

**UPRAVLJANJE DRŽAVOM I ULOGA UPRAVE I UPRAVLJANJA U  
PROCESIMA USVAJANJA JAVNIH POLITIKA**

**GOVERNANCE AND THE ROLE OF ADMINISTRATION AND  
GOVERNANCE IN PUBLIC POLICY ADOPTION PROCESSES**

*Stručni članak*

*Doc. dr. Emir Tahirović\**

*Doc. dr. Ermin Kuka\**

*Mr. Hazim Okanović\**

**Sažetak**

*Država predstavlja najsloženiju društvenu organizaciju, koja se s opravdanjem označava i kao megaorganizacija. Radi se o specifičnoj organizaciji, odnosno specifičnom i složenom aparatu organizacija, organa, ustanova s javnim ovlaštenjima. Država ima i svoje specifične funkcije. Lepeza tih funkcija je u današnjem vremenu sve šira i raznovrsnija. U tom kontekstu nameću se dva značajna pitanja i problema vezana za djelovanje države. Prvo, kako i na koji način ostvariti efikasno upravljanje savremenom državom? Drugo, koja je uloga uprave i općenito upravljanja u procesima usvajanja različitih javnih politika kojima se rješavaju društveno-politički problemi? Teza od koje se polazi u istraživanju jeste da je upravljanje državom u današnjem vremenu izrazito složen i zahtjevan posao, te da su državni organi ključni akteri formuliranja, usvajanja i implementiranja javnih politika (vlade, kao ključni donosioci – odlučujući akteri i različiti organi uprave, kao predlagači i implementatori). Za potrebe istraživanja korištene su sve osnovne metode. Od općenaučnih metoda korištena je hipotetičko-deduktivna metoda, dok je za potrebe pribavljanja podataka korištena analiza (sadržaja) dokumenata. Rezultati istraživanja navode na zaključak da je uključenost upravnog aparata i zagovaranje procesa upravljanja prilikom usvajanja i implementiranja javnih politika jedna od osnovnih odlika i karakteristika razvoja modernih država.*

*Ključne riječi: uprava, javna uprava, upravljanje, država, javne politike.*

---

*\* Fakultet za upravu-pridružena članica UNSA. E-mail: emir.tahirovic@fu.unsa.ba*

*\* Fakultet za upravu-pridružena članica UNSA. E-mail: ermin.kuka@fu.unsa.ba*

*\* Fakultet za upravu-pridružena članica UNSA. E-mail: hazim.okanovic@fu.unsa.ba*

### **Abstract**

*The state is the most complex social organization, which is justifiably referred to as a mega-organization. It is a specific organization, a specific and complex apparatus of organizations, bodies, institutions with public authorizations. The state also has its specific functions. The range of these functions is nowadays wider and more diverse. In this context, two significant issues and problems related to the functioning of the state arise. First, how and in what way to achieve efficient management of the modern state? Second, what is the role of management and governance in general and in the processes of adopting various public policy that address socio-political problems? The thesis of the research, is that today government is a very complex and demanding job. Also public authorities are key actors in formulating, adopting and implementing public policy (governments, as key decision makers - decision-makers and various government agencies, as promoters and implementers). All basic methods were used for the research. Of the general scientific methods, the following were used hypothetical-deductive, while for the purposes of obtaining data, the analysis (content) of documents was used. The results of the research lead to the conclusion that the involvement of the administrative apparatus and advocating the management process in the adoption and implementation of public policy is one of the basic features and characteristics of the development of modern states.*

*Key words: administration, public administration, governance, state, public policy.*

## **1. UVOD**

Država i uprava su mnogo šire kategorije od samog upravljanja društvenim odnosima. Međutim, u savremeno doba nije moguće postojanje društva bez države i njene uprave. Država treba raspolagati vlastitim upravnim sistemom, tj. sistemom političkih institucija i ustanova na najvišem nivou. Državne političke institucije imaju osnovnu zadaću i funkciju upravljanja samom državom kao globalnim političkim aparatom, a zatim velikim nizom drugih društvenih odnosa.

Činjenica od koje se polazi prilikom definiranja termina uprava je ta da je on izuzetno složen termin, te da je on sastavni dio ustavnog prava savremenih demokratskih i pravnih država. Etimološki, riječ uprava „potječe od latinske riječi *administratio*, što prevedeno na naš jezik znači upravljanje, vođenje, pomaganje, pomoć, i *administrare* što znači upravljati, izvršavati,

vršiti javnu službu. Riječ uprava nalazi se u svim slovenskim jezicima i ima više značenja koja se izvlače iz smisla imenice i glagola upravljati. Kod nas su se, sve do Drugog svjetskog rata, više koristili izrazi administracija i administrativno pravo, dok se danas uglavnom koristi izraz germanskog porijekla uprava (*Verwaltung*) i upravno pravo. Načelno, pojmovi uprava i administracija su sinonimi, s tim da je pojam uprava šireg značenja. Pojam administracija svodi se na označavanje određenih stručnih i tehničkih službi“ (Vranješ, 2014).

Prema *Leksikonu socioloških pojmova*, uprava je „jedna od funkcija državne vlasti, koja se, kao i ostale, može odrediti u materijalnom smislu. Uprava, odnosno upravna funkcija je donošenje upravnih akata i izvršenje državnih materijalnih akata. Uprava je najstarija državna funkcija koja je najtješnje povezana za suštinu države kao osobene političke organizacije. Osnovne državne funkcije nastaju kasnije kao posljedica demokratizacije političkog života“ (Lavić, 2014).

U *Pojmovniku decentralizacije*, pod odrednicom uprava stoji sljedeće: „Uprava je jedna od funkcija državne vlasti. U materijalno-funkcionalnom smislu predstavlja donošenje i izvršavanje akata uprave (upravno-pravnih propisa, upravnih akata, upravnih ugovora i materijalnih akata uprave). U formalno-organizacionom smislu uprava predstavlja državne organe i druge institucije koje su pozitivnim propisima okarakterisane kao vršioци upravne funkcije. Uprava je najstarija državna funkcija jer je tesno povezana sa suštinom države kao posebne vrste političke organizacije. Ostale državne funkcije nastale su kasnije kao posledica demokratizacije državnog života. Država u kojoj je uprava potčinjena zakonima naziva se pravna država. Osnovno pitanje koje se postavlja u vezi sa radom i organizacijom uprave jeste kako obezbediti efikasnost i zakonitost u njenom radu i odgovarajuće oblike kontrole nad njenim radom, sprečiti arbitrnost i povećati transparentnost njenog rada. Postoji niz institucionalnih sredstava, a tom cilju dluži i decentralizacija vlasti“ (Pajvančić, 2011).

U znanosti, pa i u svakodnevnom životu, figurira i izraz javna uprava (engl. *public administration*). Stoga je potrebno praviti distinkciju između dvije osnovne vrste uprave koje postoje u savremenom društvenom okruženju: 1) uprava u javnoj (državnoj) sferi i 2) uprava u privatnoj sferi.

U fokusu ovog istraživanja je javna (državna) uprava, koja za svoju svrhu ima opći interes svih članova društvene zajednice. Javna uprava (*public administration*) preovladava u anglosaksonskom pravnom i političkom sistemu. Upotrebom ovakve determinante, sa osloncem na riječ javna, pravi se jasna distinkcija između javnih državnih službi i administracije u privrednim preduzećima, bankama ili nekim privatnim institucijama (*business administration*). Takođe, javna uprava obuhvata i nedržavne organizacione oblike, vršioce upravnih djelatnosti kojima su od

strane države povjerena javna ovlaštenja (elektrodistribucija, pošta, urbanizam i sl.). Najzad, javna uprava obuhvata stručni, odnosno upravni aparat lokalnih samoupravnih zajednica (pokrajina, opština i drugih teritorijalnih jedinica javnog karaktera). Iz ovog proizilazi da postoji pojam autoritativne i neautoritativne uprave. Razlika je u tome, da li organi uprave prema drugim subjektima istupaju s javnim ovlaštenjima i autoritetom vlasti ili to ne postoji (Vranješ, 2014). S jedne strane, pojmu javne uprave se pristupa kroz kontekst upravljanja, tj. vođenja javnih poslova (konkretna aktivnost, djelatnost). S druge strane, pojam javne uprave se razumijeva u kontekstu samih organa, tj. strukture za upravljanje (vođenje) javnih poslova. Prema većini savremenih autora, javna uprava predstavlja „organizacijski i funkcionalni zbir državnih organa uprave i drugih organa koji obavljaju upravne poslove i vrše funkciju javnih službi...“ (Tanović, 2018).

## 2. UPRAVLJANJE DRŽAVOM

Endrju Hejvud (*Andrew Heywood*) smatra kako je pojam upravljanje (engl. *Governance*) dosta širi pojam od pojma vladanja (vladavine). Naglašava da se pojam upravljanje odnosi na „različite načine usaglašavanja društvenog života... Osnovni oblici upravljanja su tržišta, hijerarhija i mreže... Dok neki upravljanje dovode u vezu sa prelaskom sa komandnih i kontrolnih mehanizama na dogovaranje i pregovaranje, drugi tvrde da ono podrazumeva 'manje vlade' i slobodno tržište“ (Heywood, 2004). Dakle, vladanje je zamijenjeno upravljanjem.

U *Leksikonu socioloških pojmova* stoji da je upravljanje „(društveno upravljanje, orijentiranje), određivanje pravca razvoja, vođenje poslova u organizacionim jedinicama države i privrede. Upravljanje obuhvata vođenje poslova organizacionih jedinica i donošenje odluka u skladu s njihovim položajem i djelatnošću. Termin upravljanje koristi se u društvenoj teoriji, zakonodavstvu i idejno političkoj praksi. Termin upravljanje izražava određenu funkciju u društvenim sredstvima, u društvenim poslovima. A termin samoupravljanja izražava položaj i odnos radnih ljudi u procesu rada i odlučivanju organizovanog udruženog rada i društva uopće“ (Lavić, 2014).

Pojam upravljanje se, kao što je nevedeno u prethodnim određenjima, veže za samu državu, tj. za upravljanje državom i za državnu (javnu) upravu. Država je u fokusu i ona je okvir unutar koga se vrši upravljanje na najvišim razinama.

Mnogo je različitih pristupa u određenju (definiranju) države. Još uvijek nema konsenzusa oko određenja suštine države, što producira i danas različite kontroverze i konfuzije u teorijama o državi. Radi se, definitivno, o najproblematičnijem pojmu u politici.

U suštini, pojam država se koristi za označavanje velikog broja institucija, teritorijalnih jedinica, ideja, vladavine, suvereniteta,... Endrju Hejvodu (*Andrew Heywood*) daje jednu širu definiciju države, gdje naglašava da je ona „politička asocijacija koja uspostavlja suverenu nadležnost u okviru određenih teritorijalnih granica i vrši vlast kroz skup stalnih institucija, koje su očigledno 'javne' pošto su odgovorne za kolektivno organizovanje života zajednice i finansiraju se na račun javnosti“ (*Heywood, 2004*).

Ono na čemu se mogu sublimirati sva dosadašnja teorijska saznanja i spoznaje o državi je široka lepeza njenih atribucija: „država je pravno lice, vrsta društva, ona je udruženje za zaštitu interesa, ona je korporacija, to je korporacija javnih službi, država je korporacija kao univerziteti, sindikati i crkve, ona je najobuhvatnije kolektivno tijelo, najmoćnije je udruženje ljudi, udruženjsko jedinstvo stalno nastanjenih ljudi, ona je politička zajednica ili specifična grupa koja posjeduje monopol i legitimno korištenje sile, država je organizacija i menadžer, ona je organski skup institucija, ona je set institucija, ona je teritorijalni entitet, i sl.“ (*Zgodić, 2015*). Evidentno je kako su sve ove atribucije države vezane za suštinsku funkciju države, a ona se ogleda u upravljanju društvenim odnosima, ali i u upravljanju njom samom putem najviših političkih institucija (putem vlasti). Država je najjači i najmoćniji upravljač. U njenoj prirodi je upravljanje.

Državna vlast je posljednje obilježje države. Ona je „institucionalizirana (odnosno utemeljena na pravu koje ju je i izgradilo). Moć upravljačka iskazuje se samo u skladu s općim, impersonalnim i objektivnim pravilima... Državna je vlast tako vlast koja se vrši prema pravilima, odnosno 'vlast po pravu'“ (*Prélot, 2002*). Zato se opravdano konstatira kako nema države bez prava, niti ima prava bez države. Endrju Vinsent (*Andrew Vincent*) smatra da je najbitnija odlika države „ideja o državi kao kontinuiranoj javnoj vlasti, koja je istovremeno iznad vladara i iznad njegovih podanika“ (*Vincent, 1995*).

Ono što je osobito značajno naglasiti jeste da sistem upravljanja javne uprave i države treba biti razvijen do razine koja osigurava ispunjenje zahtjeva, interesa, ciljeva i potreba građana.

I pored određenih razlika u „statusu pojedinih strukturnih elemenata sustava upravljanja, što je prije svega uzrokovano posebnostima organizacije odnosno države, može se zaključiti da je i država sustav upravljanja kao i svaka organizacija, odnosno da njezin sustav upravljanja ima iste strukturne elemente. Neki strukturni elementi sustava upravljanja kod države nisu eksplicite izraženi kao kod organizacije (vizija, misija), ali se temeljitom analizom mogu rekonstruirati iz dokumenta koji određuju ulogu države, kao što su Ustav, zakoni, sektorske strategije, javne i sektorske politike i dr.“ (*Drljača, 2016*).

Spoznaja da je i država sistem upravljanja, te da ima iste strukturne elemente sistema upravljanja kao i svaka organizacija, može pomoći u nastojanju za poboljšavanjem, „kako u: 1) izradi strateških dokumenata države; 2) izradi organizacijskog ustroja; 3) utvrđivanju temeljnih procesa, procesa potpore, upravljačkih i procesa mjerenja, analize i poboljšavanja; 4) utvrđivanju resursa s težištem na utvrđivanju stvarnog stanja i upravljanju; 5) postavljanju jasnih kriterija za partnerstva; 6) razvijanju sustava informiranja i komunikacije u svrhu povećanja transparentnosti; 7) poboljšanju intitucionalnog okvira i njegovoj optimizaciji te 8) boljem razumijevanju vanjskog konteksta u funkciji utvrđivanja i jačanja vlastite pozicije na globalnom ekonomskom i političkom tržištu“ (Drljača, 2016). Poboljšanja države trebaju biti usmjerena ka permanentnom prilagođavanju novim društvenim kretanjima i novim uvjetima. Ona se provode, prvenstveno, kroz sistem restrukturiranja, kao što je to i kod ekonomskih organizacija. Od uspješnosti tog procesa ovisi i pozicija države na globalnom planu, odnosno na globalnoj karti svijeta.

### **3. MJESTO I ULOGA UPRAVE I UPRAVLJANJA U PROCESIMA USVAJANJA JAVNIH POLITIKA**

Sam pojam te analiza javnih politika počinju se koristiti najprije u Sjedinjenim Američkim Državama u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata (Colebatch, 2005). Indikativna je tvrdnja Majkla Havleta (*Michael Howlett*) i M. Rameša (*M. Ramesh*) da studije javnih politika imaju „dugu povijest, ali kratku prošlost“ (Howlett/Ramesh, 1995) – različite i brojne studije tokom prošlih stoljeća analizirale su vladine djelatnosti, ali sistemsko istraživanje otpočinje tek u 50-im godinama 20-og stoljeća, kada javne politike nastaju kao posljedica, ali, također, i kao potreba racionalizacije upravljanja koju provodi Američka vlada nakon Drugog svjetskog rata. Drugi svjetski rat bio je svojevrsna prekretnica, budući da je nakon rata vladina uloga naglo povećana, a samim time povećan je i broj ljudi unutar javnih tijela, koji inače ne bi bili uključeni u cjelokupni proces da se nije proširila uloga vlade i, općenito, javnog sektora (Colebatch, 2005). Tadašnju situaciju možda najbolje ilustriraju prve Laswellove rečenice kojima otvara zbornik “The Policy Sciences“: „Živimo u stalnoj krizi nacionalne sigurnosti i to traži najefikasniju uporabu ljudstva, opreme i resursa američkog naroda. Visokoobučeni talent uvijek je rijedak i skup. Tako kriza nameće potrebu iskorištavanja intelektualnih bogatstava na najekonomičniji način“ (Laswell, 1987). Ovi razlozi potakli su „sustavnu primjenu društvenih znanosti na područje upravljanja“ (Mataković, Cajner Mraović, 2014).

Pod javnom politikom (engl. *policy*) se porazumijeva kao praktična (konkretna) politika na djelu, usmjerena na rješavanje različitih društveno-



političkih problema koji tangiraju određenu društvenu zajednicu. Teoretičar, Endru Hejvud (*Endru Hejvud*), pod javnom politikom podrazumijeva „formalne, odnosno formulirane odluke vladinih tijela“ (Heywood, 2004). Također, pod javnom politikom se smatra „upotreba vlasti ili političke moći u vođenju javne politike, tj. aktivnosti usmjerene ka rješavanju konkretnih problema ili unaprijeđenju stanja u zajednici“ (Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou, 2007).

Jedan od utjecajnijih teoretičara javnih politika Hal Kolebač (*Hal Colebatch*) pod javnim politikama podrazumijeva „proces izbora, nizanje faza koje odražavaju racionalističko razumijevanje individualnog ponašanja: najprije se razmišlja, zatim radi, a nakon toga provjerava“ (Colebatch, 2004). Dakle, javne politike se u ovom kontekstu razumijevaju kao fazni procesi u okviru ukupnih političkih procesa.

Evidentno je kako se radi o politici na djelu. Javne politike su, stoga, „osnovni mehanizam ili alat koji državama (javnoj vlasti) stoji na raspolaganju za rješavanje određenih konkretnih pitanja i problema koji traže efikasno rješenje, tj. postizanje svih ciljeva koji donose dobrobit ukupnoj zajednici“ (Tahirović & Kuka, 2020; Kuka, 2018).

Iako sam termin „javna politika“ na prvi pogled odaje nejasan smisao, ipak se zaključuje da se radi o ciljanom i racionalnom procesu koji vjerovatno nije skroz od početka tako zamišljen niti je kao takav došao do kraja.

Zbog potrebe postizanja racionalnih odluka (javnih politika) ekonomisti, politolozi, kao i teoretičari i istraživači iz okvira drugih znanosti i znanstvenih disciplina, sve više pažnje posvećuju pojmu i praksi javnog izbora (engl. *public choice*). U najkraćem, javni izbor se definira kao „ekonomska studija o netržišnom odlučivanju ili jednostavno kao primjena ekonomije na politologiju“ (Mueller, 2008). I javni izbor, kao i politologija, pa i upravne znanosti imaju isti ili približno isti predmet istraživanja, a to su država, glasači, pravila i procedure izbornog procesa, birokracija i slično. Pored toga, koriste se istim ili sličnim znanstvenim metodama istraživanja. Dakle, javni izbor primjenjuje „metode ekonomista na politiku, i to osobito na dva bitna problema: problem kolektivnog djelovanja i problem agregacije preferencija“ (McLean, 1997).

Javni izbor je karika poveznica ili zajednički nazivnik politike i ekonomije (političkih i ekonomskih znanosti). Problem kolektivnog (zajedničkog) odlučivanja je, kako u politici, tako i u ekonomiji, od izuzetnog značaja. Naime, alokacija resursa ili rashodi na javna dobra određuju se upravo u okvirima političkog procesa i političkih procedura. Javni izbor, kao oblik kolektivnog odlučivanja, ovdje dobiva svoj puni izražaj, smisao i značaj. To iz razloga što se odluke koje se tiču alokacije resursa u okviru javnog sektora donose na način da „pojedinici glasaju za

svoje izabrane predstavnike, a ti izabrani predstavnici sa svoje strane glasaju za državni budžet, dok sâm novac troše različiti upravni organi“ (Stiglitz, 2004). Javni izbor je tu da omogući donošenje što boljih i efikasnijih odluka, uz uvjet da te odluke odražavaju ili sadrže javne interese onih na koje se odluke odnose.

Kroz procedure javnog izbora se donose javne odluke (političke netržišne odluke). Te političke netržišne odluke „mogu se izvrsno proučavati primjenjujući jednaka sredstva kao u tržišnim odlukama“ (McLean, 1997). Dakle, političari kao poduzetnici, pod utjecajem različitih javnih politika, donose netržišne odluke na način da kroz proces izbora od strane birača (potrošača) dobivaju legitimno pravo za utvrđivanje javnog interesa koji se mora ogledati u konačnoj donesenoj odluci. U tom kontekstu, „birači (glasači) se mogu promatrati kao potrošači, političari (politički predstavnici) kao poduzetnici, političke stranke kao preduzeća itd.“ (McLean, 1997).

Javni izbor, kao oblik netržišnog odlučivanja i oblik primjene ekonomske znanosti i prakse na političku znanost i praksu, neizostavna odrednica savremenih ekonomskih i političkih kretanja. On služi za deskripciju i prezentaciju toga kako političke institucije (parlamenti, vlade) i politički zastupnici koji u njima rade donose odluke o raspodjeli resursa (javnim rashodima) na određena javna dobra. Javni izbor je najefikasniji i najbolji primjer kako se u javnom sektoru koriste ekonomska i tržišna pravila u procesu odlučivanja i donošenja odluka. Novija istraživanja javnog izbora su pokazala kako je on proširio svoju oblast i obuhvat djelovanja, gdje se sa ranije analize ponašanja birača (glasača) prešlo u segment ponašanja političkih zastupnika, interesnih skupina, birokrata, kao i drugih javnih službenika svih nivoa. Stoga je izučavanje javnog izbora interdisciplinarnog karaktera, pogotovo u „visokorazvijenim zemljama“ gdje javni izbor ima „političko, ekonomsko, financijsko, društveno i kulturno značenje“ (Vuković, 1997).

U različitim državama, različiti su i procesi stvaranja javnih politika. To je osobito izraženo ako se zemlje „razlikuju po svojim institucijalnim konfiguracijama“ (Hill, 2010), a unutar koji spadaju i institucije i sistemi javne uprave. Teoretičar Majkl Hill (*Michale Hill*) je u svojim istraživanjima otvorio širu rapravu o pitanjima vezanim za mjesto i ulogu uprave (s fokusom na birokrate i državne službenike) u procesima stvaranja javnih politika. Starija literatura je bila zaokupljena pitanjem ko dominira procesima stvaranja javnih politika, političari ili uprava. U tom smislu, stariji pristupi su izražavali zabrinutost u smislu da državni službenici „podrivaju javne politike jer ne dijele ideologije ili vrijednosnu orijentaciju demokratski izabranih političara“ (Hill, 2010).

Istraživanja rada državnih službenika srednjeg ranga koja su ponudili Edvard Pejdz (*Edvard G. Page*) i Bil Dženkins (*Bill Jendkins*) pokazuju da



„državni službenici, koji su često znatno ispod najviših razina britanske državne službe, imaju presudnu ulogu u formuliranju javnih politika. Istodobno, ona osporavaju mišljenja da to na bilo koji način znači podrivanje političke uloge. Umjesto toga, ona ističu da postoji nešto slično timskom radu, u kojemu postoji uska suradnja između državnih službenika i ministara“ (Page, Jenkins, 2005).

Niz je, još uvijek, nejasnoća oko mjesta i uloge uprave u procesima formuliranja javnih politika. Bilo je mnogo pokušaja povlačenja jasnih granica između uloge političara, s jedne strane i interesa državnih službenika u upravi, s druge strane. Ipak, savremeni pogledi o načinu organiziranja granice između političara i uprave obuhvaćaju „dva pristupa državnoj vladavini koji, iako su se pojavljivali i u prošlosti, posebice u preddemokratskim režimima, danas poprimaju sve veće značenje u obliku partnerstva privatnog i javnog sektora te delegiranja javnih zadaća polunezavisnim ili nezavisnim organizacijama. U višestrukome smislu to je predmet za raspravu o implementaciji, no svakako je način na koji vlade obično prikazuju taj razvoj događaja, naglašavajući razliku između političara i uprave koju pravi Woodrow Wilson ili ističući da 'mi' još uvijek kreiramo 'politike', a da su 'oni' odgovorni za 'operativu'“ (Hill, 2010). Iako u savremeno doba državni službenici i birokrate (uključujući i “birokrate ulične razine“) imaju važno mjesto i ulogu pri formuliranju javnih politika, ipak je njihova osnovna zadaća, pa time i mjesto u toj hijerarhiji, usmjerena na procese implementiranja javnih politika koje, prevashodno, stvaraju vlade.

U svu ovu raspravu, neophodno je uključiti već pominjani javni izbor i racionalno donošenje javnih politika (političkih odluka). Upravo rasprave o racionalnom izboru i kolektivnom djelovanju imaju za osnovni cilj pokazati da se „izbor javnih politika provodi na način na koji se ne razlikuje od izbora na tržištu te da stoga, donekle, komercijalna tržišta bolje od političkih rješavaju probleme vezane za izbor“ (Hill, 2010). Upravo ovdje se vraća na već pomenuto partnerstvo privatnog i javnog sektora i delegiranja javnih poslova privatnom sektoru. U tom kontekstu, teorija javnog izbora se bavi procesima zagovaranja načina i tehnika na koje bi javne politike trebalo stvarati.

Imajući u vidu činjenicu da ključnu ulogu u stvaranju javnih politika, još uvijek, imaju vlade i politički dužnosnici, a ne uprava (kojoj se i dalje pridaje izvršna zadaća), samim time rasprave su fokusirane na racionalno djelovanje i javni izbor vlada i političkih dužnosnika. Složenost, širina i isprepletenost odnosa unutar uprave zahtjevale bi iscrpne analize usmjerene na racionalni pristup provođenju javnih politika.

#### 4. RAZVOJ JAVNE UPRAVE I UPRAVLJANJA U SAVREMENOJ DRŽAVI

Prekretnica u situiranju javne uprave i njenom razvoju nastaje onog trena kada započinje proces ograničavanja apsolutne vladavine monarha u srednjem vijeku, prvenstveno u Zapadnoj Europi. Stoga se često govori kako je savremena država upravo europski izum. Novi pristupi analizi razvoja javne uprave vežu se za prvu polovinu 19. stoljeća, s afirmiranjem lokalnih organa vlasti i političke participacije građana u procesima odlučivanja.

Eugen Pusić u razvoju države i državne (javne) uprave identificira četiri glavne dimenzije (Pusić, 2007):

1. širenje državne djelatnosti i rast opsega državne organizacije;
2. smjenjivanje koncentracije i dekoncentracije državne vlasti i utjecaja;
3. mijenjanje odnosa između organizacije i institucije kao dvaju glavnih strukturnih oblika države i državne uprave i
4. pomicanje težišta ciljeva i poslova države i državne uprave od osiguranja vlasti prema obavljanju općekorisnih zadaća obuhvaćenih pojmom javne službe u najširem smislu.

Imajući u vidu navedene činjenice, javna (državna) uprava se određuje i razumijeva kao „skup profesionalaca sa sustavnom diobom poslova među njima u sustavnom međusobnom povezanošću...“ (Pusić, 1997). Ovakvo, savremeno određenje javne uprave, osnov je za teze o profesionalizaciji savremene javne uprave.

Novi pristupi u savremenim državama, sve više javnu upravu povezuju i sa teorijom i praksom već pominjanog racionalnog izbora. To iz razloga što se sve više postavljaju pitanja o tome na koji način u današnjem vremenu države donose odluke, tj. ko su ključni akteri koji učestvuju u pisanju i usvajanju odluka, donose javne politike i strategije razvoja savremenih društava. Naime, „način donošenja odluka u svakoj državi je ključan za funkcionisanje institucija i razvoj društva, ali mehanizmi njihovog donošenja i faktori koji utiču na njihovu sadržinu često ostaju skriveni unutar sistema odlučivanja, daleko od očiju javnosti i analiza“ (Stojiljković, 2010).

U teoriji je razvijen poseban model donošenja odluka (odlučivanja), nazvan modelom organizacijskog procesa. Taj model polazi od činjenice da su vlade „konglomerat polufeudalnih, slabo povezanih organizacija koje imaju sopstveni život“ (Graham, 1969). Ovakve konture se prepoznaju u današnjim, savremenim državama. Naime, rukovodioci u vladama „samo sede na vrhi hijerarhije tih organizacija, ali njima ne upravljaju u potpunosti, već su odluke koje vlada donosi proizvodi aktivnosti tih organizacija... Organizacije u okviru vlade imaju svoja utvrđena pravila delovanja,

procedure i programe, a nadležnosti su im podeljene, pa se svaka od organizacija bavi posebnom oblašću nekog problema u skladu sa svojim rutiniranim načinima rada.... Liderima u vladi je, prema ovom modelu, ostavljena mala mogućnost da do izvesne mere kontrolišu organizacije...” (Stojiljković, 2010). I ovo je dokazom kako niže upravne organizacije u savremenim državama postaju sve utjecajnije i važniji akteri prilikom donošenja javnih odluka, uključujući, pored ostalih, i doluke o alokaciji resursa.

Ovakvu poziciju javne uprave u savremenim državama, u značajnoj mjeri je omogućila sve veća primjena koncepta decentralizacije vlasti, pa samim time i decentralizacije javne uprave unutar nje same. Decentralizacija je, prema Josipu Kregaru „sredstvo vertikalne diobe vlasti i ograničenja političke moći i organizacijski model povećanja učinkovitosti javne uprave. Opće tendencije i trendovi promjena utječu na formuliranje nužnih praktičnih reformi. Decentralizacija je dijalektički proces u kojem se klatno promjena miče na stranu centralizacije, a potom se vraća natrag“ (Kregar et al., 2011).

Prema Mirku Pejanoviću i Elmiru Sadikoviću, stvarna decentralizacija podrazumijeva „zagarantovano pravo i osposobljenost nižih nivoa vlasti da samostalno donose političke odluke i obavljaju poslove iz svog djelokruga, te da su politički predstavnici nižih nivoa vlasti neposredno izabrani od građana. Centralni organi vlasti kontrolišu poštivanje zakonitosti i ustavnosti akata nižih nivoa vlasti bez prava da mijenjaju ili poništavaju te akte, ukoliko nisu suprotni zakonu“ (Pejanović, Sadiković, 2010).

Kada je javna uprava u pitanju, decentralizacija javne uprave je usmjerena na preraspodjelu nadležnosti i ovlaštenja, kao i odgovornosti i financiranju u obezbjeđenju i pružanju javnih usluga između različitih nivoa i stepena uprave. Također, podrazumijeva i prijenos ovlasti, nadležnosti i odgovornosti a višin nivoa vlasti na nivo javne uprave.

Prijenos odgovornosti donosi se na različite funkcije, koje se mogu decentralizirati (Ploštajner, 2002):

- planiranje
- financiranje
- upravljanje uslugama i
- izvođenje usluga.

Posebna pozornost se posvećuje i pitanjima međupovezanosti strateškog planiranja i upravljanja. Strateško planiranje se primjenjuje prilikom donošenja važnih odluka i procesa odlučivanja o tome šta se želi postići i kako do toga doći. Strateško planiranje u upravi je znatno kompleksije od strateškog planiranja u ekonomiji i biznizu. Naime, „u demokratiji, kao krajnji cilj se javlja stvaranje javne vrijednosti, tj. usluga i

rezultata koje će javnost cijeniti. Politika se treba razvijati unutar okvira jedne dugoročne strategije, imajući u vidu sve praktične aspekte implementacije“ (Salkić, 2011).

Jedan od koraka u procesu evolucije strateškog planiranja je strateško upravljanje, koje se sve više zagovara u radu javnih uprava u savremenim državama. Strateško upravljanje ima za cilj „integriranje funkcije planiranja u opće zadatke upravljanja. Ono predstavlja sveobuhvatniji koncept, jer i naglašava dinamično međudjelovanje s okruženjem i usvajanje odrednica za promjene tog okruženja“ (Salkić, 2011).

Savremena kretanja unutar javne uprave i općenito javnog sektora nameću potrebu određivanja opće strategije rada i djelovanja, postavljanje jasnih i preciznih ciljeva, kao i definiranja i postavljanja strateških planova. Odlučujući politički organi i institucije sve više zahtijevaju i traže od organa uprave i njihovih djelatnika da „moraju imati u vidu dugoročne implikacije programa i politika. Javni službenici u određenoj mjeri bivaju uključeni u *politička* pitanja, jer političari insistiraju na planovima koji imaju jasne šire i uže ciljeve, a koji su dio procesa donošenja odluka vezanih za budžetska pitanja“ (Salkić, 2011).

## 5. ZAKLJUČAK

Kroz prethodnu analizu utjecaja različitih savremenih društvenih tokova i fenomena na rad javne uprave, identificirana su osnovna obilježja i karakteristike javne uprave u savremenim državama. Država je još uvijek najjači i najmoćniji upravljač. U njenoj prirodi je upravljanje. Strukturalni dio države, pomoću koga provodi zadaću upravljanja, jeste njena javna uprava. Javne uprave savremenih država podložne su utjecajima različitih društvenih kretanja, a koja se neminovno odražavaju na poziciju uprave i njen rad i funkcioniranje. Uz to, otvaraju se i sve širu rasprave o pitanjima vezanim za mjesto i ulogu uprave (s fokusom na birokrate i državne službenike) u procesima stvaranja javnih politika. Te rasprave neminovno uključuju i racionalnost, odnosno neophodnost uključivanja javnog izbora u svrhu donošenja racionalnih javnih politika. Ove rasprave su potaknute i činjenicom da ključnu ulogu u stvaranju javnih politika, još uvijek, imaju vlade i politički dužnosnici, a ne uprava (kojoj se i dalje pridaje izvršna zadaća). Međutim, ono što je svakako evidentno jeste da niže upravne organizacije postaju sve utjecajnije i važniji akteri prilikom donošenja javnih politika. Tome joj, u velikoj mjeri, pomažu procesi decentralizacije usmjereni na preraspodjelu nadležnosti i ovlaštenja s višin nivoa na niži nivo javne uprave.

Dosadašnja praksa, barem kada su u pitanju demokratski razvijene države, pokazala je kako se javna uprava dosta dobro nosi sa savremenim

tendencijama u upravi i kako se efikasno prilagođava tome, a sve s ciljem ponude i osiguranja što boljih javnih usluga. U tom smjeru će svakako ići i daljnji razvoj javne uprave, a sve u kontekstu već davno započetog dinamičnog procesa reformi koje u stopu prate taj segment političkog i društvenog života države i državljana (građana).

## LITERATURA

1. Colebatch, H. 2004. Policy. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
2. Colebatch, H. 2005. Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa, u: Petak, Zdravko (ur.): Anali Hrvatskog politološkog društva 2004., Hrvatsko politološko društvo, Zagreb.
3. Drljača, M. 2016. Država kao sustav upravljanja. Kvalitet & izvrsnost, Vol. 5, br. 9-10, str. 26-31.
4. Graham, T.A. 1969. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. American Political Science Review, Vol. 63, No. 3, pp. 689-718.
5. Howlett, M., Ramesh, M. 1995. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press.
6. Heywood, A. 2004. Politika. Beograd: Clio.
7. Hill, M. 2010. Proces stvaranja javnih politika. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
8. Kregar, J. et al. 2011. Decentralizacija. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Mirko Tripalo.
9. Kuka, E. 2018. Javne politike. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
10. Lavić, S. 2014. Leksikon socioloških pojmova. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
11. Laswell, H.D. 1987. Policy orijentacija. Politička misao, Vol. 24, br. 3, str. 57-69.
12. Matić, M., Podunavac, M. (red.) 1993. Enciklopedija političke kulture. Beograd: Savremena administracija.
13. Mataković, H., Cajner Mraović, I. 2014. Stvaranje javnih politika u različitim nacionalnim kontekstima, Pravni vjesnik, Zagreb, str. 158.
14. McLean, I. 1997. Uvod u javni izbor. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
15. Mueller, C.D. 2008. Javni izbor III – Primjena ekonomije na političku znanost. Zagreb: Masmmedia/Poslovni dnevnik.
16. Page, G.E., Jenkins, B. 2005. Policy Bureaucracy. Oxford: Oxford University Press.
17. Pajvančić, M. et al. 2011. Pojmovnik decentralizacije. Beograd: Kancelarija nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije.
18. Pejanović, M., Sadiković, E. 2010. Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo/Zagreb: TKD/BTC Šahinpašić.
19. Ploštajner, Z. 2002. Decentralizacija uprave. u: Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini: iskustva i problemi zemalja Jugositočne Europe. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert Stiftung, Ured u Zagrebu, str. 40-54.
20. Prélot, M. 2002. Političke institucije. Zagreb: Politička kultura.



21. Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou. 2007. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative.
22. Pusić, E. 1997. Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi. Zagreb: Školska knjiga.
23. Pusić, E. 2007. Država i državna uprava. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu/Društveno veleučilište u Zagrebu.
24. Salkić, I. 2011. Javni menadžment: upravljanje kvalitetom javnih usluga. Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić/BTC Šahinpašić.
25. Stiglitz, E.J. 2004. Ekonomija javnog sektora (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
26. Stojiljković, A. 2010. Donošenje odluka u savremenoj državi. u: Pavlović, V., Stojiljković, Z. (ur.) 2010. Savremena država: struktura i socijalne funkcije. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung/Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Centar za demokratiju, str. 111-139.
27. Tahirović, E., Kuka, E. 2020. Osnove javnih politika. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica.
28. Tanović, M. 2018. Savremena javna uprava. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica.
29. Vincent, A. 1995. Priroda države. u: Damjanović, M., Đorđević, S. 1995. Izazovi modernoj upravi i upravljanju – hrestomatija. Beograd: Timit/Pravni fakultet/Fakultet političkih nauka/Institut za političke studije, str. 295-326.
30. Vranješ, N. 2014. Položaj uprave u sistemu podjele vlasti. Godišnjak Fakulteta pravnih nauka u Banjoj Luci, God. 4, br. 4, str. 186-198.
31. Vuković, I. 1997. *Teorija javnih izbora i financiranja javnog sektora u visokorazvijenim zemljama svijeta*. Politička misao, Vol. XXXIV, br. 3, str. 163-178.
32. Zgodić, E. 2015. O državama: kritički pojmovnik statologije (Knjiga 1 i 2). Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.