Sud je nadležan da odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o šutnji administracije, institucija Bosne i Hercegovine i njenih organa, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Brčko Distrikta BiH i drugih organizacija utvrđenih zakonom države Bosne i Hercegovine, donesenih u vršenju javnih ovlaštenja.

(2) Sud je naročito nadležan da:

a) ocjenjuje zakonitost pojedinačnih i općih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu državnog zakona, pri obavljanju javnih dužnosti organa vlasti Bosne i Hercegovine iz stava (1) ovog člana, za koje zakonom nije predviđeno sudsko ispitivanje;

b) rješava imovinske sporove između države i entiteta, između države i Distrikta Brčko, između entiteta, između entiteta i Distrikta Brčko i između institucija Bosne i Hercegovine koje supovezane sa vršenjem javnih ovlaštenja;

c) rješava sukob nadležnosti između sudova iz entiteta, i sudova entiteta i sudova Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te između Suda Bosne i Hercegovine i bilo kojeg drugog suda;

d) odlučuje o ponavljanju postupka u sporovima iz stava (1) i stava (2) tač. a) i b)., *Zakon o sudu BiH*, „Službeni galsnik BiH“, broj 97/9.

⁸ *Zakon o upravnim sporovima FBiH*, član 5. „Službene novine Federacije BiH“, 09/05.

⁹ *Zakon o upravnim sporovima RS*, član 5. st.1.,

¹⁰ *Zakon o upravnim sporovima Brčko Distrikta*, član 5. st.1 „Službeni galsnik BD BiH“ 4/00 i 1/01

radi o složenom predmetu, sudit će vijeće od trojice sudija, o čemu odlučuje predsjednik vijeća za upravne sporove.

U Republici Srpskoj, u pravilu, sudi sudija pojedinac, no može suditi i vijeće od trojice sudija, ako se radi o složenoj stvari i ako je tužba podnesena iz razloga pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja ili pogrešne primjene materijalnog prava, koji razlozi su od uticaja na pravično rješavanje spora. U Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, upravne sporove rješava sudija pojedinac.

1.3. Nadležnost upravnog sudstva u drugim državama nastalim na prostoru SFRJ

Raspadom SFR Jugoslavije, sve novonastale države – bivše jugoslovenske republike – su prvobitno zadržale nekadašnji ZUS SFRJ, da bi ga postepeno, tokom vremena u većoj ili manjoj mjeri mijenjale, dopunjavale ili usvojile svoj zakon sličnog sadržaja (BiH, Srbija, Crna Gora, Makedonija) ili potpuno novog, drugačijeg sadržaja (Slovenija, Hrvatska).¹¹

1.3.1. Srbija, Crna Gora i Makedonija

U ovim državama, nadležnost suda za rješavanje u upravnom sporu je identično određena. O tužbi odlučuje Upravni sud, a o vanrednom pravnom sredstvu – Vrhovni sud (Crna Gora i Makedonija), odnosno Vrhovni kasacioni sud (Srbija). Po tužbi odlučuje vijeće od troje sudija, kao i o pravnom sredstvu, osim u Crnoj Gori, gdje o zahtjevu za ponavljanje postupka odlučuje vijeće od pet sudija.¹²

U pogledu sastava suda, u Srbiji je izuzetak, koji se ogleda u tome da sudija pojedinac postupa ako treba donijeti procesnu odluku o tužbi, protiv koje je dozvoljen prigovor posebnom vijeću sastavljenom od troje sudija.¹³ Primarno je odlučivanje o zakonitosti upravnog akta, u nejavnoj sjednici, a odluka u punoj jurisdikciji i javna rasprava su sekundarnog karaktera.

U Crnoj Gori, javna raspravaje obavezna ako to stranka traži u tužbi ili

¹¹ Edin Šarčević, *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, Fondacija Centar za javnopravo, Sarajevo, 2013. godine, str. 92.

¹² *Zakon o upravnom sporu*, član 42. „Službenom listu CG“, br. 54/2016.

¹³ *Zakon o upravnim sporovima*, član 8. st. 2., „Sl. Glasnik RS“, br. 111/2009<<

u odgovoru na tužbu.¹⁴ U Makedoniji je javna rasprava obavezna ako su ispunjeni svi kumulativni uslovi propisani zakonom.¹⁵

U Srbiji, javna rasprava je obavezna ako tužena stana ne dostavi spise predmeta, ako je predmet složen ili radi boljeg razjašnjenja stvari, te u slučaju da je u upravnom postupku učestvovalo dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, ili ako sud utvrđuje činjenično stanje radi rješavanja spora u punoj jurisdikciji.¹⁶

ZUS Srbije i Crne Gore poznaju zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke i ponavljanje postupka, dok ZUS Makedonije – samo ponavljanje postupka.¹⁷

ZUS Makedonije poznaje institute zaštite Ustavom zagwarantovanih prava¹⁸ i sloboda povrijeđenih pojedinačnim aktom ili radnjom službenog ili odgovornog lica u organu uprave ili ustanovi, odnosno preduzeću koje vrši javna ovlašćenja.

1.3.2. Hrvatska i Slovenija

U paraleli sa BiH, Srbijom, Crnom Gorom i Makedonijom, ove dvije države su bitno unaprijedile sistem sudske zaštite, tako što su na snazi zakoni o upravnim sporovima, potpuno novog sadržaja, bitno drugačijeg nego u ostalim državama nasljednicama SFRJ. Zajednička nit im je činjenica uspostavljenog samostalnog upravnog sudstva.

¹⁴ Branislav Radulović, *Upravni postupak i upravni spor, državna uprava i lokalna samouprava u Crnoj Gori*, Uprava za kadrove CG, str.61.

¹⁵ *Zakon za upravne sporovi*, član 30 st. 2 „Služben vesnik na Republika Makedonija“ 62/06 sa izmjenama i dopunama iz 2010, te odlukama Ustavnog suda Makedonije od 13. 02. 2008, 16. 09. 2009. i 15. 01. 2010. (Citirano prema Edin Šarčević, navedeno djelo)

¹⁶ Zlatko Kulenović, *Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova*, Fondacija Centar za javno pravo, analiza u sklopu upravno pravne oblasti, Sarajevo, str.11.
Dostupno: <http://www.fcjp.ba/index.php/-95733>,

¹⁷ Vidi: *Zakon o upravnom sporu*, član 40. „Službenom listu CG“ br. 54/2016.
Zakon o upravnim sporovima, član 49., „Sl. Glasnik RS“, br. 111/2009.

¹⁸ Vidi: *Zakon za upravne sporovi*, član 445 „Služben vesnik na Republika Makedonija“ 62/06 sa izmjenama i dopunama iz 2010.

To su upravni sudovi, koji odlučuju o tužbama, te instancijski sudovi – Visoki Upravni sud (Hrvatska) i Vrhovni sud Slovenije.¹⁹ Predmet upravnog spora je i dalje ocjena zakonitosti²⁰upravnog akta (Hrvatska i Slovenija), te i sudska zaštita ljudskihprava, ako nema druge sudske zaštite (Slovenija).

U pogledu sastava suda, u Hrvatskoj, o tužbi odlučuje sudija pojedinac u svim vrstama predmeta, osim kada Visoki upravni sud Hrvatske odlučuje o zakonitosti opštih akata, u vijeću od pet sudija, dok je u Sloveniji to vijeće trojice, osim zakonom taksativno određenih slučajeva, kada odlučuje sudija pojedinac.

U Republici Sloveniji, pravni lijekovi protiv odluke upravnog suda su žalba²¹ i revizija.²² Žalba nije dozvoljena u sporu o zakonitosti akta izbornih organa za lokalne izbore. U Republici Hrvatskoj, od pravnih lijekova propisani su: žalba, ponavljanje postupka i zahtjev za vanredno preispitivanje.²³

¹⁹ Zlatko Kulenović, *Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova*, Fondacija Centtar za javno pravo, analiza u sklopu upravno pravne oblasti, Sarajevo, str.12.

²⁰ *Zakon o upravnim sporovima*-pročišćeni tekst zakona član 3. „NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17“

²¹ *Zakon o upravnom sporu*, član 73. „Uradni list RS“, št. 82/2006.

²² Ibid, član 83.

²³ *Zakon o upravnim sporovima*-pročišćeni tekst zakona član 66., 76., 78.. „NN [20/10](#), [143/12](#), [152/14](#), [94/16](#), [29/17](#)“.

II UPRAVNI SPOR PUNE JURISDIKCIJE

2.1. Određenje pojma spor pune jurisdikcije

U sporovima pune jurisdikcije, sud je dužan i ovlašten ne samo ispitivati pravilnost i zakonitost upravnog akta koji se pobija tužbom, nego i meritorno riješiti upravnu stvar svojom presudom. U tom slučaju sud istovremeno postupa i kasatorno (poništava nezakoniti upravni akt) i meritorno (donoseći presudu koja u potpunosti zamjenjuje poništeni upravni akt). U izreci presude donesene u sporu pune jurisdikcije sud će, kao i u sporu ograničene jurisdikcije, poništiti upravni akt (kasacija), ali će, umjesto vraćanja predmeta na ponovno rješavanje, odlučiti o predmetu upravnog postupka (o zahtjevu stranke, odnosno o pravima, obavezama ili interesima stranke, ili stranaka, ako ih je više) u toj upravnoj stvari i na taj način konačno i pravosnažno riješiti upravnu stvar (ukoliko protiv presude nije dopuštena žalba).²⁴

Primjer iz sudske prakse:

„Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.

*Tuženi je dužan da tužiocu naknadi troškove spora u iznosu od _____.*²⁵

Upravni spor pune jurisdikcije prisutan je u brojnim državama, s tim što je najzastupljeniji u Francuskoj i Njemačkoj. Čini se da uporedno pravo rijetko pominje činjenicu da su upravni spor ograničene i upravni spor pune jurisdikcije u većini pravnih sistema u praksi većine zemalja prisutni istovremeno.

Zbog toga bi se moglo tvrditi da pored ova dva glavna oblika sudske jurisdikcije (pune i ograničene), postoji i treći – mješoviti oblik, koji je i najzastupljeniji. Prema mješovitoj jurisdikciji, sud je istovremeno ovlašten i za poništenje nezakonitog akta i za meritorno rješavanje upravne stvari.²⁶

U praksi su najčešće prisutna rješenja da sudovi u pravilu odlučuju u upravnom sporu ograničene jurisdikcije, a da samo u zakonom propisanim

²⁴ Dr. Dario Đerđa, *Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, Rijeka 1/2010.

²⁵ Presuda Okružnog suda u Istočnom Sarajevu, broj 14 0 U 003114 16 U od 19.12.2016. godine

²⁶ Dr. Dario Đerđa, *Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, Rijeka 1/2010.

izuzecima postupaju u sporu pune jurisdikcije. Izuzeci se obično propisuju ili taksativnim nabrojanjem situacija u kojim će sud stvar riješiti u sporu pune jurisdikcije, ili generalnim navođenjem uslova čijim ispunjenjem sud ima pravo ili obavezu da stvar riješi meritorno.²⁷

Upravni spor pune jurisdikcije je najširi obim sudske jurisdikcije, zbog čega za stranke predstavlja najpoželjniji oblik i način rješavanja upravnih sporova. Naime, ukoliko se upravni spor ne okonča meritornom presudom, nego se upravni akt poništi i predmet vrati na ponovno rješavanje, postoji mogućnost i bojazan stranaka da će upravni organ, i pored obavezujućih uputa i pravnih stavova sadržanih u presudi, čak i pod prijetnjom disciplinskih sankcija, novim upravnim aktom u ponovnom postupku upravnu stvar riješiti na isti ili sličan način kao i prilikom donošenja poništenog akta. To se u upravnoj praksi nerijetko i dešava, i to čak i nakon što sud višestruko poništi upravne akte. U tom slučaju će u pravilu doći do povrede prava stranke na suđenje u razumnom roku, koje je zaštićeno odredbama člana 6. stav 1 EKLJP.²⁸

Pored činjenice da stranke u upravnom sporu pune jurisdikcije brže i efikasnije dolaze do ostvarenja svojih prava, meritornim presuđivanjem se izbjegava i vođenje eventualnih novih upravnih i sudskih postupaka o istoj upravnoj stvari, a time se smanjuju i potencijalni troškovi za stranke koje donosi otvaranje novih postupaka.²⁹

Na važnost spora pune jurisdikcije ukazuje i činjenica da suđenje u upravnom sporu pune jurisdikcije svojim presudama podstiče i Evropski sud za zaštitu ljudskih prava u Strazburu.³⁰

Spor o zakonitosti upravnog akta, kako je već istaknuto, naziva se i spor ograničene jurisdikcije. Osnovni kriterij za razlikovanje spora o zakonitosti upravnog akta i spora pune jurisdikcije jeste obim ovlaštenja koje sud odlučujući o sporu ima. Ono što je najbitnije kod spora o zakonitosti jeste da sud nije ovlašten da svojom presudom riješi upravnu stvar koja je bila predmet upravnog postupka. U sporu pune jurisdikcije sud ne ocjenjuje

²⁷ Predrag Krsmanović, *Organizacija i nadležnost upravnih sudova i upravni spor pune jurisdikcije u Bosni i Hercegovini, analize, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, str. 15.*

²⁸ Ibid, 15.

²⁹ Boris Ljubanović, Bosiljka Britvić Vetma, *Vrste upravnih sporova, Hrvatska i komparativna javna uprava/Croatian And Comparative Public Administration, Zagreb, 3/2011, str. 760.*

³⁰ Ibid,

samo zakonitost osporenog upravnog akta, nego rješava i samu upravnu stvar. Spor pune jurisdikcije moguć je samo u slučaju ako je sud prethodno utvrdio nezakonitost upravnog akta, i tada, logično, slijedi rješavanje (odlučivanje) o samoj upravnoj stvari. U ovoj vrsti upravnog spora, poslije njegovog okončanja, nije potrebno donositi novi upravni akt (u izvršenju presude), jer je sudska presuda zamijenila takav akt. Sud, dakle, u sporu pune jurisdikcije koristi dvije vrste ovlaštenja.³¹

Prvo, sud razriješava jednu spornu situaciju, odnosno razriješava pitanje zakonitosti upravnog akta, pa zatim tu, sada nespornu situaciju uređuje presudom tako što odlučuje o upravnoj stvari. Presuda donesena u sporu pune jurisdikcije ima dva dijela: prvi, kojim se poništava osporeni upravni akt zato što je nezakonit i drugi, kojim se odlučuje o pravu ili obavezi tužitelja. Presuda donesena u sporu pune jurisdikcije, u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt i neposredno se izvršava, pa se nova pravna situacija stranke uspostavlja neposredno na osnovu te presude. Pravni učinci u sporu pune jurisdikcije nastaju *inter partes*. Sagledavano u nešto široj koncepciji upravnog spora „uopće“, mogla bi se prihvatiti konstatacija da „i spor pune jurisdikcije u svojoj srži je spor o zakonitosti, s proširenim dosegom sudske zaštite.“³²

2.2. Spor pune jurisdikcije u BiH

Prema Zakonu o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine³³ na državnom nivou zastupljeni su i spor pune i spor ograničene jurisdikcije (i to istovremeno, kao mješoviti oblik sudske jurisdikcije), s tim da Sud BiH, u pravilu, odlučuje u sporu ograničene jurisdikcije, a samo izuzetno u sporu pune jurisdikcije. Naime, po Zakonu o upravnim sporovima Sud BiH može donositi i presude pune jurisdikcije, ali nije (u svakom slučaju) obavezan da ih donosi, osim u izuzetnim, zakonom propisanim slučajevima. Ovi izuzeci taksativno su utvrđeni odredbama Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine. Prema sadržini tih odredaba Sud BiH dužan je sam utvrditi činjenično stanje i odlučiti u sporu pune jurisdikcije samo u slijedećim slučajevima:

³¹ Pobrić Nurko, „Upravni spor u Federaciji BiH – mogućnost odlučivanja usporu pune jurisdikcije“, u *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, uredio Šarčević Edin, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013, (103-124).

³² Ibid.

³³ *Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH“ 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10.

- (a) ako bi poništenje pobijanog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležene institucije za tužioca izazvalo štetu koja bi se teško mogla popraviti, ili
- (b) ako je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku, ili
- (c) ako je u istom upravnom sporu već jednom poništen upravni akt, ili
- (d) ako nadležna institucije nije u potpunosti postupila po (ranijoj) presudi (u istoj upravnoj stvari).³⁴

Ukoliko sud utvrdi da se spor ne može raspraviti na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku (zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji proturječnost u spisima, ili su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene, ili je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, ili se u upravnom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješavanje stvari), Sud BiH će odlučiti nemeritorno, (u sporu ograničene jurisdikcije), tj. poništiti će konačni upravni akt i vratiti predmet na ponovno rješavanje.³⁵

Primjer iz sudske prakse:

„Tužba se uvažava, ukida se rješenje tužene broj A-I-336/14 od 11.11.2014. godine i prvostepno rješenje isto broj od 10.10.2014. godine i spis vraća prvostepenom organu na ponovni postupak.“³⁶

2.1. Spor pune jurisdikcije u Federaciji BiH i Republici Srpskoj

Zakoni o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine³⁷ i Republike Srpske³⁸ su po pitanju sudske jurisdikcije uglavnom komplementarni, iako, čini se, ne baš dovoljno jasni i određeni u pogledu posebnih i specifičnih ovlaštenja suda koja omogućuju meritorno rješavanje predmeta.

³⁴ Član 34. stav 3. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, „Službeni Glasnik BiH“, 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10.

³⁵ Član 34 st. 2 Zakona o upravnim sporovima BiH.

³⁶ Presuda Suda Bosne i Hercegovine, broj C 1 3 U18145 15 U od 03.08.2016. godine

³⁷ Zakon o upravnim sporovima F BiH, „Službene novine F BiH“ broj 9/05.

³⁸ Zakon o upravnim sporovima RS, „Službeni glasnik RS“ broj 37/12.

Pored načelne mogućnosti vođenja spora pune jurisdikcije, u Zakonu o upravnim sporovima u RS-u je predviđena i izuzetna solucija prema kojoj je sud dužan da, ukoliko na raspravi utvrdi drugačije činjenično stanje i otkloni povrede pravila upravnog postupka, poništi osporeni upravni akt i prvostepeni upravni akt, ako je i on sadržavao iste nedostatke, i nakon toga riješi i konkretnu upravnu stvar u punoj jurisdikciji (član 29 stav 2).³⁹

Naime, odredbama oba pomenuta procesna zakona propisano je da sudovi u upravnim sporovima odlučuju o zakonitosti upravnih akata donešenih u upravnim stvarima,⁴⁰ iz čega bi se (ako se ne bi uzele u obzir druge odredbe tih zakona) moglo zaključiti da se u Federaciji BiH i Republici Srpskoj vodi isključivo spor o zakonitosti upravnih akata, odnosno spor ograničene jurisdikcije.

Međutim, daljim odredbama Zakona o upravnim sporovima⁴¹ propisano je da se, u slučaju kada se tužba uvažava, upravni akt presudom poništava i upravna stvar rješava u slučajevima predviđenim tim Zakonom,⁴² te da takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt, što predstavlja spor pune jurisdikcije. Kada se uzmu u obzir slučajevi koji su federalnim Zakonom o upravnim sporovima predviđeni za upravni spor pune jurisdikcije, može se zaključiti da se u sporu pune jurisdikcije obavezno rješava u dvije generalne situacije:

1. u slučaju kada je činjenično stanje utvrđeno na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku (što je po tom Zakonu i pravilo za utvrđivanje činjenica) i
2. u slučaju kada sud na raspravi utvrdi drugačije činjenično stanje u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku i otkloni povrede pravila upravnog postupka.⁴³

³⁹ Strahinja M. Ćurković, *Komentar Zakona o upravnim sporovima – Republike Srpske – Bosne i Hercegovine – Federacije Bosne i Hercegovine – Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2010, str. 201.

⁴⁰ Član 1. *Zakona o upravnim sporovima F BiH* i član 1. *Zakona o upravnim sporovima RS*.

⁴¹ Član 36. st. 2 *Zakona o upravnim sporovima F BiH* i član 1. *Zakona o upravnim sporovima RS*.

⁴² Tj. u slučajevima iz član 33. stav 1 i 2 tog Zakona i drugim slučajevima ukoliko su predviđeni tim zakonom.

⁴³ Predrag Krsmanović, *Organizacija i nadležnost upravnih sudova i upravni spor pune jurisdikcije u Bosni i Hercegovini*, analize Fondacija Centar za javno pravo, str.18. Dostupno na: www.fcjp.ba/index.php/-95733,

Međutim, ovakvom zakonskom uređenju, u pogledu prve od navedene dvije generalne situacije, može se uputiti prigovor da je kontradiktorno drugim odredbama Zakona koje propisuju da sud u situaciji u kojoj je činjenično stanje utvrđeno na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku može donijeti i kasatornu odluku, ukoliko ocijeni da će organ uprave brže i efikasnije provesti postupak i odlučiti o upravnoj stvari.

Tako Zakon različitim odredbama u istoj situaciji propisuje i fakultativno odlučivanje u sporu ograničene jurisdikcije i obavezno odlučivanje u sporu pune jurisdikcije.⁴⁴

Pomenutom zakonskom uređenju može se prigovoriti i da sud neće moći meritorno odlučiti u slučaju kada je činjenično stanje utvrđeno na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, ukoliko nađe da to činjenično stanje nije potpuno i pravilno utvrđeno. Pored toga, u situaciji u kojoj sud na raspravi utvrdi drugačije činjenično stanje u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku, i kada otkloni povrede pravila upravnog postupka, to još uvijek ne znači da su se automatski stekli uslovi za meritorno presuđenje. Naime, jedna od glavnih pretpostavki da bi se upravna stvar riješila meritorno jeste pitanje da li je činjenično stanje utvrđeno potpuno i pravilno, a ne da li je ono drugačije u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku.⁴⁵

Stoga bi za meritorno rješavanje spora glavni uslov moralo biti potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje, a ne drugačije utvrđeno činjenično stanje od onog utvrđenog u upravnom postupku. Pri tome treba poći od toga da sud prema federalnom zakonu nema eksplicitnu dispoziciju da na raspravi samoinicijativno utvrđuje činjenice koje nisu utvrđene u upravnom postupku, kao ni činjenice koje stranke nisu iznijele, niti da samoinicijativno izvodi dokaze koji nisu izvedeni u upravnom postupku, ili dokaze koje stranke nisu predložile. Isto tako, treba imati u vidu da je federalnim zakonom iznošenje novih činjenica i predlaganje novih dokaza u tužbi za pokretanje upravnog

⁴⁴ Ibid, str. 18.

⁴⁵ Ibid, str. 18.

spora znatno ograničeno,⁴⁶ zbog čega se ono, po pravilu, utvrđuje na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.⁴⁷

Dalje, tim zakonom nije predviđena ni mogućnost, ni obaveza suda, da, zbog složenosti ili razjašnjenja stvari, ili kada posumnja da je činjenično stanje nepravilno i nepotpuno utvrđeno, samoinicijativno zakazuje raspravu u predmetu kako bi se na raspravi činjenično stanje utvrdilo potpuno i pravilno, ili da u tom smislu od drugog suda ili organa uprave traži dopunu postupka, odnosno dostavljanje relevantnih isprava ili važnih podataka.⁴⁸

Pravo odlučivanja o tome da li će se u određenom predmetu održati javna rasprava prema odredbama člana 28. stav 2 federalnog zakona u isključivoj je dispoziciji stranaka.⁴⁹ Odredbama člana 25. stav 2 Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske, propisano je da zbog složenosti sporne stvari ili ako nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stvari, sud (samoinicijativno) može odlučiti da se održi usmena rasprava. Ovo se čini znatno boljim rješenjem od onog u federalnom zakonu. Odredbama Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske, propisano je da će, u slučaju kada na raspravi utvrdi drugačije činjenično stanje u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku i otkloni povrede pravila upravnog postupka, sud poništiti osporeni upravni akt i sam riješiti upravnu stvar (spor pune jurisdikcije).⁵⁰

Takva mogućnost, međutim, nije predviđena za slučaj u kojem je sud odlučio na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Stoga se u Federaciji BiH u većini sudova javne rasprave rijetko zakazuju i održavaju, pa se u praksi upravnih sudova dešava da se u preko 90% slučajeva⁵¹ sporovi u

⁴⁶ Iznošenje novih činjenica i predlaganje novih dokaza u tužbi prema federalnom zakonu (čl. 22 st. 1) dozvoljeno je samo ako te činjenice i dokazi nesumnjivo ukazuju da je činjenično stanje očigledno drugačije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku i pod uslovom da tužilac pruži dokaze da ih bez svoje krivice nije mogao iznijeti, odnosno predložiti do završetka upravnog postupka.

⁴⁷ To je izričito i propisano odredbama čl. 33 st. 1 Zakona o upravnim sporovima F BiH.

⁴⁸ Ibid, str. 18.

⁴⁹ Održavanje javne rasprave ili nejavno rješavanje tužilac može najkasnije predložiti u tužbi, a tuženi i zainteresovano lice u odgovoru na tužbu.

⁵⁰ Član 31. u vezi sa čl. 29 Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske.

⁵¹ Procjena zasnovana na analizi sudske prakse u BiH.

kojima se tužba uvažava završavaju bez rasprave, nemeritornim (kasatornim) presudama. Njima se upravni akti poništavaju i predmet vraća tuženom ili prvostepenom organu na ponovno rješavanje.

Stoga se u Federaciji BiH (a slično stanje je i u Republici Srpskoj), upravni sporovi vrlo rijetko okončavaju meritorno (u sporu pune jurisdikcije). Na osnovu navedenog čini se da oba pomenuta entitetska zakona, nedovoljno jasno, nedovoljno dosljedno i na kontradiktoran način regulišu pitanje sudske jurisdikcije u upravnom sporu. Jer, upravni spor u početku oba zakona definišu kao upravni spor ograničene jurisdikcije (spor o zakonitosti upravnog akta), dok ga kasnijim odredbama ustanovljuju i kao spor pune jurisdikcije, ali bez jasnih granica i bez dovoljno jasnih ovlaštenja suda u pogledu postupanja koje vodi meritornom okončanju predmeta.⁵²

2.3. Obilježja upravnog spora pune jurisdikcije u drugim državama nastalim na prostoru SFRJ

a) Makedonija

Makedonski Upravni sud ovlašten je da razriješi upravni spor poništavanjem osporenog akta u slučaju da utvrdi njegovu nezakonitost, kao i da pod određenim uslovima i u određenim slučajevima riješi i samu upravnu stvar.⁵³ Zakon, naime, dozvoljava tužiocu da u tužbi postavi i zahtjev za povraćaj oduzete stvari ili naknadu štete koja je oduzeta, odnosno nanesena upravnim aktom. Zakon propisuje i da je u slučaju poništavanja osporenog akta Upravni sud dužan da odluči i o zahtjevu za povraćaj oduzete stvari.⁵⁴

b) Srbija

U Srbiji je odlučivanje u punoj jurisdikciji nekad obaveza suda, a nekad samo mogućnost. Sud je, uz ispunjenje odgovarajućih uslova, dužan da odluči u punoj jurisdikciji u sljedećim slučajevima:

⁵² Ibid,

⁵³ Član 40. *Закон за управните спорови (Објавено во Сл. Весник на РМ, бр.62 од 19.05.2006.године)* dostupno na: <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>

⁵⁴ Vuk Cucić, *Upravni spor pune jurisdikcije modeli i vrste, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu u Beogradu, Beograd, 2015.godine, str. 271.*

- 1) kada bi poništenje osporenog akta i ponovno vođenje postupka pred nadležnim organom izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi a sud je sam utvrđivao činjenično stanje;
- 2) u slučaju aktivnog nepostupanja po presudi; i
- 3) u slučaju pasivnog nepostupanja po presudi.

Odlučivanje u punoj jurisdikciji je samo mogućnost kojom sud raspolaže u slučaju:

- 1) kada je osporeni akt poništen (osnovni oblik, iz član 43. stav 1 Zakona);
- 2) kada je utvrđena nezakonitost ćutanja uprave;
- 3) kada odlučuje o zahtjevu tužioca za povraćaj stvari, odnosno za naknadu štete;
- 4) u slučajevima predviđenim Zakonom o zaštiti konkurencije (stoji da će sud „po pravilu” odlučiti u punoj jurisdikciji) i Zakonom o lokalnim izborima.⁵⁵

c) Hrvatska

U novije vrijeme, hrvatska teorija sve više apostrofira „značaj potrebe smjelijeg i češćeg korištenja spora pune jurisdikcije u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske i određivanja optimalnog okvira korištenja ustanove spora pune jurisdikcije“, posebno naglašavajući da „sudska praksa mora započeti sa liberalnim tumačenjem tužbe, te prema vlastitoj inicijativi, pretvarati sporove o zakonitosti u sporove pune jurisdikcije“.⁵⁶

Novi Zakon o upravnim sporovima uređuje upravni spor primarno kao spor pune jurisdikcije. Spomenutom je podređena i regulacija upravnog spora – cilj zakona, načelo izjašnjavanja stranke, načelo usmene rasprave, utvrđivanje činjenica.⁵⁷

⁵⁵ Ibid, str 267.

⁵⁶ Dr. Mirjana Rađenović, *Upravni spor pune jurisdikcije – sadašnja i buduća primjena*, Moderna uprava (časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu), Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Laktasi, 2013. godine, str. 7-23.

⁵⁷ Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, dr. sc. Boris Ljubanović, *Ovlasti upravnog suca u upravnom sporu pune jurisdikcije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 429.- 441.

Spor pune jurisdikcije zasnovan je na općoj klauzuli, ali je uvjetovan prirodom same upravne stvari. Izmijenjena su ovlaštenja suda da sam raspravi upravnu stvar pod uslovom čije postojanje utvrđuje sam sud od slučaja do slučaja. Ovlaštenje suda da svojom odlukom supstituirá upravni akt i riješi samu upravnu stvar nije više ograničeno samo na određene stvari, ono je preraslo u opće ovlaštenje. Spor pune jurisdikcije proširen je na sve upravne stvari. Određena, propisana ograničenja bitno ne utječu na opći karakter ovlaštenja s gledišta pravnog reguliranja.⁵⁸

Mogućnost meritornog odlučivanja u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva prijašnji ZUS propisivao je kao iznimku od donošenja kasatornih odluka (član 39.), dok bi prema odredbama član 58. ZUS-a to načelno trebalo biti pravilo.⁵⁹

d) Crna Gora

Ovlaštenja suda za razrješenje spora u Crnoj Gori obuhvataju mogućnost poništavanja osporenog akta ako se utvrdi njegova nezakonitost, da meritorno odluči o predmetnoj stvari (treba obratiti pažnju na to da crnogorski zakon koristi termin upravna stvar) i da odluči o zahtjevu tužioca za povraćaj stvari ili naknadu štete.⁶⁰

Zakon propisuje da ako poništi osporeni akt, a priroda stvari mu to dozvoljava, Upravni sud može meritorno odlučiti o predmetnoj stvari, to jest donijeti akt koji u svemu zamjenjuje poništeni akt:

- 1) ako je sam utvrdio činjenično stanje na usmenoj raspravi;
- 2) ako bi poništenje osporenog akta i ponovno vođenje postupka pred nadležnim organom izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi;
- 3) ako je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drugačije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku;
- 4) ako je u istom sporu već poništen akt, a nadležni organ nije u potpunosti postupio po presudi, ili

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Alan Rajko, *Početak provedbe reforme upravnog spora u Hrvatskoj*, analize Fondacija Centar za javno pravo, str.4. dostupno na linku: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Alen_Rajko5.pdf, datum pregleda 05.02.2020.

⁶⁰ Član 37. *Zakona o upravnom sporu Crne Gore*, dostupno na <http://www.ti.gov.me/biblioteka/zakoni>, pristupljeno 19. februara 2018. godine.

- 5) ako je u istom sporu već poništen akt, a nadležni organ ne donese novi akt u predviđenom roku;
- 6) ako nadležni drugostepeni organ nije donio akt u roku na osnovu podnesene žalbe, odnosno prvostepeni organ kad je žalba zakonom isključena. U slučajevima pod 4, 5 i 6 Upravni sud može i sam utvrditi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja donijeti presudu.⁶¹

III ZAKLJUČAK

U kontekstu iznesnog kroz ovaj rad, potrebno je vršiti stalnu edukaciju osoba koje rade u organima uprave, posebno one osobe koje vode upravne postupke, jer nezakonitost i pogrešna primjena zakana o upravnom postupku omogućava pokretanje upravnih sporova.

Postojeći sudski sistem u Bosni i Hercegovini iako je doživio određene promjene u proteklom periodu treba dalje reformisati. Ova potreba se ogleda i u nepostojanju vrhovnog suda Bosne i Hercegovine, pa neki pravni pisci ističu da je zbog toga i naš sudski sistem nedovršen.

Znamo da značajnije promjene u sudskom sistemu Bosne i Hercegovine nisu moguće bez izmjena postojećeg Ustava Bosne i Hercegovine, međutim, uspostava upravnih sudova se nameće kao potreba, također, većina modernih država kao i države iz našeg regiona imaju specijalizirane upravne sudove.

Prilikom izmjena i dopuna zakona o upravnim sporovima treba pojačati mogućnost sudskog odlučivanja u punoj jurisdikciji koja će osigurati efikasnije rješavanje sporne situacije, a samoj stranci će omogućiti brže ostvarivanja svoga prava.

U zakon o upravnim sporovima treba uvrstiti redovne pravne lijekove, između ostalog i žalbu kao redovan pravni lijek, na taj način zakon će biti usklađen sa EKLJP. Uvođenje prava žalbe upravni spor bi promijenilo iz jednostepenog u dvostepeni.

U realizaciji izmjena i dopuna postojećih zakona potrebno je uzeti u obzir iskustva država iz regiona, prvenstveno Hrvatske i Slovenije kao članice Europske unije.

⁶¹ Član 35. Zakona o upravnom sporu Crne Gore, dostupno na <http://www.ti.gov.me/biblioteka/zakoni>, pristupljeno 05. februara 2020. godine.

IV LITERATURA

- 1) Ustav Bosne i Hercegovine
- 2) Ustav Federacije BiH
- 3) *Zakon o upravnim sporovima FBiH*, „Službene novine Federacije BiH“, 09/05.
- 4) *Zakon o upravnim sporovima RS*,
- 5) *Zakon o upravnim sporovima Brčko Distrikta*, „Službeni glasnik BD BiH“ 4/00 i 1/01
- 6) *Zakon o upravnom sporu*, „Službenom listu CG“, br. 54/2016.
- 7) *Zakon o upravnim sporovima*, „Sl. Glasnik RS“, br. 111/2009“
- 8) *Zakon za upravnite sporovi*, član 445 „Služben vesnik na Republika Makedonija“ 62/06 sa izmjenama i dopunama iz 2010.
- 9) *Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH“ 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10.
- 10) *Zakon o upravnom sporu Crne Gore*, dostupno <http://www.ti.gov.me/biblioteka/zakoni>,
- 11) *Zakon za upravnite sporovi*, „Služben vesnik na Republika Makedonija“ 62/06 sa izmjenama i dopunama iz 2010, te odlukama Ustavnog suda Makedonije od 13. 02. 2008, 16. 09. 2009. i 15. 01. 2010.
- 12) *Zakon o upravnim sporovima*-pročišćeni tekst zakona član 3. „NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17“
- 13) Bratoljub Klaić, *Riječnik stranih riječi*, Nakladni zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2004.godine,
- 14) Smiljana Smrša, *Pojam upravnog spora* (predavanje održano na seminaru u Banja Luci 10.10.2011. godine)CEST RS. <http://www.rs.cest.gov.ba/index.php/seminari-2012>
- 15) Mr. Milorad Zivlak: *Pojmovno određivanje upravnog spora u Bosni i Hercegovini*, Magazin - Info | broj 1 / 2011., str. 14 – 38.
- 16) Edin Šarčević, *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013. godine, str. 92.
- 17) Branislav Radulović, *Upravni postupak i upravni spor, državna uprava i lokalna samouprava u Crnoj Gori*, Uprava za kadrove CG, str.61.

- 18) Zlatko Kulenović, *Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova*, Fondacija Centar za javno pravo, analiza u sklopu upravno pravne oblasti, Sarajevo, Dostupno: <http://www.fcjp.ba/index.php/-95733>,
- 19) Strahinja M. Ćurković, *Komentar Zakona o upravnim sporovima – Republike Srpske – Bosne i Hercegovine – Federacije Bosne i Hercegovine – Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2010.
- 20) Zlatko Kulenović, *Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova*, Fondacija Centtar za javno pravo, analiza u sklopu upravno pravne oblasti, Sarajevo.
- 21) Dr. Dario Đerđa, *Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje*, Zbornik Pravnog fakakulteta u Rijeci, Rijeka 1/2010
- 22) Predrag Krsmanović, *Organizacija i nadležnost upravnih sudova i upravni spor pune jurisdikcije u Bosni i Hercegovini*, analize, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, str. 15.
- 23) Boris Ljubanović, Bosiljka Britvić Vetma, *Vrste upravnih sporova*, Hrvatska i komparativna javna uprava/Croatian And Comparative Public Administration, Zagreb, 3/2011, str. 760.
- 24) Pobrić Nurko, "Upravni spor u Federaciji BiH – mogućnost odlučivanja usporu pune jurisdikcije", u *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, uredio Šarčević Edin, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013, (103-124).
- 25) Dr. Mirjana Rađenović, *Upravni spor pune jurisdikcije – sadašnja i buduća primjena*, Moderna uprava (**časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu**), Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Laktasi, 2013. godine, str. 7-23.
- 26) Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, dr. sc. Boris Ljubanović, *Ovlasti upravnog suca u upravnom sporu pune jurisdikcije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 429.- 441.
- 27) Alan Rajko, *Početak provedbe reforme upravnog spora u Hrvatskoj*, analize Fondacija Centar za javno pravo, str.4. dostupno na linku: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Alen_Rajko5.pdf, datum pregleda 05.02.2020.
- 28) Presuda Suda Bosne i Hercegovine, broj C 1 3 U18145 15 U od 03.08.2016. godine

29) Presuda Okružnog suda u Istočnom Sarajevu, broj 14 0 U 003114 16 U
od 19.12.2016. godine

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 22.10.2020.

UDK: 342.841:355.64:342.77

Hazim Okanović, MA

University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina

hazim.okanovic@fu.unsa.ba

**GUIDELINES FOR COMBATING CORRUPTION IN THE
PUBLIC PROCUREMENT PROCESS DURING EMERGENCY
CIRCUMSTANCES**

**SMJERNICE ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE U PROCESU JAVNE
NABAVKE U VRIJEME VANREDNIH OKOLNOSTI**

Abstract

Corruption, nowadays, is one of the main threats and obstacles to the safe development and prosperity of any society. For many years, corruption was thought of and written about as a spontaneous and sporadic social phenomenon, especially related to non-developed societies and societies in transition. However, modern research shows and proves that corruption scandals, especially political ones, are increasingly appearing in developed democracies, ie. societies with developed democracies. Modern societies face need to seek and identify key guidelines for combating corruption in many aspects of social activities. One of the activities that is particularly vulnerable to corruption scandals is the activity or public procurement processes. This is especially pronounced in the circumstances of disturbed social relations, but also in times of extraordinary circumstances to which modern societies are increasingly exposed. A special problem is how and in what way to determine the position of administrative bodies in times of extraordinary circumstances, and in the context of combating corruption scandals in the field of public procurement. It is necessary, therefore, to identify whether the normative solutions properly treat the suppression of corruption in the public procurement process during emergencies, and whether the normative framework enables public procurement. However, it is necessary to offer scientifically relevant answers to the question of what policies and practices in

Bosnia and Herzegovina are in the prevention and fight against corruption in the public procurement process, and to what extent the legal framework and political decision-making processes affect the effective response to corruption in public procurement. procurement? The main goal of the research is to understand the importance of planning activities that are directly related to combating corruption in the public procurement process during emergencies. Also, the aim is to explain the functioning of the public procurement system, the principles on which public procurement is based, the legislative and institutional framework, the stages in which corruption is possible, as well as anti-corruption rules. By analyzing the existing trends of corruption in the public procurement process, key gaps in times of emergency will be identified. The general hypothesis is that public procurement in times of emergency is determined by a complex system of political decision-making, normative-legal framework, potentials of state and entity law enforcement agencies in response to the fight against corruption. For the purpose of proving the stated hypothesis, a combination of several basic and general scientific methods was applied. For the purpose of obtaining data, the method of document content analysis was used. The general conclusion is that it is necessary to implement urgent measures, which should be taken with a focus on illegal corrupt activities in the public procurement process, and to affirm support to the authorities and inspection bodies in carrying out their tasks. Ultimately all this, contributes to a significant suppression of corruption in public procurement processes in times of emergency.

Keywords: Public procurement, anti-corruption, extraordinary circumstances, risk, Bosnia and Herzegovina

Sažetak

Korupcija, u današnjem vremenu, predstavlja jednu od glavnih prijetnji i prepreka sigurnog razvoja i prosperiteta svakog društva. Dugi niz godina se o korupciji razmišljalo i pisalo kao o spontanoj i sporadičnoj društvenoj pojavi, vezanoj posebno za nezavijena društva i društva u tranziciji. Međutim, savremena istraživanja pokazuju i dokazuju da se korupcijski skandali, posebno oni politički, sve više pojavljuju i u razvijenim demokratskim državama, tj. društvima s razvijenom demokratijom. Pred modernim društvima nameće se neophodnost traganja i identificiranja ključnih smjernica za suzbijanje korupcije u mnogim aspektima društvenih djelatnosti. Jedna od djelatnosti koja

se posebno nalazi na udaru korupcionih afera jeste djelatnost ili procesi javnih nabavki. Posebno je to izraženo u okolnostima narušenih društvenih odnosa, ali i u vrijeme vanrednih okolnosti kojima su savremena društva sve više izložena. Poseban problem jeste kako i na koji način odrediti položaj organa uprave u vrijeme vanrednih okolnosti, a u kontekstu suzbijanja korupcionih afera u oblasti javnih nabavki. Neophodno je, dakle, identificirati da li normativna rješenja na pravilan način tretiraju suzbijanje korupcije u procesu javnih nabavki u vrijeme vanrednih okolnosti, te da li normativni okvir omogućuje javne nabavke. Posebno je potrebno ponuditi naučno relevantne odgovore na pitanje kakve su politike i prakse u Bosni i Hercegovini u prevenciji i borbi protiv korupcije u procesu javnih nabavki, te u kojoj mjeri normativno-pravni okvir i procesi političkog odlučivanja utiču na efikasan odgovor na korupciju u procesu javnih nabavki? Osnovni cilj istraživanja se odnosi na spoznaju i značaj načina planiranja aktivnosti koje su u direktnoj vezi sa suzbijanjem korupcije u procesu javne nabavke u vrijeme vanrednih okolnosti. Također, cilj je objasniti funkcionisanje sistema javnih nabavki, načela na kojima su javne nabavke osnovane, zakonodavni i institucionalni okvir, faze u kojima je korupcija moguća, kao i antikorupcijska pravila. Analizom postojećih trendova korupcije u procesu javne nabavke, identificirat će se ključni propusti u vrijeme vanrednih okolnosti. Opća hipoteza je da su javne nabavke u vrijeme vanrednih okolnosti determinirane kompleksnim sistemom političkog odlučivanja, normativno-pravnim okvirom, potencijalima državnih i entitetskih agencija za provedbu zakona u odgovoru na suzbijanje korupcije. Za potrebe dokazivanja navedene hipoteze, primijenjena je kombinacija više osnovnih i opšte-naučnih metoda. Za potrebe pribavljanja podataka, korištena je metoda analize sadržaja dokumenata. Opći zaključak je da je neophodno implementirati hitne mjere, koje se trebaju preduzeti s fokusom na nezakonite koruptivne aktinosti u procesu javnih nabavki, te afirmirati podršku organima vlasti i inspekcijским tijelima u izvršavanju njihovih zadataka. Sve to, u konačnici, doprinosi značajnom suzbijanju korupcije u procesima javnih nabavki u vrijeme vanrednih okolnosti.

Ključne riječi: Javne nabavke, suzbijanje korupcije, vanredne okolnosti, rizik, Bosna i Hercegovina

1. INTRODUCTION

Public procurement is the acquisition of goods and services or the assignment of public works by a state body, organization, institution or other legal entities that, in terms of this law, are considered contracting authorities, in the manner and under the conditions prescribed by this law. Corruption is the acquisition in the personal gain on the basis of abuse of public office and position, while in public procurement it can occur at all stages of the implementation of public procurement procedures and procedures. The complex organization of the political system of Bosnia and Herzegovina adversely affects the possibility of effective and systematic action to combat corruption in the public procurement process. The institutional basis for the functioning of authorities as well as inspection institutions must have greater political support. On the other hand, it is important to recognize the preconditions, requirements, ie principles that should be adhered to, which should be developed and fulfilled in order to reduce irregularities and abuses in the public procurement process and to strengthen the public procurement system. It is necessary to define guidelines that enable monitoring and monitoring of progress. The subject of public procurement may be all goods or services prescribed by law. The Law on Public Procurement also provides for the method of procurement: purchase, lease or leasing. The essence of public procurement is that all the above-mentioned bodies and organizations financed from the Budget, ie with taxpayers' money, perform procurement in a way that will prevent abuses, enable procurement under the most favorable conditions, but according to "public procurement principles". The Law on Public Procurement is modeled on the Public Procurement Directives of the European Union and the relevant preconditions of the European Court of Justice. Public procurement in the EU is a significant market. Competitive and transparent procurement procedures help public authorities procure better quality products and services for a lower price. The Rulebook on the Procedure of Contracts in the Field of Defense and Security of Bosnia and Herzegovina was adopted by the Decision of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, No. 75/15. Unlike the Directive adopted in 2009 in the field of defense and security by the European Parliament and the Council on the harmonization of procurement procedures for certain works contracts, supply contracts for services concluded by contracting authorities or contracting entities in the field of defense and security are much differs. The research is focused on the elaboration of the public procurement process, especially in times of emergency. In addition, the

paper points out specific guidelines for suppression in the public procurement process. All phases of the public procurement procedure are covered, from taking over the tender documentation, correspondence with representatives of contracting authorities, quality preparation of bids, participation in the E-auction system, insight into bids, filing complaints and lawsuits, and the main guidelines for combating corruption in the process. public habits especially in times of emergency.

2. Public procurement process cycle

Public procurement and process cycle can be defined as a „normatively formalized activity of a public body“, for the procurement of goods, services or works necessary for the performance and activities established by that public body, with or without concluding a contract. Important determinant of the notion of public procurement is “entities that procure goods, procure services, or assign works, which means that public procurement is not considered to be procurement conducted by other entities other than bodies, organizations and other legal entities that are considered by law to the purchasers.” (Kozar, 2010)

The notion of public procurement is “necessary to be distinguished from other related institutes such as private-public partnership and concession. The difference between public procurement and private-public partnership is in the duration of the contract.” (Jukić, Kolar, Marinović, Perković, Raguž, Regvar, Žilić, 2007)

In the Bosnia and Herzegovina, all public procurement is regulated by “a single law and its bylaws. Failure to apply adequate legal solutions contributes to the suspicion of corrupt activities. On the other hand, insufficient control leaves significant room for abuse of the law and corruption. The first Law on Public Apples (LPP) was adopted in 2004 at the level of the state of Bosnia and Herzegovina. It replaced public procurement regulations with four levels of government and regulated the public procurement system in a unique way in accordance with European directives. After several of its amendments, in April 2014, a new Law on Public Procurement was adopted, which applies from 28.11.2014. years.” (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ 39/2014.) The identified weaknesses were the subject of new provisions of the adopted legal framework. Thus, the legal regulations of the framework agreement are

regulated, enabling its conclusion with several bidders. The conditions for the application of the negotiated procedure without publication of a notice have been determined, and the competitive dialogue, conditions and procedures have been determined. In addition, special tools have been identified for sectoral contracting authorities and special exemptions for legal and natural monopolies have been envisaged. In the European Union, public procurement is a very important market. It is estimated that the total value of public procurement is around 16% of the Union's gross national product. (<http://eur-lex.europa.eu/en/legis>, access 10.10.2020.) One year after the entry into force of the new Public Procurement Law in 2014, the European Commission notes in its 2015 report that legislation in the field of public-private partnerships and concessions is still not in line with the *acquis*. It is stated that it is necessary to adopt the remaining bylaws, strengthen the supervisory role of the Public Procurement Agency and establish a specialized function related to procurement within the contracting authorities. However, the latest report from the European Commission states that "some progress has been made in the field of public procurement by adopting a new rulebook on conditions for the use of e-auctions, a rulebook on monitoring public procurement procedures, as well as a new strategy and action plan for public procurement in Bosnia and Herzegovina 2016-2020. years. In September 2016, three new ordinances regulating the public procurement process were adopted, including the Ordinance on the conditions and manner of using the e-auction. This is the first major step in e-procurement in Bosnia and Herzegovina, which increases transparency in post-bid procedures.

The Law on Public Procurement of Bosnia and Herzegovina "did not define the obligation to adopt a procurement plan for contracting authorities. It was noticed that the contracting authorities do not plan procurements, which makes their procurement procedures more difficult. Therefore, contracting authorities should adopt procurement plans in a timely manner, in accordance with the budget or financial plan. The procurement plan must contain the subject of procurement, quantity, or scope of procurement, approved funds for the planned procurement, as well as the deadline by which it is necessary to conduct the public procurement procedure. In the case of urgent procurements, which are not foreseen in the procurement plan, it is possible to change the procurement plan, ie. supplement with that newly created procurement." (<http://www.javnenabavke.ba/>, access 11.10.2020.)

At the beginning, it is important to state which cycle of the public procurement process it is. The process includes:

annual procurement plan, identification of needs, procurement planning, market review, specification, performance measurement, terms and conditions, build business case, approval, preparation of procurement notices, preparation of TD, publication of notices, delivery of TD, dealing with issues, receiving bids, supplier qualification, assessment, clarifications, approval of contract award, standstill period, filing of objections, award of contracts, publication of contract award, internal communication, engagement with suppliers, provision of ordering mechanisms, acceptance, urging, quality control, special transport, reception, inspection, storage and control, issuance to interested parties, payment, review of performance, continuous improvement, postponement and termination of contracts. Corruption can be the result of the activities of both parties, both the public servant and the bidder participating in the public procurement procedure.

3. Examples of risks related to the occurrence of corruption in public procurement

Observing the public procurement systems in European countries, it is evident that most of them are based on the same principles of organization, with almost identical procedures and rules. “However, the differences that arise, which have an impact on the possibility of corruption, relate to the practical application, monitoring, institutional framework, and the degree of application of statutory rules and procedures.” (Jovanović, 2001)

Also, “research on corruption in public procurement in the security sector is rare.” (Hadžović, Hamidičević, Kržalić, Hodović, 2017) The four most common forms of corruption in public procurement identified in the EU Public Procurement Corruption Study are: tendering, the contract is “promised” to one bidder, with or without the consent of the public servant conducting the procedure, bribery, conflict of interest and intentional conduct of the procedure. .

„According to the 2016 UNODV report for BiH, which refers to the impact of corruption on private business, corruption, along with other forms of crime, is a major hindrance to private companies and has a negative impact on private investment.“ (UNODC, 2013)

Previous research has not specifically addresses about a specific indicators such as confidential public procurement.

Risks related to corruption in public procurement are: non-transparency in the preparation phase, insufficient or poor needs analysis, favoritism / discrimination of bidders, inadequate choice of procedures, non-transparency in the implementation phase, lack of competition, circumvention of competition, semblance of competition, conflict of interest in evaluation phase (commission), conflict of interest in the phase of approval / award of the contract by the responsible person, non-transparency of the contract implementation, abuse in the execution of the contract and lack of control in the implementation of the contract. Some of the indicators of control over the implementation of the contract are delays in the delivery of procurement items, delays in payments and the lack of a formalized system of internal control and monitoring of the implementation of the contract.

The largest number of guidelines refers to contracting authorities, which undertake and implement actions in the public procurement cycle (during planning, implementation of the procedure, execution of contracts) and represent, along with bidders, the most important and most numerous units of the public procurement system.

For the functioning of the contracting authority in accordance with the guidelines, it is necessary that the system is based on defined rules and principles, which are consistently applied, as well as that institutions within the system act in accordance with their powers and competencies at the level of public procurement system.

- In order to “combat irregularities, it is necessary to ensure and improve at the level of the public procurement system:
- long-term policy framework and implementation of measures and activities in order to achieve the envisaged goals,
- compliance with regulations,
- holding a public debate during the adoption of the law,
- long-term policy framework and implementation of measures and activities in order to achieve the envisaged goals,
- compliance with regulations,
- holding a public debate during the adoption of the law,
- transparency and availability of data,

- appropriate competencies and adequate resources to the competent institutions,
- capacity building,
- mechanisms for monitoring public procurement,
- sanctioning abuses and irregularities
- guidelines at the level of work of institutions in the field of public procurement.” (Rahić, 2020)

Certain institutions are “in direct contact with contracting authorities, such as the Public Procurement Agency for the purpose of giving opinions, preparing various models and instructions, resolving in protection procedures and their work can directly affect the work of contracting authorities, participation of bidders as for example the lengthy conduct of the protection proceedings.

However, considering the other data, and especially the large number of conducted non-transparent procedures, as well as the fact that more complex procedures are rarely used, it can be concluded that the trainings are carried out unplanned, ie. that there is no coordination by the Public Procurement Agency. The duty of the Public Procurement Agency is to ensure that the various modules of the vocational training program are professionally / correctly designed / prepared, while providing and covering thematically targeted rules of procedure, activities, topics / set of issues, or special issues of public procurement and / or problems of special interest to various participants in public procurement, which are relevant to the public procurement practice of Bosnia and Herzegovina.” (Pravilnik o akreditaciji i registraciji predavača javnih nabavki, „Sl. glasnik BiH“, br. 99 od 12 decembra 2006, 59/08)

- Accordingly, and “taking into account that the work on prevention is extremely important for reducing and combating irregularities in the field of public procurement, at the level of work of institutions it is necessary to:
- strengthen the preventive role of institutions,
- prepare and make available practical and useful models, guidelines, instructions for contracting authorities and tenderers,
- provide adequate advisory and operational support in the implementation of the LPP,
- pay attention to achieving the main objectives of public procurement (and in particular to achieving “value for money”) in relation to focusing on

purely formal errors and omissions, especially those that do not affect the outcome of the procurement process;

- ensure an efficient system of protection of rights;
- strengthen the control and supervisory role of institutions;
- develop mechanisms for monitoring public procurement;
- achieve more direct cooperation and coordination between institutions in order to more efficiently exchange data and improve the monitoring of public procurement processes;
- taking adequate measures in case of identified irregularities;
- sanction established abuses and irregularities in public procurement;
- ensure the strengthening of the professional capacities of other bodies acting in connection with public procurement;
- include and ensure communication with contracting authorities and tenderers, other institutions during the preparation of regulations, and
- ensure familiarization and monitoring of the case law of the Court of Justice of the European Union in the field of public procurement.
- Guidelines at the level of the contracting authority include:
 - Guidelines for combating corruption in the public procurement process at the level of the contracting authority can be observed such as:
 - guidelines for risk reduction related to public procurement
 - guidelines through different phases of the public procurement process - the phase of planning, implementation of the procedure and execution of the contract
 - For the successful implementation of the guidelines at the level of the contracting authority, it is necessary that the managers, responsible persons of the contracting authorities understand their purpose, significance and contribute, and ensure their implementation.
 - In order for contracting authorities to reduce risks in the conduct of public procurement and act in accordance with the regulations in this area, it is necessary to:
 - to have adopted procedures in public procurement and to act in accordance with them

- To have adequate public procurement services;
- to have established the functioning of the public procurement system
- to have established internal control of public procurement that functions and conducts internal controls.“ (Rahić, 2020)

When it comes to exemptions from the application of regulations. In the implementation of public procurement procedures, it is important to note that public law bodies are obliged to apply state regulatory rules prescribed by law and bylaws in the field of public procurement during public procurement of goods, services and works.

However, due to certain specific cases, the “regulatory rules” provide for the exclusion of repealed laws and bylaws in procurement procedures. Regardless of the fact that in such situations the procurement is performed according to the provisions of the Law on Public Procurement, public law bodies are obliged to adopt decisions on initiating the procurement procedure in accordance with the Law on Public Procurement. This decision, in addition to the obligatory explanation of the legal basis for exemption from the application of the Law, also contains the basic elements on the subject of public procurement, the estimated value of public procurement and data on the source - method of financing. The Law on Public Procurement did not prescribe the obligation of public law bodies to apply both the basic principles of public procurement and the rules regarding conflicts of interest during exemptions, however, according to the case law of the Court of Justice in conducting procedures exempted from the application of regulatory rules on public procurement. apply other applicable regulations. In fact, in the legal system of Bosnia and Herzegovina there is an obligation to respect the Constitution, specifically Article I / 4 enabling the unimpeded movement of goods, services, capital and persons, then applying the provisions of the Law on Administrative Procedure (communication, proceedings, principles of procedure), then exercising equal rights. and opportunities for all persons in BiH, guaranteed by the Law on Prohibition of Discrimination.” (Lapandić, 2020)

4. Public procurement in times of emergency - purchase of medical equipment

Since the declaration of the coronavirus pandemic on the territory of the state, health care institutions and other institutions in Bosnia and Herzegovina have initiated 19 procurements of respirators.

“F.H. Srebrena malina ”from Srebrenica never published the details of the procurement, it was supposed to publicly deliver 100 respirators to health institutions in BiH.

The Prosecutor’s Office of Bosnia and Herzegovina has taken over the case related to allegations of illegalities and irregularities related to the import of respirators from Naron of the Republic of China to BiH, which cost about 10.5 million KM.

It is still being determined whether the Federal Civil Protection Administration with the company “F.H. Srebrena malina ”legally concluded the contract, and whether that company even had licenses for trade in medical goods at the time of purchasing the respirator.

As it was later announced from the Director of the Public Procurement Agency of BiH, in this case, the Law on Public Procurement was violated.

Article 46 of the Law on Public Procurement stipulates that when initiating the procurement procedure, it is necessary to check two key things, ‘economic and financial capacity of the company, and technical and professional capacity of the supplier company’, which was not respected in this case.

Paragraph 1 states that “the contracting authority may in the tender dossier require candidates / tenderers to prove their registration in the relevant professional or other registers of the country in which they are registered or to provide a special statement or certificate from the competent authority proving their right to perform professional activity, which is related to the subject of procurement ”.

Article 47, paragraph 1, states that “the contracting authority may specify in the tender documents the minimum conditions regarding the economic and financial capacity of the candidate / tenderer, as well as the evidence required, which may be:

- a) an appropriate document issued by a bank or other financial institution, which proves the economic and financial capacity with regard to the

facts that can be proved from the documents issued by the bank or other financial institution in accordance with the positive regulations;

- b) a guarantee to cover liability insurance for the implementation of the contract in question in the field of its registered activity;
- c) business balance sheets or excerpts from business balance sheets, for a period not longer than the last three financial years, or from the date of registration, ie start of business in the subject segment, if the bidder or candidate was registered or started working less than three years ago, if publishing a business balance is a legal obligation in the country where the candidate / bidder is registered; in case there is no legal obligation in the country where the candidate / bidder is registered, he is obliged to submit a statement certified by the competent authority;
- d) a statement on the total turnover of the candidate / tenderer and, where applicable, on the turnover in the business segment which is the subject of the contract, for a period not longer than the last three financial years, or from the date of registration or start of business, if the candidate / tenderer registered, ie started working less than three years ago; the statement attached shall be certified by the competent authority.“

Given the financial indicators of the company „F.H. Silver Raspberry“, it was clear that this company survives on credit indebtedness. These were indicators that „F.H. Silver Raspberry“ could not be chosen as a partner in this business.

5. CONCLUSION

Public procurement in times of emergency is determined by a complex system of political (public) decision-making, normative-legal framework, potentials of state and entity law enforcement agencies in response to the fight against corruption. Public procurement in Bosnia and Herzegovina is not public. Public procurement jobs are not jobs for which persons who have become redundant in other services are determined, nor jobs that are done “by punishment”. On the other hand, these are not jobs that should be obtained “by reward”, unless they are professional staff. This is too sensitive a type of work for a conscientious and responsible manager (responsible person) to leave to the person (persons) without the necessary professional knowledge and integrity. All this can one day create a problem for the same responsible person (in the form of misdemeanor, criminal liability), during the supervision and control

of public procurement procedures, during the audit, if the procurements were not conducted in accordance with the regulations. It should be noted that the subject of supervision and control are not only procurements from the current, previous or previous 2 to 3 years. Procurement from 10 to 15 years ago is also subject to supervision by the police and the prosecution. Pursuant to the Law on Public Procurement and bylaws, contracting authorities are obliged to adopt an internal rulebook on the direct agreement procedure. Other internal regulations were adopted by the contracting authorities on their own initiative. It is necessary to bring better normative regulation in the field of public procurement, in order to reduce the possibility of manipulation and corrupt actions, and especially to keep such actions unsanctioned, because in that way only individuals prone to corruption are encouraged to continue illegal actions to the detriment of public funds. At the same time, it is necessary to insist on the necessity of reducing the number of non-transparent procedures within reasonable limits, because as such they are hidden from the public eye and are very difficult to detect. In such proceedings, it is almost impossible to obtain legal protection. Furthermore, it is necessary to oblige contracting authorities to adopt comprehensive procurement plans, so that procurement is not carried out ad hoc, ie due to lack of time they are not forced to conduct non-transparent procedures, which are prone to corruption and obtain significantly less value for money than transparent procedures. Also, it is necessary to systematically design a training plan for public procurement officers, because the current way of conducting trainings was not useful and officials, although they have undergone many trainings, have not been adequately trained to best conduct public procurement procedures in their contracting authorities. Finally, the analysis of the research indicates that it is necessary to regulate by law the observance of payment deadlines by contracting authorities towards suppliers, in order to avoid manipulations due to payment delays and for public institutions not to be a generator of economic illiquidity. In the research within this paper, claims were made that public procurement has had numerous irregularities in the last period in Bosnia and Herzegovina. An example is the company "F.H. Silver Raspberry" which, considering the indicators, especially the financial ones, could not be selected as a partner in the business of purchasing medical equipment and for that purpose get a contract worth 10 million KM. It is to be expected that the judicial system of Bosnia and Herzegovina will soon answer the question of how "suspicious persons" win tenders for jobs worth millions of marks.

REFERENCE LIST

1. Analitički izvještaj koji prati saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, Mišljenje Komisije o zahtjevu za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010. godine.
2. Hadžović, D., Hamidičević, S., Kržalić, A., Hodović, M. (2017), Antikorupcijski kapaciteti javnih nabavki u sektoru sigurnosti, Centar za sigurnosne studije BiH, Sarajevo.
3. Istraživanja o sektorskoj korupciji u Bosni i Hercegovini. Centar za razvoj medija i analize u partnerstvu sa Udruženjem INFOHOUSE u sklopu projekta ACCOUNT.
4. Izvještaj o broju prijava o korupciji za 2011. godinu.
5. Jovanović, P. (2001), Anatomija korupcije, Transparency International Serbia, Beograd.
6. Jukić, Z., Kolar, T., Marinović, I., Perković., Raguž., G., Regvar, M., Žilić, I., Javna nabava, Narodne novine, 2007.
7. Kozar, B., Javne nabavke, Zaštita prava ponuđača i javnog interesa u postupku javne nabavke, Pravni informator, mart 2010.
8. Lapandić, N. (2020), Postupak ugovaranja javne nabavke, Fakultet za upravu u Sarajevu, Sarajevo.
9. Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za nabavke ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 103/14).
10. Pravilnik o akreditaciji i registraciji predavača javnih nabavki, "Sl. glasnik BiH", br. 99 od 12 decembra 2006, 59/08
11. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Direkcije za javne nabavke, novembar 2011.
12. Pravilnik o obuci službenika za javne nabavke,, ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 8/18).
13. Rahić, T. (2020), Webinar „Ključne smjernice za suzbijanje korupcije u procesu javne nabavke”, Fakultet za upravu UNSA.
14. UNODC, Poslovanje, korupcija i kriminal u Bosni i Hercegovini: uticaj mita i kriminala na privatna preduzeća, Transcrime, 2013.

15. Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 39/2014).
16. <http://www.javnenabavke.ba/>, access 11.10.2020.
17. <http://eur-lex.europa.eu/en/legis>, access 10.10.2020.
18. <http://www.javnenabavke.ba/>, access 11.10.2020.

Stručni rad / Professional Paper

Primljen / Received: 23.7.2020.

UDK: 004.7385:339 : 338.465

Adis Holjan, MA
Općina Novi Grad Sarajevo
adis_holjan@hotmail.com

**PREDNOSTI E-UPRAVE U KONTEKSTU PRUŽANJA JAVNIH
USLUGA**

**ADVANTAGES OF E-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF
PUBLIC SERVICES DELIVERY**

Sažetak

U radu je predstavljena savremena tema, iako složena, ali praktično važna, koja treba da bude u budućnosti što prihvatljivija i u našoj državi, bez obzira što je proces e-uprave dugotrajan, komplikovan i skup. E-uprava je budućnost napretka funkcionisanja uprave. Navedena tema se u radu posmatra iz ugla pojmovnog određenja e-uprave, njenog nastanka i razvoja, trenutnog stanja, te izazova i perspektiva e-uprave.

Ključne riječi: uprava, e-uprava, javna usluga, informatizacija, tehnološki razvoj, javni menadžment, konzument javnih usluga

Summary

The paper presents a contemporary topic, although complex, but practically important, which should be as acceptable as possible in our country in the future, regardless of the fact that the e-government process is long, complicated and expensive. E-government is the future of progress public administration functioning. The mentioned topic is observed from the perspective of the e-government concept, its origin and development, the current situation, and the challenges and perspectives of e-government.

Keywords: *public administration, e-government, public service, informatization, technological development, public management, consumer of public services.*

Pojam

U traženju ključnih odgovora na temu rada, nameće nam se potreba da analizu počnemo od određivanja klasičnog pojma uprave, odnosno definisanja pojma, a zatim i pojma e-uprave. Veoma je bitno naglasiti prednosti e-uprave u pružanju javnih usluga konzumentima.

Uprava u stopu prati čovjeka tokom cijelog života i rada, ona je neizbježna i čovjek se svakodnevno susreće sa upravom ili potrebom da kroz upravu ostavruje svoja prava i dužnosti, odnosno obaveze. Kvalitet javnih usluga zavisi od kvaliteta uprave. Sa upravom se susrećemo direktno ili indirektno. Bez javnih usluga teško da možemo organizirati profesionalni rad, bio da je on u javnom ili realnom sektoru. Što je brža uprava, brža je i usluga. Percepcija konzumenata javnih usluga s e-upravom se sigurno mijenja s obzirom da ona postaje modernija i brža prateći tehnologiju i digitalizaciju.

Javna uprava funkcionira u brzom okruženju, okruženju velikih očekivanja i zahtijeva – posao, tržište kapitala, nevladin sektor, demokratija, pluralizam, informatizacija i tehnologija. Usljed širenja informacija, znanja i prakse - sve je razvijenija svijest građana o važnosti javne uprave.

E-uprava postaje brži servis građanima, njihova servisna usluga koja će im pomoći efikasnijem i funkcionalnijem ostvarivanju svojih prava i obaveza.

U procesima pružanja javnih usluga, vlast je dobila bitnu ulogu. Ona postoje nosilac promjena u javnoj upravi. Motivacija vlasti za uvođenjem novih tehnologija je ključan faktor za unapređenje uprave. Svaku digitalizaciju i informatizaciju uprave moraju da prate i normativni akti koji regulišu upravne oblasti. Svaka tradicionalna javna uprava treba temeljitu reformu. Duga je tranzicija iz tradicionalne, odnosno klasične uprave u modernu upravu, odnosno e-upravu.

Digitalizacija i informatizacija pružaju nove mogućnosti za efikasnost i transparentnost rada svakog pojedinca što može biti parametar učinka i nagrađivanja svakog uposlenog. E-uprava postavlja i nove zahtjeve za novim vještinama, promjenom tradicionalnih načina vođenja poslovanja i hijerarhije uposlenih.

Nesagledive su prednosti e-uprave. Ona „nepopularnu birokratiju“ približava konzumentima korištenjem novih tehnologija, odnosno korištenjem internet konekcije. Novi pristup upravi ubrzaće pružanje javnih usluga, povećaće efikasnost i komunikaciju između pružanja i davanja usluga.

Jedna od tendencija u razvoju uprave jeste tendencija prema informatizaciji.¹

Pojam uprave je osnovni pojam na kome se temelje nauke koje se bave izučavanjem uprave s raznih aspekata, među kojima se posebno ističu: Nauka o upravi, Upravno pravo i Nauka o upravljanju.²

E-uprava je fenomen koji pružva vanserijske mogućnosti upravljanja dokumentima i građom uprave s ciljem davanja što bržih usluga i uspostavljanja modernog načina poslovanja i djelovanja prema konzumentima usluga. Iz pojma elektronskog upravljanje nastao je i pojam e-uprava. U svijetu postoje i koriste se različite definicije e-uprave ovisno o njenoj primjeni i funkcionisanju.

Analizirajući literaturu koja se bavi e-upravom, možemo izdvojiti niz sintagmi koji opiju istu, a to su:

- E-uprava, ili e-government - obezbjediti brzi servis građanima elektronskim putem.
- E-uprava se odnosi na upotrebu informacionih, odnosno elektronskih - komuniacijskih tehnologija između davaoca i korisnika usluga.
- „Svjetska Banka“ e-upravu definiše kao jednostavniji, transparentniji i po građane jeftiniji način konzumiranja javnih usluga, odnosno uprave kako bi zadovoljili svoje koristi i prava, odnosno izvršili svoje obaveze.
- E-uprava predstavlja način elektronskog poslovanja javne uprave.

Ključne definicije pojma e-uprave, prije svega, dali su: Evropska unija, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Ujedinjene nacije, kao i Svjetska banka.

Analizirajući navedne sintagme e-uprave, dolazimo do zaključka da e-uprava predstavlja jak informacijski i digitalizacijski sistem s benefitima koji koriste svi u lancu uprave. Taj sistem koriste zaposleni u upravi, odnosno službenici, koristi ga stanovništvo, odnosno građani (indirektno ili direktno), poslovni subjekti i njihovi zaposleni kao i drugi.

¹ Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran; Lalić Novak Goranka Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Biblioteka Suvremena javna uprava, 2014. godine, strana 36.

² Otajagić Ferid: Savremene tendencije u javnoj upravi, stručni rad, ANALI Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, a prema Pravna enciklopedija 2, Savremena administracija, Beograd, 1985., str. 1773, i Z.Đelmo et al., Leksikon upravnog prava, Sarajevo 2009., 198.

U literaturi se nailazi na različite definicije e-uprave, a jedna od sveobuhvatnijih je:

E-uprava je način osmišljavanja i funkcionisanja javnog menadžmenta u cilju dizanja efektivnosti, preglednosti, toka i transparentnosti zahtjeva, jednostavnijeg pristupa i pružanja mogućnosti odgovora na postavljene upite i zahtjeve građana, korištenjem informacionih tehnologija u internom poslovanju, kao i poslovanju sa građanima i drugim konzumentima javnih usluga.

Nastanak i razvoj

Pojam e-uprava prvi put se počeo koristiti u Sjedinjenim Američkim državama, i to 1993. godine. Od prvog spomena pojma pa do danas, e-uprava prošla je više faza razvoja i to od faze bazirane na personalnim računarima do faze zasnovane na web-u. Razvoj e-uprave je tekao i sa razvojem informacionih tehnologija. Posebna pažnja se davala edukaciji davalaca usluga. Veliki finansijski kapaciteti izdvajali su se za edukaciju službenika, voditelja postupaka, menadžera i hijerarhijskih čimbenika. Nedovoljna edukacija iz oblasti upravljanja programima i bazama kočila je razvoj i efikasnost uprave. Faza zasnovana na web pristupu stranicama, portalima i programima omogućila je jedonstaniji pristup upravi.

Najranije aktivnosti na razvoju informacionog društva započete su još kasnih '50-tih godina prošlog vijeka (u Velikoj Britaniji 1957. i Danskoj 1959.). Donošenje prve strategije razvoja e-uprave u zemljama EU bilo je u drugoj polovini '90-tih i 2000. godine, s izuzetkom Danske (1983) i Kipra (1989). Poslednju reviziju razvoja e-uprave većina zemalja EU izvršila je 2005. godine, dok su Kipar, Holandija i Slovačka to uradile 2004, a Slovenija 2006. godine. sistem organa e-uprave postoji ili je u završnoj fazi, s izuzetkom Danske koja ga nema i Slovačke u kojoj je razvoj započet, pa obustavljen iz finansijskih razloga. Prvi elektronski javni servis je uspostavila Danska još 1970. godine kroz Centralni sistem za prijavu poreza, dok su u drugim zemljama EU elektronski javni servisi počeli da funkcionišu krajem '90-tih i u većini slučajeva, početkom 2000. godine.³

³ Brown, David; Electronic government and public administration; International Review of Administrative Sciences 71:2 / online 2005. godine, strana 79.

Trenutno stanje

E-uprava pruža mnoštvo mogućnosti ako smo informatički pismeni. Ona pruža mogućnost da se svi elektronski zahtjevi, formulari, upiti i obrasci popune i podnesu putem interneta.

E-uprava je neizbježna je u razvijenim sistemima, posebno u zemljama Europske unije. Elektronsko komuniciranje odavno je postalo najprihvatljivije sredstvo komunikacije. Nepojmljivo je da javne institucije i pravni subjekti ne komuniciraju elektronski. Sve je manje papira u kancelarijama, a više elektronske pošte, koja se ne printa. „Zeleni“ su u Europskom parlamentu insistirali na e-upravi kako bi i na taj način štilili životnu sredinju smanjenjem korištenja printera i fizičke pošte, odnosno pisarnice.

Putem sajta direct.gov u Velikoj Britaniji, konzumenti javnih usluga mogu saznati sve što im je potrebno za korespondenciju sa administracijom. Sajt ubrzava komunikaciju, smanjuje troškove i redove za čekanje u javnim institucijama.

Nije samo dovoljno znati uputiti elektronski zahtjev prema administraciji da bi e-uprava funkcionisala na najbolji mogući način. Jako bitan faktor, ako ne i najbitniji, je jačanje kapaciteta za upotrebu informacijskih i komunikacijskih tehnologija.

Sve promjene koje sa sobom e-uprava donosi moraju biti utemeljene na participaciji i interakciji građana. Bez građana i njihove prilagodbe novim mogućnostima tehnologije, nema ni e-uprave. E-uprava sa sobom nosi i novi pristup demokratskim načelima, odnosno dolazi do redizajniranja demokratije na način da bi se u suštini isto poimala ali s različitog aspekta, odnosno informatičkog.

Sve promjene u administraciji zavisit će isključivo od građana i njihove želje za prihvatanje novih procesa i njihovom angažmanu na tom planu.

U skladu sa navedenim, a uzimajući u obzir promjene u demokratiji, odnosno pogledu na nove demokratske pristupe, veoma je bitno u ovom radu i definisati jedan novi pojam koji se koristi pri istraživanju e-uprave, a to je Elektronska direktna demokratija (EDD). EDD je poseban, novi izvor pristupa demokratiji, ili samo demokratije u kojem se nove mogućnosti tehnologije i elektronske komunikacije koriste za neposredno odlučivanje građanja i njihove participacije u demokratskom društvu. Ovaj novi pristup u demokratiji građanima daje mogućnost za elektronskim glasanjem na

referendumu, elektronskim donošenjem odluka, elektronskim glasanjem na izborima, davanje mišljena ili stava određene uprave ili zajednice o određenom problemu ili tematici, ili budućoj zakonskoj regulativi, ili pokretanje peticije o opozivu svojih predstavnika.

U našoj zemlji još je na snazi klasični, odnosno tradicionalni pristup demokratiji, a samim time i e-upravi sa tendencijom ne baš eksponencionalnog uvođenja elektronskog prisutupa i razumijevanja prednosti elektronske komunikacije i upravljanja građanskim inicijativama. Posljednjih godina svjedoci smo stalnih pritisaka i inicijativa opozicije za uvođenjem elektronskog glasanja na lokalnim i općim izborima, s obzirom na česte pritužbe na neregularnost pri mjeranju volje građana na izborima. Uvođenje elektronskog glasanja je veliki izazov, ne samo za zemlje u tranziciji, već i za uređenje sa visokim stepenom demokratije i elektronske kulture.

Analizirajući modele e-uprave u najrazliječnijim zemljama dolazimo do zaključka da sve upravne administracije podaleko odmakli u odnosu na Bosnu i Hercegovinu. Jako bitno je shvatiti da je e-uprava i više od same elektronske tehnike. Bitno je identifikovati ciljeve kao i prednosti uvođenja e-uprave.

Veliku pažnju cijevima e-uprave dala je Radna grupa o e-upravi iz Svijeta. Ona je identifikovala nekolicinu obimnih ciljeva koji bi se trebali ostvariti primjenom e-uprave.

Ciljevi su:

- Stvaranje boljeg poslovnog okruženja
- Korisnici na vezi, a ne u redu (customers on line, not in line)
- Jačanje dobrog upravljanja i povećana participacija građana u njoj
- Rast produktivnosti i efikasnosti državnih agencija
- Obezbeđivanje kvalitetnijeg života marginalizovanih i ugroženih lica
- Krajnji cilj e-uprave je da poveća dostupnost javnih službi građanima.

Ona treba i da pospješii efektivnost države u upravljanju, kao i da joj omogući bolji uvid pri raspoređivanju ekonomskih i socijalnih resursa. E-uprava treba da omogući i uveća interakciju između tri glavne strane u društvu – države, fizičkih i pravnih lica, kako bi se stimulisao politički, socijalni i ekonomski razvoj države.

- Omogućiti da se 100 % administrativnih procedura obavlja on-line, i da se primjenjuje "one-stop" pristup,
- Standardizovati operativne forme centralne i lokalne uprave,
- Obezbjediti sigurno okruženje,
- Uspostaviti transparentan sistem, i osigurati transparentnost svih operacija,
- Definirati formate podataka tako da poslovne organizacije mogu da direktno pristupe svim potrebnim informacijama,
- Kreirati okruženje koje će ponuditi više različitih načina korištenja istih servisa.
- Perspektive ostvarenog uticaja primjene informacionih tehnologija.⁴

Navedeni ciljevi nisu nabrojani po svojoj važnosti, već po indetifikaciji, jer svaka zemlja ne mora imati iste ciljeve i sama ih određuje i hronološki reda.

Republika Irska je zemlja u kojoj se smatra da najbolje funkcioniše e-uprava u Evropi. U godinama koje dolaze procjenjuje se da građani ove države neće trebati dolaziti na administrativne šaltere, već da će uporebom interneta i računara od kuće građani moći ostvariti prava i obaveze koje nudi administracija. Dobru praksu ove zemlje preuzele su i druge zemlje, posebno zemlje u Skandinaviji.

Osim Republike Irske, i Švicarska se može pohvaliti sa visokim stepenom razvijenosti e-uprave u svojoj administraciji, pored svoga visokog stepena demokratičnosti i ekonomskog standarda. Koristeći e-upravu Švicarska je uspjela za manje od jedne godine dana obradi podatke iz popisa stanovništva, što do sada to nikome nije pošlo za rukom. Popis stanovništva je vršen online i građani su imali mogućnost, odnosno potrebu da obrazac popisa stanovništva popune elektronskim putem.

Pored navdenih zemalja, neočekivano je i Estonija uspjela da se transformiše iz tradicionalnog pristupa upravi u elektonsko poslovanje administacije. Estonija je najbrže ispunila sve zahtjeve koji se tiču uvođenja informacijskog-komunikacijskog sistema. Vladina administracija Estonije je prva uvela novi pristup vođenja sjednica vlade i parlamenta putem elektronskog pristupa.

⁴ Koprić, I.; Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu- Studijski centar za javnu upravu i javne financije (1999).

Uspostavom e-uprave, Estonija kao najmoćniji konzument elektronske administracije godišnje uspjeva da štedi dva odsto bruto domaćeg proizvoda (BDP). Ovaj način uprave smanjuje građanima troškove pribavljanja određenih dokumenata, što je i doprinijelo estonskoj uštedi.

Stanovnici Estonije ne posjeduju printane vozačke i saobraćajne dozvole. Svi podaci o osobi se čitaju sa čipa, odnosno koda na ličnoj karti. U novije doba, mobilni aparat se koristi za indentifikaciju osoba, pa mnogi i ličnu kartu više ne koriste. U mobilnom telefon nalazi se tzv. mID, na čiju karticu također mogu da stanu lični podaci. Estonci telefonom plaćaju komunalne usluge, odnosno račune i potpisuju dokumente. U posljednjih dvadesetak godina Estonci su razvili administrativni portal, odnosno bazni portal na kojem se nalaze svi podaci o građanima (od imena i prezimena, preko adrese, posjedovanja nekretnine, vlasništva automobila, zdravstvenog i socijalnog kartona, stepena obrazovanja i usavršavanja, vojne obuke i drugog), preko kojeg mogu da dobiju administrativne usluge. Estonci ne treba da brinu kada im dokumenti ističu, jer to za njih radi lokalna administracija, preko navedenog portala ona šalje već popunjen zahtjev za obnovu koji je potrebno samo potvrditi i dokument se ažurira, ukoliko nije došlo do promjene određenih podataka. Bitno je napomenuti da e-upravu u Estoniji prate brojni normativni propisi, kao i Agencija za zaštitu ličnih podataka što grantuje bezbjednost svih podataka u skladu sa zkonskom regulativom.

U e-upravi nije akcenat fokusiran samo na elektronske zahtjeve i obrasce, ona je veoma posvećena unapređenju elektronskog potpisa i prihvatanja elektronskog plaćanja, koji se glvani pokretači za razvoj e-uprave. Osim navedenog, veoma je bitna i elektronska sigurnost, odnosno zaštita podataka posebno kada je u pitanju bankarstvo i otvaranje transakcijskih računa.

U ovom dijelu rada još je bitno naglastiti da u Austriji postoji Zakon o e-upravi koji reguliše sve obaveze javne administracije kao i mogućnosti konzumenata usluga koje nudi e-uprava. Ova zemlja je 2008. godine u potpunosti prešla na elektronsko pružanje usluga.

Digitalna agenda za Evropu 2020. godine

Evropska komisija je usaglasila dugoročni plan razvoja informacionih i komunikacijskih tehnologija u periodu između 2010. i 2020. godine. Taj plan se naziva Digital Agenda for Europe.

Plan je veoma obiman, ali prije svega ima za cilj da sva domaćinstva u Europskoj uniji s krajem 2020. godine dobiju mogućnost pristupa internetu, a da više od pola stanovništva Europske unije koristi brzinu interneta od 100 Mbit/s i više. Cilj navedene Agende nije samo svakom stanovniku Europske unije omogućiti pristup internet konekciji, već pružiti pomoć za razumnim korištenjem naprednih tehnologija.

Europska unija definisala je tri prioritetna cilja koja su uzajamno vezana za razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Prvi cilj se odnosi na razvijanje ekonomije na temelju znanja, vještina, prakse i inovacija, tzv. pametni rast. Drugi cilj se temelji na promociji resursa ekonomije, koja je pramamljiva na tržištu, a ekološki prihvatljiva, odnosno tzv. održivi rast. I treći cilj odnosi se na visoki razvoj ekonomije prateći visoku stopu upošljavanja, tzv. uključivi rast.

Izazovi i perspektive

Na osnovu gore izloženog možemo tvrditi da e-uprava efikasno pruža mogućnost ostvarivanja prava i interesa konzumenata usluga. Na temelju zakonskih i podzakonskih akata i institucije za zaštitu ličnih podataka, ona štiti ljudska prava i javni interes.

E-uprava pruža eifaksnu samokontrolu kao i administrativnu kontrolu inicijativa, zahjeteva i upućenih obrazaca što poboljšava uslove i standard života građana.

Prednosti e-uprave se ogledaju i u pojednostavljivanju koraka za ostvarivanje usluga, pojeftinjuje troškove postupka i usluga je kvalitetnija. Ono što je veom bitno za same građane, a što stvara veliku nervozu kod istih je da e-uprava drastično smanjuje vrijeme koje stranke provode prilikom dobijanja informacija ili upravnih akata na šalterima i službama u administraciji što povećava transparentost i smanjuje mogućnost neželjenih koruptivnih radnji. Ovaj način uprave povećava budžetske prihode i smanjuje troškove posebno u ljudstvu i materijalne toškove. Novi pristup upravi poboljšaće poslovni ambijent za investiranje u zajednicu.

Pored prednosti koje smo definirali, bitno je i identificirati probleme koji se mogu javiti uvođenjem e-uprave. Oni se prije svega ogledaju u strahu građana pa i samih uposlenih u upravi, odnosno službenika od novog pristupa, što može izazvati određeni otpor za prilagođavanjem novim promjenama u poslovanju.

Drugi problem koji se može javiti je eventualna zloupotreba novih tehnologija u periodu tranzicije iz klasične uprave u e-upravu.

Stanje e-uprave u Bosni i Hercegovini

Uprava u Bosni i Hercegovini nalazi se u nezaivdnom nivou. Golema administracija, odnosno kompleksnost političkog sistema Bosni i Hercegovini, to jest neusaglašenosti nadležnosti institucija, usporavjua procese i riješavanje problema u upravi.

Godine 2006. vlade Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH, te Vijeće ministara BiH usvojile su Strategiju reforme javne uprave i Akcioni plan s ciljem jačanja efikasnosti, djelotvornosti i transparentnosti javne uprave. Proces reforme javne uprave i danas traje.

Javna uprava bi trebala, prije svega da bude servis građana, a ne mjesto birokratskog nezadovoljstva. Glomazna i korumpirana administracija usporava ekonomski razvoj, odbija domaće i strane investitore, opterećuje budžet, usporava zapošljavanje što dodoatno smanjuje standard života građana. Institucije u Bosni i Hercegovini, uz pomoć međunarodne zajednice, moraju povećat svoju učinkovitost smanjenjem administracije i kontinuiranog uvođenja elektronskog poslovanja.

ZAKLJUČAK

U modernom svijetu je nezamislivo bez informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Razne ideje, projekti, planovi, vizije, poslovanje pravnih subjekata, kontrola baza podataka na osnovu tehnologije postaju dostupnije i učinkovitije na tržištu. Informatizacija postaje temelj organizovanja života, ne smao uprave već građana kao pojedinca.

Nemjerljive su koristi koje e-uprave može da donese jednom društvu. Sa druge strane sistem velikih tehnoloških inovacija i uvođenje e-uprave, donosi sa sobom i određene probleme. Eventualne zloupotrebe modernih tehnologija, primjenjenih u radu organa javne uprave, odrazile bi se nepovoljno na državu i njene građane.

Analizirajući koncept e-uprave dolazimo do zaključka da se postepeno sve više e-uprava koristi i u zemljama u tranziciji, jer je ona potrebna za vrijeme i mjesto u kojem živimo i radimo. Građani sanjaju period, odnosno vrijeme u ustanovama bez redova ispred šalter sala i šetanja od kancelarije do kancelarije što je i glavni uzrok korupcije u upravi.

Proces primjene e-uprave u Bosni i Hercegovini isključivo zavisi od volje nadležnih za usklađivanje normativnih akata koji bi regulisali ovu oblast. Nadležni bi trebali raditi na donošenju i izmjeni zakonskih propisa, i to prije svega: Zakonu o elektronskom potpisu BiH, Zakon o zaštiti ličnih podataka BiH, Zakonu o elektronskom pravnom i poslovnom prometu BiH, Zakona o elektronskom dokumentu BiH i Zakon o elektronskom dokumentu FBiH i Zakon o unutrašnjem platnom prometu FBiH, kao i druge.

Primjena ovih zakonskih propisa, dovešće do usklađenosti nadležnosti što će ubrzati primjenu e-uprave u institucijama u Bosni i Hercegovini, a samim time građani će postati ravnopravniji u donošenju odluka i ostvarivanju svojih prava i obaveza. E-uprava će dati rezultate samo ako se prvo unaprijede zakonski i podzakonski akti, jer informatizacija može dati dobre rezultate samo ako se postavi na dobro postavljene temelje.

LITERATURA

- Brown, David; Electronic government and public administration; International Review of Administrative Sciences 71:2 / online 2005. godine.
- Poslovanje dr. Mladen Radivojević „Menadžment informacionih sistema “Pravna enciklopedija 2, Savremena administracija, Beograd, 1985., str. 1773, i Z.Đelmo et al., Leksikon upravnog prava, Sarajevo 2009., 198.
- Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran; Lalić Novak Goranka Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Biblioteka Suvremena javna uprava, 2014. godine.
- Koprić, I.; Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu- Studijski centar za javnu upravu i javne financije (1999).
- Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.); Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora; Institut za javnu upravu (2017)
- Musa, A.; Uprava u digitalno doba III: Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost; Institut za javnu upravu i Zaklada Friedrich Ebert (2017).
- Musa, A.; Osmi forum za javnu upravu: Uprava u digitalno doba; Institut za javnu upravu i Zaklada Friedrich Ebert, 2016. godina.
- Otajagić Ferid: Savremene tendencije u janoj upravi, stručni rad, ANALI Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici.