



Projekat: „Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucije/a za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka“

Pilot projekat: Odnos Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine i posebnih upravnih postupaka.

Ugovorni organ: Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini

Implementator: Konzorcij Commerce Engineering d.o.o., Mostar

Commerce Media d.o.o., Mostar

Materna, Sofia – Bugarska

Teza, Sofia - Bugarska

Sadržaj

Popis skraćenica

Uvod

1. Pravni osnov, postojeće stanje procjene uticaja u BiH
2. Pilot projekat, osnovno
3. Legislativno stanje upravnog postupka u Bosni i Hercegovini
4. Uporedni, regionalni pregled upravnog postupka
5. Analiza stanja i legislativno stanje u sektoru javne uprave Evropske unije
6. Uzroci posmatranog problema u sektoru upravnog postupka
7. Definisanje glavnog problema
8. Ciljevi koji se žele postići u sektoru upravnog postupka
9. Javne konsultacije
10. Raspoložive opcije sa analizom koristi i troškova
11. Preporuke.

Prilog br. 1. Drvo problema

Prilog br. 2. Drvo ciljeva

Prilog br. 3 Drvo problema

Prilog br. 4 Drvo ciljeva

Korišteni propisi

Korištena literatura

Web izvori

POPIS SKRAĆENICA

BiH, Bosna i Hercegovina

BD BiH, Brčko distrikt Bosne i Hercegovine

CG, Crna Gora

DEI, Direkcija za evropske integracije

F BiH, Federacija Bosne i Hercegovine

EU, Evropska unija

EK, Evropska komisija

EP, Evropski parlament

JU, Javna uprava

OECD, The Organisation for Economic Co-operation and Development

PZ, Projektni zadatak

R CG, Republika Crna Gora

RCC, The Regional Cooperation Council

RH, Republika Hrvatska

RM, Republika Makedonija

R Slovenija, Republika Slovenija

R Srbija, Republika Srbija

RS, Republika Srpska

KS, Kanton Sarajevo

SEE, Jugoistočna Evropa, South East Europe

SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management

UFEU, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije

ZIN, Zakon o inspekcijskom nadzoru R Srbije

ZJN, Zakon o javnim nabavkama

ZOO, Zakon o obligacionim odnosima

ZOPDU, Zakon o politici direktnih stranih ulaganja BiH

ZOSU, Zakon o stranim ulaganjima

ZOSZ, Zakon o slobodnim zonama

ZUP, Zakon o upravnom postupku

ZOUP, Zakon o opšte upravnom postupku

Uvod

Prvi korak pri PU jeste pravilna i precizna identifikacija problema koje će se rješavati, odnosno koji se treba riješiti. Nakon što ste identificirali probleme, potrebno ih je proanalizirati i stvoriti međusobne relacije. Upravo je zato analiza problema preduslov za pravilno određivanje ciljeva. Za potrebe analize koristi se metoda problemskog stabla koja nam pomaže u pronalaženju rješenja problema mapiranjem anatomije uzroka i posljedica vezanih uz neki problem, odnosno uz probleme, ukoliko ih ima više.

U postupku definisanja problema i analize stanja, odnosno uzorka i posljedica problema potrebno je sveobuhvatno sagledati postojeće stanje, identifikovati i detaljno analizirati postojeći problem, uzroke njegovog nastanka, uz identifikaciju interesnih strana na koje se problem odnosi direktno, ili indirektno. Ujedno, utvrđuje se da li je riječ o povremenom, ili stalnom problemu. U ovoj početnoj fazi postupka PU, potrebno je ukratko opisati razvoj problema tokom vremena, utvrditi zašto postojeća situacija nije više održiva, uz utvrđivanje uzročno-posljedičnih veza i rizika koji se mogu očekivati ukoliko se ne donese novi, izmijeni postojeći propis ili se primijeni odgovarajuća mjera za prevazilaženje problema. Sve ovo treba biti dovoljna i validna osnova za donošenje političke odluke koja treba da pokrene rješavanje problema.

U postupku analize trenutnog stanja i utvrđivanja problema kao polazište koriste se svi dostupni i mjerodavni sekundarni izvori informacija koji se u pravilu kombiniraju sa primarnim izvorima informacija, organizuju se i sprovode horizontalne, a po potrebi i vertikalne među institucionalne konsultacija uz aktivno učešće predstavnika organizacija civilnog društva i istaknutih stručnjaka odgovarajućeg profila.

Izvori podataka, između ostalog, uključuju one mjerodavne izvore podataka koji su dostupni putem odgovarajućih nadležnih institucija u BiH, kao i iz drugih značajnih javno dostupnih izvora, kao što su: naučna istraživanja, studije, naučni i stručni članci, analize, studije, izvještaji akademskih i organizacija civilnog društva i tome slično. Osim pobrojanih izvora podataka za utvrđivanje činjenica i podataka koji će poslužiti kao polazna osnova i podloga za sve naredne faze postupka PU koriste se i drugi značajni izvori podataka iz odgovarajućih institucija EU, kao i drugih odgovarajućih međunarodnih organizacija i institucija. Na osnovu preduzetih istraživačko-analitičkih radnji izrađuje se drvo problema putem koga se utvrđuju uzročno-posljedične veze uočenog problema, sa težištem na utvrđivanju neposrednih i dubljih uzroka problema.

1. Pravni osnov, postojeće stanje procjene uticaja u BiH

Pravni osnov za harmonizaciju pravnog režima u BiH sa komunitarnim pravom sadržan je u obavezi BiH tijela javne vlasti na svim nivoima, da po pristupanju SSP-u osiguraju postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona, kao i budućeg zakonodavstva, sa pravnom tečevinom (*acquisem*) EU. Neovisno od ovih aktivnosti praktično svi nivoi vlasti u BiH su osjetili potrebu da se ova izuzetno važna oblast legislativno uredi.

Prema članu 70 SSP-a propisano je da Strane ugovornice (EU i BiH) priznaju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU, kao i njegovog efikasnog provođenja. Ova obaveza je i pravni osnov da se izvrši postepeno preuzimanje pravne tečevine komunitarnog prava EU, pa time i legislativnih rješenja iz brojnih sektora, uključivo i sektor koji se odnosi na uređenje sektora upravnog poatupka.

PU formalno još uvijek nije institucionalizovana niti je uspostavljeno tijelo/jedinica unutar postojećih institucija BiH, a koje bi bilo zaduženo za poslove PU RAP. Ovo se piše u vrijeme kada su dokumenti PU BiH usvojeni u oba doma Parlamenta BiH (29.05.2017. godine), tako da su preostale još neke procedure do zvaničnog objavljivanja ovih dokumenata. Krenućemo retrospektivno pa se pravna osnova za RIA-e, kao osnova za institucionalizovanu PU na nivou institucija BiH, zasniva na Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama BiH Tokom 2014. godine „Jedinstvena pravila“ su mijenjana u dva navrata, a u prvim izmjenama definisano je kako da se kreiraju propisi, a da ne dođe do diskriminacije pri pisanju u odnosu na muški i ženski rod. Druge izmjene su precizirale kako se službene verzije prečišćenih tekstova propisa upućuju domovima PS BiH na usvajanje i objavljivanje.

Ono što je bitno naglasiti da se ovim Jedinstvenim pravilima po prvi put dao pravni osnov za PUP. Nadalje, Jedinstvena pravila sadrže 83 člana sistematizovana u 5 poglavlja, a sa stanovišta ove analize posebno je interesantno poglavlje 3 koje tretira razloge za uvođenje propisa. Ovim je predviđeno da je predlagač dužan da pruži objašnjenje odabranih politika, da pojasni usklađenost zakona sa standardima, kao i kvalitet provedbenih mehanizama i načina obezbjeđenja poštivanja propisa. Isto poglavlje nalaže predlagaču da obrazloži potrebna finansijska sredstva za provođenje propisa, kao i finansijske učinke zakona, a na kraju i raspored ponovnog preispitivanja uvedenog zakona. Primjera radi ako uzmemo član 65. tačka 2 (Procjena finansijskih resursa i koristi) koji traži od predlagača propisa "da predstavi uticaj očekivanih troškova i koristi od uvođenja regulative kao i potencijalne alternative datoj regulative." Tačka 5. istog člana kaže ako je potrebno da se predstave i "svi ekonomski troškovi koje snose preduzeća, građani i drugi nivoi vlasti ovlašteni za implementaciju regulative, troškove odabira politike i administrativnih formalnosti, te administrativne i fiskalne troškove uvođenja propisa, a također i neregulativne alternative, koje uključuju troškove implementacije date regulative."

Stvarni napori na uvođenju PUP-a na nivou institucija BiH do sada su bili kreirani kao projekti i nisu bili institucionalizovani. Međutim, ono što predstavlja pozitivnu novinu je izrada Metodologije za procjenu uticaja na nivou BiH koja je bila u postupku javnih konsultacija i bila je objavljena na web platformi eKonsultacije. Nakon provedbe javnih konsultacija i pribavljanja mišljenja nadležnih institucija ista je upućena Vijeću Ministara BiH kako bi se utvrdio prijedlog, nakon čega je uslijedilo slanje u proceduru usvajanja u Parlamentarnu Skupštinu BiH. Usvajanje u oba doma PS BiH je izvršeno 29.05. 2017. godine. Ovu kratku analizu dajemo kao primjer da PU i na nivou BiH odavno ima svoje „korijene“ koji su 19.07.2017. godine institucionalizovani objavljivanjem ovih dokumenata. Ovo je više nego vidan napredak i rezultati koji su ostvareni sasvim sigurno će polučiti poklanjanje veće pažnje ovoj problematici i posebno konačnom institucionalizovanju posebne jedinice PU na nivou institucija u BiH.

Sada je PU uređena sa dva dokumenta:

- a) Analiza uspostavljanja sistema procjene uticaja prilikom izrade politika/propisa u institucijama BiH i
- b) Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH.

Ovi dokumenti su izrađeni od strane radne grupe pri Ministarstvu pravde BiH-Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije.

U cilju institucionalizovanja ove tematike na nivou BiH mogu se, za sada, izdvojiti dvije tačke kod novih dokumenata PU. Prva je što se utvrđuje obaveza (član 40. Imenovanje koordinatora za PU) da VM BiH, na prijedlog institucija BiH, u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog aneksa Jedinstvenih pravila imenuje koordinatore postupka PU u institucijama BiH iz reda rukovodećih državnih službenika. Prilikom ovog imenovanja postoji obaveza da se osigura ravnomjerna zastupljenost polova u njihovoj ukupnoj strukturi. I drugo značajno, je da spomenute Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH u čl. 36 (Zajednica praktičara) predviđaju formiranje Zajednice praktičara, a u „cilju unapređenja međuinstitucionalne saradnje, putem razmjene iskustava u primjeni postupka procjene uticaja i izrade propisa, nadgradnje stečenih znanja i vještina, utvrđivanja inicijativa za dalja unapređenja sistema za procjenu uticaja u institucijama BiH, te razmatranja drugih pitanja za sistem procjene uticaja i izrade propisa u institucijama BiH uspostavlja se zajednica praktičara koju čine državni službenici na nivou BiH određeni ovim Jedinstvenim pravilima.“

Što se tiče regulatorne PU u kontekstu evropskih integracija, kao i pravne harmonizacije, imamo i poseban Pravilnik DEI od 01.11.2010. godine. Sektor za strategiju i politike integrisanja DEI-a u saradnji sa Sektorom za harmonizaciju pravnog sistema BiH sa *acquis communautaire*-om iz DEI-a, osigurava izradu analiza mogućih posljedica namjeravane ili izvršene harmonizacije propisa. Također, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa do sada je kreiralo

određeni broj pilot RIA studija. Potrebno je spomenuti i obuke koje su bile organizovane od strane DEI, a u okviru projekata EU support to DEI i projekta EUTTP koji su se izvodili u 2010. i 2011. godini od strane inostranih eksperata.

2. Pilot projekat, osnovno

Prilikom predlaganja ovog pilot projekta pošlo se od pretpostavke da je jedna od obaveza javnog sektora njegova efikasnost i zadovoljenje potreba građana. EU nema politiku prema državama članicama u oblasti javne uprave. Predmet regulative EU, u administrativnom (institucionalnom) domenu, su uglavnom samo institucije potrebne za sprovođenje direktiva EU u pojedinim oblastima (npr. državna pomoć, konkurencija, zaštita potrošača, itd.) i mali broj konkretnih institucija sa horizontalnom ulogom u sistemu javne uprave, poput sektora javnih nabavki.

Sud pravde EU naglašava, da se države članice kod primjene prava EU moraju pridržavati tih načela kao i drugih pravila, koja isto tako predstavljaju načela postupanja javnih uprava, a to su:

- a) upravljanje uz pomoć prava,**
- b) srazmjernost,**
- c) pravna sigurnost,**
- d) zaštita legitimnog povjerenja,**
- e) nediskriminacija,**
- f) pravo biti saslušan u upravnom postupku,**
- g) mogućnost odgađanja izvršenja upravne odluke,**
- h) pravični uslovi dostupnosti upravnih sudova, te**
- i) vanugovorna odgovornost javne uprave.**

Organizacija javne uprave u smislu sistema i njegovih internih pravila i postupaka ne uređuje se pravom EU, ali postoje principi JU definisani od strane OECD-SIGMA.

Od druge polovine XX-og vijeka veliki broj evropskih zemalja kodifikovao je svoje upravne postupke, usvajanjem jednog zakona o tzv. opštem upravnom postupku kojim se uređuju opšta načela i pravila upravnog postupka koji se primjenjuju uvijek kada ne postoje posebna pravila za neku vrstu postupka. Danas samo mali broj zemalja nema ovakve zakone, ali su ta ista načela i pravila sadržana u drugim zakonima. Prvi jugoslovenski ZUP usvojen je 1930. godine, a od tada su usvojena još dva istoimena zakona 1956. i 1996. godine. U regionu sve zemlje imaju uređen upravni postupak na dosta srodan način. Ono što je primjetno, a što je i osnovni predmet ovog Pilot projekta, da sve zemlje poznaju i posebne upravne postupke. Oni su uređeni sa *lex specialis* i njihov broj varira od slučaja do slučaja.

Tri su skupine načela koja se odnose na javnu upravu. Prva skupina se odnosi na postupanje javnih službenika. Druga skupina načela odnose se na javne službe i kvalitetu javnih usluga, a treća skupina načela odnose se na kvalitetu propisa i postupaka. Pouzdanost i predvidljivost uklanjaju arbitrarnost JU i omogućuju pravnu sigurnost građana. Do njih se dolazi uvažavanjem pravne države (*Rule of Law Institutions*), a što zahtijeva da JU djeluje uz pomoć prava i u skladu s pravom, jer samo takva osnova pruža izvjesnost i omogućuje dobro predviđanje odluke. Zbog toga se ničije pravo, ni interes ne smije ograničiti, a da prethodno ne bude obaviješten o predmetu i razlozima upravne odluke, te saslušan u pravno regulisanom postupku. O ovome će biti posebno riječi u Poglavlje 5. Analiza stanja i legislativno stanje u sektoru javne uprave Evropske unije.

Jednostavnost i jasnoća odnose se na propise, te na upravne postupke. Građani su često obeshrabreni brojnim, kompliciranim, često nepotpunim, pa i protivrječnim propisima, pisanim nerazumljivim žargonom, kao i netransparentnim postupcima, kojima ne vide ni smisla ni kraja. Ne zaboravimo ovdje, da javna uprava koristi dvije vrste "govora": jedan je onaj pružatelja javne usluge, a drugi je govor s pozicije javne sile.

EK insistira sve više na "pravu na dobru upravu i na potrebi dobrog ponašanja u odnosima uprave s javnošću." U tom je smislu EK objavila "Kodeks dobrog upravnog ponašanja za osoblje EK u njezinim odnosima s javnošću." Zanimljivo je, da Kodeks završava "Žalbenim obrascem", koji mogu ispuniti i poslati Glavnom tajništvu Komisije oni, koji nisu zadovoljni ponašanjem osoblja (web-site: www.europa.eu.int/comm).

Što se tiče samog pilot projekta postavlja se osnovno pitanje kako istražiti tržište primjenom pilot studije projekta, posebno u sektoru uprave gdje se uvijek, od strane građana, očekuje adekvatan odgovor na njihove zahtjeve. Pilot studija, ili pilot projekat ili pilot eksperiment jedna je od složenijih metoda istraživanja tržišta, bez obzira na mogućnost korištenja različitih alata, uključivo i digitalne alate, pri tome. U ovom slučaju koriste se istraživački alati koji se koriste za složenija istraživanja npr. kod promjena cjelokupne koncepcije (rješenja) važeće legislative u okviru nacionalnog, regionalnog i šireg konteksta određenog sektora. Radi se o analitičkim metodama koje treba da nam daju odgovore na pitanje u kom smjeru se dalje treba kretati određena legislativa.

Pilot projekat uvijek predstavlja preliminarnu studiju koja se provedi kako bi se procijenila izvedivost, vrijeme, trošak, nuspojave i veličine učinka u pokušaju da se predvide odgovarajuće veličine uzorka i poboljšanja, prije obavljanja projekta predlaganja izmjene i/ili važeće legislative. Pilot studija primjenjuje različite tehnike istraživanja, a oni rezultiraju primarnim podacima koji nam daju osnovu za dalje postupanje, odnosno davanje prijedloga. Postoje različite kategorije tehnika za dobivanje podataka kod izrade pilot studije:

- zajednički (skupni) intervju,
- dubinski (pojedinačni) intervju,
- prikupljanje i analiza statističkih podataka,
- različite analize stanja u posmatranom sektoru,
- analiza legislativnih rješenja,
- različite projektne tehnike i drugo.

Zajednički (skupni) intervju se, u pravilu, provodi sa manjom skupinom ljudi, bez formalnog upitnika. Ciljana skupina su zaposlenici u posmatranom sektoru, kao i svi ostali zainteresovani učesnici. Dubinski intervju je relativno nestrukturirani, ekstenzivni intervju u kome se postavljaju mnoga pitanja i nastoje se dobiti što opširniji i dublji odgovori. Statistički podaci su nezaobilazni i pokazuju nam kakvo je sektorsko stanje sa različitih aspekata ukoliko se isti mjere i evidentiraju. Korištenje različitih uporednih studija služi kao izvor neophodnih podataka koji će biti korišteni za predlaganje pojedinih rješenja. Legislativna rješenja, posebno ona komparativna, uvijek su nužna kako bi se utvrdilo da eventualno sama legislativa ne predstavlja problem, odnosno koja su to moderna rješenja u određenim sektorima. Kao, najčešći načini dodatnih izvora informacija za utvrđivanje opcija su:

- analiza dostupnih domaćih i međunarodnih istraživanja,
- raspoložive analitičke podloge i komparativne analize,
- raspoloživa istraživanja,
- raspoložive evaluacije provedenih javnih politika,
- neformalne konsultacije,
- prethodna savjetovanja,
- stručna mišljenja,
- iskustva u resornom i drugim ministarstvima,
- iskustvo državnih službenika,
- rezultati provedenih pilot projekata i ostalih inicijativa,
- vlastito kreativno razmišljanje i sagledavanje problema iz različitih uglova.

Izbor nekog od raspoloživih instrumenata ovisiće od samog predmeta istraživanja, obima istraživanja, ciljeva koji se žele postići, problema koji su predmetom analize, te raspoloživim kadrovskim i tehničkim resursima.

3. Legislativno stanje upravnog postupka u Bosni i Hercegovini.

Upravni postupak je u BiH uređen na četiri nivoa vlasti:

- a) Zakon o upravnom postupku BiH (Sl. glasnik BiH, br. 29/02, 12/04, 88/07 i 93/09, 41/13 i 53/16),
- b) Zakon o opštem upravnom postupku F BiH (Sl. novine Federacije BiH“, broj 2/98),

- c) Zakon o opštem upravnom postupku RS-a (Sl. glasnik RS-a, br. 13/02) i
- d) Zakon o u upravnom postupku BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 48/11)

S obzirom na predmet ovog pilot projekta predmetom ove uvodne analize su opšte odredbe zakona na sva četiri nivoa javne vlasti vezano za odnos opšteg i posebnih upravnih postupaka. Metodom poređenja želi se utvrditi da li pobrojani zakoni poznaju pored opšteg i posebne upravne postupke. Ovo je u vezi sa jednim vidom početne hipoteze da li je postojanje velikog broja posebnih upravnih postupaka na nivou BiH opravdano. Krenućemo redom navođenja zakona za pojedine nivoe javne vlasti u BiH. Izložiće se samo u osnovnom postojanje pravnih osnova za propisivanje posebnih upravnih postupaka za sve nivoe vlasti u BiH.

ZUP-om BiH utvrđuju se pravila upravnog postupka po kojima postupaju organi uprave BiH kada u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih lica, pravnih osoba ili drugih stranaka u upravnim stvarima koje su u nadležnosti institucija BiH. Prema ovom Zakonu dužna su postupati i pravna lica koja imaju javna ovlaštenja u okviru svog djelokruga, a koja primjenjuju pravila upravnog postupka (ZUP BiH, čl. 1).

Pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se samo izuzetno, posebnim zakonom, urediti drugačije nego što su uređena ovim zakonom, ako je to nužno za drugačije postupanje u tim pitanjima, s tim da ne mogu biti protivna načelima ovog zakona (ZUP BiH, čl. 2). U upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban postupak, postupa se po odredbama tog zakona, s tim da se po odredbama ovog zakona postupa u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom (ZUP BiH, čl. 3).

ZUP F BiH predstavlja sistemski propis po kome su dužni postupati svi organi uprave kada u upravnim stvarima odlučuju o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica i privredna društva, ustanove i druga pravna lica kada u obavljanju javnih ovlaštenja, koja su im povjerena zakonom, ili propisom gradskog, odnosno opštinskog vijeća rješavaju u upravnim stvarima (ZUP F BiH, čl. 1). Pored navedenih organa koji neposredno primjenjuju odredbe ZUP-a ovaj Zakon se primjenjuje shodno u različitim upravnim oblastima kod donošenja rješenja, sačinjavanju javnih i drugih isprava, a to su oblasti: radnih odnosa, javnih nabavki i poslovanje privrednih subjekata, kao i druge oblasti gdje posebni odnosno materijalni zakoni upućuju na primjenu odredaba ZUP-a F BiH.

Kao i svi drugi propisi koji uređuju ovu oblast predviđeno je da pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se samo izuzetno, posebnim federalnim zakonom, urediti drukčije nego što su uređena ovim zakonom, ako je to nužno za drugačije postupanje u tim

pitanjima, s tim da ne mogu biti suprotna načelima ovog zakona (ZUP F BiH, čl. 2). Pored toga, u upravnim oblastima za koje je federalnim zakonom propisan poseban postupak, postupa se po odredbama tog zakona, s tim da se po odredbama ovog zakona postupa u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom.

Prema odredbama ZUP-a BD BiH po ovom zakonu dužna su postupati odjeljenja Vlade BD BiH, kao i drugi organi kada u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih, ili pravnih lica ili drugih stranaka. Po ovom zakonu dužna su postupati i preduzeća, ustanove i druga pravna lica kada u obavljanju javnih ovlasti koje su im povjerene zakonom ili ugovorom, rješavaju u upravnim stvarima. Pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se samo izuzetno, posebnim zakonom, urediti drukčije nego što su uređena ovim zakonom, ako je to nužno za drugačije postupanje u tim pitanjima, s tim da ne mogu biti suprotna načelima ovog zakona. U upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban postupak, postupa se po odredbama tog zakona, s tim da se po odredbama ovog zakona postupa u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom (ZUP BD BiH, čl. 1-3).

Prema odredbama ZOUP-a RS-a po ovom zakonu dužni su postupati državni organi, kao i drugi organi kada u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih ili pravnih lica ili drugih stranaka. Po ovom zakonu dužni su postupati i organi grada i opštine kada po osnosu zakona obavljaju poslove državne uprave, kao i preduzeća, ustanove i druga pravna lica kad u obavljanju javnih ovlasti koje su im povjerene zakonom ili ugovorom, rješavaju u upravnim stvarima. Pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se samo izuzetno, posebnim zakonom, urediti drukčije nego što su uređena ovim zakonom, ako je to nužno za drugačije postupanje u tim pitanjima, s tim da ne mogu biti suprotna načelima ovog zakona. U upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban postupak, postupa se po odredbama tog zakona, s tim da se po odredbama ovog zakona postupa u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom (ZUP RS-a, čl. 1-3). Ovaj zakon poznaje i značenje pojma organ, pod kojim se podrazumijeva organ uprave, drugi državni organ, upravna organizacija, kao i preduzeće, ustanova, i druga organizacija kojima je zakonom povjereno vršenje javnih ovlaštenja (ZUP RS-a, čl. 4).

Više je nego vidljivo da su sve ove odredbe praktično materijalno identične, ali i jezički izuzev pojedinih jezičkih nijansi (specifičnosti). Nije potrebno ulaziti u neku njihovu posebnu analizu, ali je očigledno da srodnost, u ovoj oblasti, na sva četiri nivoa javne vlasti postoji te da su razlike koje postoje uzrokovane samo ustavnim ovlaštenjima.

Pojedini od pravnih instituta će se posebno analizirati na primjeru Federacije BiH u odnosu na primjer ZUP-a Srbije i oni se daju u posebnom aneksu ovog dokumenta.

4. Uporedni, regionalni pregled upravnog postupka

S obzirom na zajedničku pravnu tečevinu potrebno je dati jedan uporedni pregled legislativnog stanja u ovoj upravnoj oblasti u našem najužem okruženju. Referisaćemo se na zakone kojima se uređuje upravni postupak u: R Hrvatskoj, R Srbiji i R Crnoj Gori.

Zakon o općem upravnom postupku (ZUP RH) stupio je na snagu 1. siječnja 2010. godine. ZUP uređuje važan dio sistema pravne zaštite građana, premda nije jedini propis o kojem ovisi kvaliteta tog sistema. Za kvalitetno rješavanje upravnih predmeta potrebno je poznavati i druge propise, kao i niz drugih aspekata javne uprave. Opći upravni postupak služi ostvarenju i zaštiti prava građana, ali i utvrđivanju metode rada u javnom sektoru, odnosno upravne tehnologije. Upravna tehnologija treba biti svrsishodna, a uprava koja tu tehnologiju primjenjuje istovremeno racionalna, efikasna i ekonomična. Krajnju provjeru s gledišta evropskih standarda nacionalno opšte upravno procesno zakonodavstvo prolazi pred evropskim sudovima. Mora se naglasiti da evropski sudovi i tijela ne ulaze toliko u detalje nacionalne pravne regulative opšteg upravnog postupka, koliko prosuđuju ishode i učinke njihove primjene. Kako bi ZUP zaista bio opšti i temeljni zakon koji uređuje upravni postupak, a uzimajući u obzir i postojanje velikog broja posebnih upravnih postupaka uređenih odredbama posebnih zakona, zakonom je propisana dužnost središnjih tijela državne uprave da trajno preispituju nužnost postojanja tih posebnih odredbi i usklađuju ih sa ZUP-om, sa ciljem smanjenja broja posebnih upravnih postupaka u korist ZUP-a. Proces prihvatanja načela Evropskog upravnog prostora doveo je do znatnih promjena u shvatanjima uloge moderne uprave i njezine percepcije u javnosti.

„Osnovni cilj modernizacije javne uprave je omogućiti efikasnu provedbu domaćeg prava, bolju zaštitu i ostvarivanje prava i interesa građana, poticanje razvoja gospodarstva i društva u cjelini te pružanje kvalitetnih javnih usluga, odnosno omogućiti učinkovitu provedbu europske pravne tečevine.“

Područja primjene ZUP-a su:

- a) upravni postupak u prvom i drugom stupnju,
- b) izvršenje upravnih akata,
- c) pravni lijekovi,
- d) izdavanje potvrda i drugih dokumenata,
- e) obavještanje o uslovima ostvarivanja i zaštite prava građana, odnosno rješavanje prigovora protiv rješenja o odbijanju izdavanja obavijesti,
- f) zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava o kojima se ne donosi rješenje,

- g) postupci zaštite od postupanja ili propuštanja zaštite i ostvarivanja prava korisnika javnih usluga pred pružateljima javnih usluga,
- h) sklapanja upravnih ugovora

Obveznici primjene ZUP-a su javnopravna tijela, a to su:

- a) tijela državne uprave: prvostupanjska tijela državne uprave - uredi državne uprave u županijama primjenjuju ZUP u jednom ili više upravnih područja pod njihovom nadležnošću; središnja tijela državne uprave koja primjenjuju ZUP u prvom ili drugom stupnju (ministarstva, državni uredi, državne upravne organizacije);
- b) druga državna tijela: Sabor RH, Predsjednik RH, Vlada RH, Ustavni sud RH, sudovi, Državno odvjetništvo RH, Ured pučkog pravobranitelja i uredi specijaliziranih pravobranitelja, Državni ured za reviziju itd.;
- c) tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave: upravni odjeli i službe općina, gradova i županija, predstavničko tijelo (općinska vijeća, gradska vijeća, županijske skupštine, Gradska skupština Grada Zagreba) i izvršno tijelo (načelnici, gradonačelnici, župani);
- d) pravne osobe koje imaju javne ovlasti: u ovu kategoriju spadaju javne ustanove (npr. fakulteti); strukovne komore (npr. HOK, HGK), agencije (npr. HAKOM, AJPP, AZVO), zavodi (npr. HZZO, HZMO), fondovi (npr. FZOEU), instituti (npr. Hrvatski hidrografski institut) te trgovačka društva (npr. HŽ Holding d.o.o.) i udruge (npr. HAK) kojima su zakonom prenesene određene javne ovlasti.

Prednosti ZUP-a se mogu sumarno odrediti kao sljedeće:

- a) kraći je od prethodnog,
- b) posebni naslov svakog članka olakšava snalaženje i daje bolju preglednost,
- c) definisana je upravna stvar,
- d) definisana su nova načela i instituti,
- e) regulisano je neposredno rješavanje (bivši skraćeni upravni postupak) te omogućeno uvođenje šutnje administracije u takvim slučajevima,
- f) rekonstruiran je sustav pravnih lijekova,
- g) uveden je prigovor kao novi pravni lijek,
- h) osigurana je pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga

ZUP RH uvodi i određene izazove. Oni se mogu odrediti kao sljedeće:

- a) potreba utvrđivanja i razvoja stručnosti voditelja upravnih postupaka,
- b) razvoj instituta jedinstvenog upravnog mjesta kroz koncept „osobnog službenika“,
- c) praktično značenje upravnog postupka reguliranog Zakonom kao opšteg zakona,
- d) poštivanje instruktivnih rokova kako bi se postupak ubrzao u praksi,

- e) poticanje elektronske dostave upravnih akata,
- f) poštivanje ustavnog položaja lokalne samouprave,
- g) važnost odmaka od koncepta sudskog postupka i osiguranje brzog, stručnog i efikasnog upravnog odlučivanja,
- h) razvoj mehanizma praćenja primjene Zakona koji bi osigurao preispitivanje njegovih učinaka

U pogledu ciljeva, očekivani ishodi primjene ZUP-a su sljedeći:

- a) podizanje stručne kvalitete i «profesionalizacija» rješavanja upravnih stvari,
- b) širenje prava na upravnu i upravnosudsku zaštitu i kod nezakonitih postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga,
- c) unapređenje demokratskih vrijednosti, jačanje etičkih načela i vladavine prava,
- d) dostizanje standarda pouzdane, otvorene, transparentne, učinkovite, ekonomične, pravične i građanima orijentirane javne uprave,
- e) ubrzanje okončanja postupka zbog povećane obveze drugostupanjskog tijela da samo riješi upravnu stvar u žalbenom postupku

Što se tiče očekivanih učinaka primjene ZUP-a, oni se mogu izraziti kao sljedeće:

- a) povećana stručna kvaliteta javnih službenika i viši nivo profesionalnosti u rješavanju upravnih stvari,
- b) povećani doseg zaštite prava stranaka pred javnopravnim tijelima i upravnim sudovima,
- c) javna uprava bit će pouzdanija, otvorenija, transparentnija, učinkovitija, ekonomičnija, pravičnija i orijentiranija na građane,
- d) drugostepena tijela sama će rješavati stvar u žalbenom postupku uz izuzetno vraćanje na ponovljeni postupak prvostupanjskom tijelu (uz uvjete propisane ZUP-om).

U pogledu odnosa opšteg i posebnih upravnih postupaka Izvjetaj o posebnim upravnim postupcima izrađen je na zahtjev Središnjeg državnog ureda za upravu, Ureda Evropske komisije u R Hrvatskoj i inicijative SIGMA. Trebalo je istražiti koliko posebnih upravnih postupaka koji trenutno postoje u r Hrvatskoj, tj. istražiti koliko zakona sadržava posebne postupovne odredbe kojima se odstupa od ZUP RH. Na osnovi dobivenih rezultata trebalo je procijeniti mogućnost redukcije posebnih upravnih postupaka donošenjem novog ZUP-a.

Analiza posebnih postupovnih odredbi omogućuje izvođenje ovih zaključaka:

- a) **odstupa se od procedure propisane ZUP-om i kad to nije potrebno,**
- b) **ne odstupa se u potrebnoj mjeri od ZUP-a kad bi to bilo potrebno radi bržeg i djelotvornijeg postupanja,**
- c) **samo se prepisuju neke odredbe ZUP-a ili se nepotrebno prilagođuju,**
- d) **zakonom se ovlaćuju donositelji podzakonskog akta da reguliraju pojedina postupovna pitanja,**
- e) **podzakonskim aktom uređuju se stanovita proceduralna pitanja,**
- f) **formulacijom »odredbe ZUP-a primjenjuju se na odgovarajući način« nastaje nejasnoća, jer se ne može sa sigurnošću znati koje se odredbe ZUP-a primjenjuju, a koje se ne primjenjuju,**
- g) **u nekim se zakonima upućuje na supsidijarnu primjenu ZUP-a, a u drugima ne,**
- h) **terminologija nije usklađena,**
- i) **mnogobrojna posebna proceduralna pravila, s izrečenim obilježima, stvaraju pravnu nesigurnost, omogućuju samovoljno (arbitrarno) postupanje državnih tijela i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima te ne osiguravaju adekvatnu pravnu zaštitu na području upravnopravnih odnosa.**

Utvrđeno je da se tzv. materijalni zakoni koji regulišu pojedinu upravnu materiju, a pri tome sadržavaju i posebne postupovne odredbe, mogu kategorizirati u dvije osnovne skupine. Prva su skupinu zakoni koji sadržavaju specifična proceduralna pravila kojima se u znatnijoj mjeri odstupa od ZUP-a, odnosno kojima se uređuju specifična postupovna pitanja koja ZUP nije uredio. U drugoj su skupini mnogi drugi zakoni koji sadržavaju manji broj postupovnih odredba i neznatno odstupaju od ZUP-a. Na popisu zakona koji sadrže posebne postupovne odredbe nalazi se 65 zakonskih akata. Mnogobrojna posebna proceduralna pravila, s mnogim negativnostima stvaraju pravnu nesigurnost, omogućuju arbitrarno (samovoljno) postupanje državnih tijela i drugih pravnih osoba sa javnim ovlastima te ne osiguravaju pravnu zaštitu na području upravnopravnih odnosa. Postojanje velikog broja zakona kojima se uređuju posebni upravni postupci ne može se porediti sa stanjem na nivou BiH iz razloga različitog ustavnog uređenja. R Hrvatska je unitarno uređena država za razliku od BiH. Na ovom spisku 65 zakonskih akata, koji se daje u prilogu, vidljivo je da se radi o tradicionalnim posebnim upravnim postupcima kao što su: Obiteljski zakon, Opći porezni zakon, Zakon o reviziji, Zakon o sudovima itd.

Strategijom reforme državne uprave u R Srbiji iz 2004. godine započeti su procesi promjena ovog segmenta javne uprave, a djelimično i lokalne samouprave. Radi sprovođenja ove strategije bili su donešeni akcioni planovi za period 2004.–2008. godina i 2009.–2012. godina i postignuti su značajni rezultati, posebno u procesu uspostavljanja zakonodavnog okvira. Strategija reforme javne uprave u R Srbiji iz 2014. godine obezbjeđuje nastavak započetih reformskih aktivnosti i proširuje ih na sistem javne uprave. Ključni razlog za proširenje obuhvata strategije sa državne na javnu upravu leži u potrebi da se obezbijede funkcionalno jedinstvo i

standardi kvaliteta onih aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlaštenja, nezavisno od subjekata (organa, organizacija, institucija) koji ih obavljaju. Cilj ovakvog pristupa je da se uspostavi jedinstveni upravni prostor u kome važi isti set osnovnih pravila kako bi se moglo efikasnije nego do sada upravljati kvalitetom rada i usluga koje se pružaju građanima i privredi, zatim kako bi se mogao postići usklađen sistem javnih službenika, razvoj novih elektronskih usluga, uz poštovanje neophodnih i potrebnih specifičnosti u pogledu organizovanja i načina vršenja pojedinih poslova javne uprave.

Reforma javne uprave je kompleksan posao budući da javna uprava u organizacionom i funkcionalnom pogledu obuhvata mnogobrojne subjekte i aktivnosti odnosno djelatnosti, kao i da te djelatnosti realizuju zaposleni koji se nalaze u različitom radno pravnom statusu. Sve to otežava ostvarivanje strateških ciljeva jer je teško upravljati različitim aspektima reforme javne uprave (organizacionim, finansijskim, kadrovskim...) kako bi se oni ostvarili u praksi.

Sa organizacionog aspekta, javnu upravu čine organi državne uprave (ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije), kao i drugi državni organi koji obavljaju upravne poslove i vrše javna ovlaštenja. Tu spadaju i organi teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave, koji suštinski obavljaju poslove istog karaktera kao i organi državne uprave samo na užim područjima, sa različitim načinom finansiranja i stepenom kontrole. Ista konstatacija važi i za javne agencije, nezavisno od toga na nivou koje teritorijalne jedinice obavljaju poslove. Pored toga, u pojam javne uprave, spadaju i raznovrsna nezavisna regulatorna tijela različitih naziva, statusa i poslova (komisije, agencije) koja u okviru izvornog ili povjerenog djelokruga obavljaju upravne poslove i vrše javna ovlaštenja). U javnu upravu spadaju i druga pravna i fizička lica kojima su odgovarajućim zakonom povjerena ili će biti povjerena javna ovlaštenja (npr. privredna komora, berza, javni bilježnici, udruženja javnopravnog karaktera i sl.).

Radi upravljanja organizacionom dimenzijom reforme javne uprave trenutno se vrše brojne funkcionalne analize i poređenja sa drugim državama i postavljaju pitanja broja i vrste organa koji će vršiti poslove uprave, načina njihovog formiranja, djelokruga poslova i nadležnosti, pri čemu je teško napraviti jasno razgraničenje organizacione forme i funkcionalnog položaja različitih subjekata javne uprave. Drugim riječima, nema dosljednosti u javnoj upravi u pogledu određene organizacione forme za obavljanje tačno određenih funkcija javne uprave, već dolazi do mješanja i preplitanja. Aktuelan je i proces racionalizacije, odnosno smanjenja broja zaposlenih u javnoj upravi kako zbog fiskalne konsolidacije, tako i zbog daljeg rada na razvoju optimalne strukture javne uprave.

Zakonom o opštem upravnom postupku (ZOUP) koji je Narodna skupština R Srbije usvojila 2016. godine unešene su brojne novine u administrativno postupanje. Pojam upravne stvari proširen je kako bi obuhvatio i do sada neobuhvaćene vrste upravnog postupanja. Naime, stari ZUP

uređuje samo postupak izdavanja upravnog akta i izdavanja javnih isprava. Novi ZUP uređuje i druge vrste upravnog postupanja: garantni akt, upravni ugovor, upravne radnje (sve, a ne samo izdavanje javnih isprava) i pružanje javnih usluga. U zakonu je detaljno uređeno izdavanje garantnog akta, dok kod ostalih vrsta upravnog postupanja (posebno upravnih radnji i pružanja javnih usluga) ZUP reguliše prvenstveno pravnu zaštitu od njihovog nezakonitog ili necjelishodnog (ne)preduzimanja. Kada je riječ o prethodno istaknutoj potrebi da se reformom javne uprave obezbijede funkcionalno jedinstvo i standardi kvaliteta aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlašćenja, nezavisno od subjekata koji ih vrše, značajno je ukazati na dvije dimenzije usvajanja novog ZUP-a.

U pogledu odnosa ZUP-a i posebnih zakona, zadržavaju se rješenja iz važećeg ZUP-a, prema kojima se ovaj zakon primjenjuje na postupanje u svim upravnim stvarima.

Također, i on predviđa da se pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom urediti samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno i ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom.

ZUP uvodi značajnu novinu jer postavlja dodatni uslov da se na taj način ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom.

Jačanje odgovornosti učesnika u postupku u pogledu ovlaštenog službenog lica, nastoji se da se odredbama izvrši individualizacija odgovornosti, što bi predstavljalo pouzdani osnov za ocjenjivanje ovlaštenih službenih lica koja vode postupak, odnosno odlučuju u upravnim stvarima, a takođe i za eventualne oblike disciplinske ili prekršajne odgovornosti (primjer za potonju tiče se zabrane zahtjevanja određenih dokaza od stranaka ako se oni nalaze u službenim evidencijama ili ih organ može sam pribaviti). Ovo je važno zbog povjeravanja upravnih poslova, odnosno javnih ovlašćenja koje subjekti različitog statusa, oblika organizovanja i/ili područja djelovanja, obavljaju u vidu izvornih ili povjerenih poslova. Naime, analize su pokazale da u praksi organi državne uprave ne mogu uvijek i jednostavno da obezbijede odgovornosti koje zadržavaju u vezi sa povjerenim poslovima.

U pogledu odnosa ZUP-a i posebnih zakona ide se za tim da se znatno sužava prostor za neopravdane posebnosti. Naime, novi ZUP predviđa svoju primjenu na postupanje u svim upravnim stvarima, nezavisno od konkretne oblasti u kojoj se postupa. S druge strane, kao i u ZUP-u 1997, novi ZUP predviđa da se pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom urediti samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom.

Međutim, novi ZUP dodaje kao kumulativan uslov značajnu novinu, a to je zahtjev da se time ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom. Važno je ukazati na to da se ovaj dodatni uslov praktično može odnositi na sve odredbe ZUP-a kojima se uređuje status stranke, a ne samo na odredbe osnovnih načela. Na ovaj način suštinski je promijenjen i povećan značaj odredbi opšteg procesnog zakona i bitno umanjen prostor za znatna odstupanja načina uređivanja kroz posebne zakone, koja predstavljaju jedan od velikih problema ne samo u R Srbiji nego i u zemljama regiona i članicama EU.

Strategijom razvoja javne uprave 2015.–2020. godine u postupku upućivanja prijedloga propisa Vladi predviđeno je propisivanje obaveze pribavljanja prethodne izjave o usklađenosti posebnih propisa s odredbama ZUP-a. Ovaj mehanizam je zamišljen tako da bez pribavljene izjave zakonski prijedlozi koji sadrže procesne odredbe neće moći da se upute u zakonodavnu proceduru. Kako je napomenuto, prelazne i završne odredbe novog ZUP-a predviđaju obavezu usklađivanja posebnih zakona sa rješenjima iz ZUP-a iz 2018. godine, pri čemu bi „teret dokazivanja” potrebe za specifičnim uređenjem pojedinih pitanja trebalo da bude na organima koji te specifičnosti ističu. Također, radi djelotvornog i efikasnog sprovođenja ovog procesa novi ZUP predviđa da će Vlada obrazovati Koordinaciono tijelo radi procjene usklađenosti posebnih zakona sa odredbama ovog zakona, pri čemu će ministarstvo nadležno za poslove državne uprave obavljati stručne i administrativne poslove u toku postupka usklađivanja. Posebno značajna je i norma koja predviđa prestanak važenja odredbi zakona i drugih propisa prema kojima se ustanovljava obaveza za stranku i drugog učesnika u postupku da organu dostavljaju podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, suprotno odredbama novog ZUP-a. Slična rješenja procesa usklađivanja posebnih zakona zbog problema nepotrebnih drugačijih rješenja i prenormiranosti zakona u posebnim oblastima inspekcijskog nadzora, predvidio je i ZIN, koji je predstavljao primjer za kreiranje rješenja novog ZUP-a.

ZIN predviđa osnivanje koordinacione komisije sa ciljem da se obezbjedi, pored ostaloga, uspješna realizacija ovog procesa. Također, detaljno je propisan postupak usaglašavanja posebnih zakona, kako bi se otklonile sve dileme, odredili precizni rokovi i povećala odgovornost svih učesnika. U tom smislu, nadležna ministarstva dostaviće koordinacionoj komisiji izjave o usaglašenosti i tabele usaglašenosti posebnih zakona kojima se u određenim oblastima uređuje inspekcijski nadzor sa odredbama ZIN-a. ZIN otklanja sumnje u pogledu pitanja koji zakoni predstavljaju predmet usaglašavanja. Naime, to neće biti odredbe posebnih zakona kojima se uređuju inspekcijski nadzor i službena kontrola koji proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, a koje su sa njima usklađene, kao ni one odredbe posebnih zakona koje ne proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, a koje uređuju pojedina pitanja u oblastima inspekcijskog nadzora i službene kontrole za koje Vlada utvrdi da je neophodno da tim posebnim zakonima budu uređene drukčije.

Vlada R Crne Gore je 2003. godine, usvojila Strategiju upravne reforme R Crne Gore. Cilj te reforme je da uprava u R Crnoj Gori postane sposobna da radi profesionalno, nezavisno, samostalno i nepristrasno i bude servis građana, što znači da radi na principima i standardima upravnog prava EU i načelima razvijenim kroz presude Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde. Radi ostvarivanja postavljenih ciljeva donešen je Zakon o državnoj upravi, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o inspekcijskom nadzoru, Zakon o državnim službenicima i namještenicima i drugi. Na taj način već je urađen najveći dio posla na donošenju novih Zakona u čija rješenja su ugrađeni evropski standardi. Naročito je donošenje Zakona o opštem upravnom postupku samo početni korak u ostvarivanju postavljenog cilja jer je za ostvarenje tog cilja postojeći Zakon potrebno osavremeniti, postaviti u odgovarajuće evropske okvire i posebno implementirati.

U cilju analize stanja i funkcionisanja državne uprave i lokalne samouprave, preduzimanja mjera i ostvarenja utvrđenih zadataka, te daljeg napretka i razvoja procesa reforme državne uprave i samouprave, Vlada R Crne Gore je 2009. godine usvojila Informaciju o sprovođenju reforme državne uprave i Informaciju o sprovođenju reforme lokalne samouprave. Tim povodom, utvrđene su konkretne mjere i zadaci tekuće primjene propisa, aktivnosti koje treba intenzivirati na planu jačanja administrativnih kapaciteta, posebno na planu procesa evropskih integracija i način realizacije preuzetih obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pratećih dokumenata. Zaključcima donijetim povodom usvajanja ovih informacija, Vlada je zadužila nadležne organe da pripreme Akcioni plan za reformu državne uprave i Program reforme lokalne samouprave.

Vlada je obrazovala Stručni tim za reformu javne uprave u R Crnoj Gori za period 2010.-2013. godine. Strateška osnova aktivnosti koje treba preduzeti u procesu reforme državne uprave i lokalne samouprave, utvrđena je Agendom upravne reforme i fokusirana je na:

- a) odgovarajuću reviziju i dalji razvoj normativnih rješenja u ovoj oblasti, u cilju obezbjeđenja što višeg nivoa i odgovarajuću inkorporaciju zajedničkih principa evropskog administrativnog prostora,
- b) strukturno prilagođavanje sistema u organizacionom i funkcionalnom aspektu,
- c) pojednostavljivanje upravnih postupaka,
- d) izgradnju kvalitetnog i dobro obučenog službeničkog sastava,
- e) dalji razvoj održivog i realnog sistema javnih finansija,
- f) dostizanje višeg nivoa i dalji razvoj primjene e-uprave,
- g) jačanje koordinacije politika i
- h) uspostavljanje efikasnih mehanizama insitucionalne podrške, monitoringa i evaluacije samog procesa reforme.

U Mišljenju EK o zahtjevu R Crne Gore za članstvo u EU, ukazano je da su upravni postupci komplikovani, da dugo traju i da se moraju pojednostaviti. Zakon o opštem upravnom postupku iz 2003. godine predstavlja sistemski zakon koji primjenjuju organi javne uprave kada, u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog i pravnog lica ili druge stranke. Iako Zakon ima kvalitetnu osnovnu strukturu, njegove analiza je ukazala na određene nedostatke koji se, prvenstveno odnose, na:

- a) nemogućnost delegiranja ovlašćenja starješine organa u upravnom postupku,
- b) relativno visoke troškove upravnog postupka,
- c) dugotrajnost postupka po žalbama,
- d) nedostatak odredbi o upravnim ugovorima.

Uvođenje servisa „sve na jednom mjestu“ prepoznato je kao jedan od najvažnijih proizvoda buduće reforme. Stoga je reforma obimna i veoma značajna i prevashodno je usmjerena na pružanje usluga i postizanje efekata u javnosti. Reforma e-uprave, kao i servis „one-stop-shop“ ili „sve na jednom mjestu“ su sredstvo ili način boljeg pružanja usluga. Implementacija novog modela mora da bude zasnovana na održivoj studiji izvodljivosti. Ima različitih pristupa servisu „one-stop-shop“ i mnoge druge zemlje su tokom prethodnih godina imale priliku da primijene ovaj koncept.

Zakonodavni okvir crnogorskog ekonomskog sistema je obiman i složen i prožima gotovo sve sfere privrednih i društvenih djelatnosti. U crnogorskom zakonodavnom sistemu (trenutno) egzistira 280 zakona koji se direktno ili indirektno odnose i utiču na kreiranje ambijentalnih uslova za biznis, kako u oblasti privrede tako i u oblasti društvenih djelatnosti. Posebno važan segment koji determiniše ukupno funkcionisanje države predstavlja nestabilnost pravnog sistema. Ovo se reflektuje kroz česte promjene zakonodavnih akata, čime se stvaraju velike teškoće privrednim subjektima da blagovremeno i kvalitetno prate zakonodavne promjene koje se odnose na različite sfere poslovanja. Zakonodavne promjene, skoro bez izuzetka, imaju za posljedicu i promjene podzakonske regulative u tim oblastima, ne samo na državnom već i na nivou lokalnih samouprava, koje su dužne da svoje propise usaglašavaju sa promjenama zakona. Posebno je zapažena zakonodavna aktivnost Skupštine Crne Gore od 2009.-2013. godine kada je za svega pet godina donijeto 586 zakona, od čega je jedan dio novih zakona, ali i izmjena i dopuna postojećih zakona i to po više puta, ili prosječno 117 zakona godišnje.

Navedeno podaci regulatornog okvira pokazuju da je crnogorski pravni ambijent veoma dinamičan i podložan čestim promjenama, jer samo 46 izdvojenih i analiziranih zakona u ovih 13 oblasti ukazuje da su zakoni mijenjani ili dopunjavani 306 puta u relativno kratkom vremenskom periodu od 10-tak godina, tj. od početka prvih ozbiljnih ekonomskih, pravnih i drugih društvenih refomi početkom 2000. godine do današnjeg dana. To znači da se u ovom

periodu, uz manja odstupanja, svaki analizirani zakon mijenjao prosječno 7 puta. Regulatorni okvir, pored pozitivnih pomaka, i dalje stvara poteškoće u dobrom funkcionisanju uprave, kao i u poslovanju privrednih subjekata, što daje sliku nepovoljnog ambijenta, kako za ulaganja inostranih investicija, tako i za dobro funkcionisanje države kao takve. Takođe, u Crnoj Gori suštinski problem „ne leži“ samo ili pretežno u kreiranju zakona, već i u njihovoj implementaciji i selektivnoj primjeni.

Dinamične promjene predlagači zakona najčešće obrazlažu potrebom harmonizacije sa EU zakonodavstvom i time da takve promjene idu u prilog unaprjeđenju regulative. Međutim, evidentno je da se već tokom prvih godina primjene zakona prepoznaju nedostaci, neodređenost i nejasnoća normi, kao i različita tumačenja i postupanja nadležnih organa u istim pravnim situacijama. Na ovu okolnost jasno ukazuje i analiza zakona iz koje je vidljivo da se zakoni iz oblasti prekršaja u toku iste godine mijenjaju 3 puta. Primjera radi, zakon kojim se uređuju novčane kazne za prekršaje u samo 4 posljednje godine mijenjao se čak 23 puta, a među eklatantnim primjerima čestih izmjena zakona spadaju i zakoni iz poreske oblasti, gdje se npr. Zakon o akcizama od 2001.-2013. godine mijenjao 10 puta, Zakon o porezu na dobit pravnih lica 8 puta, Zakon o porezu na dodatu vrijednost od 2001.-2013. godine se mijenjao 11 puta, Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica 12 puta, Zakon o administrativnim taksama u periodu od 2003.-2013. godine se mijenjao 11 puta, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje od 2007-2013. godine se mijenjao 7 puta, Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju od 2003.-2014. se mijenjao čak 21 put itd.

Sve to ukazuje na činjenicu postoji preobiman broj sektorskih zakona koji guše upravu i državu u cjelini, i kojima je hitno potreban osavremenjeni ZUP da bi na osnovu njega se smanjio njihov broj koliko je to moguće. Kao što je rečeno u ranijem tekstu ekspertske izvještaji koji su završeni za potrebe OECD-SIGMA pokazuju da se broj zakona sa posebnim upravnim procedurama kreće oko 360 sektorskih zakona, koji sadrže veća ili manja odstupanja od ZUP-a i koji će se morati usklađivati sa modernizovanim odredbama ZUP-a. U sklopu reforme regulative u R CG pokušava se da se pri donošenju novih i pri izmjeni postojećih sektorskih zakona, koji guše javnu upravu u cjelini svojim velikim brojem, oni usklade sa proširenim odredbama ZUP-a dok se ne donese novi ZUP da bi se svi ti zakoni i njihove upravne procedure u što većem broju nivelisali modernom primjenom ZUP-a. Shodno rečenom isto tako je i važno napomenuti da se u crnogorskoj primjeni reforme regulative već priprema implementacija postupanja po Zakonu o uslugama od 1 januara 2017 godine.

5. Analiza stanja i legislativno stanje u sektoru javne uprave Evropske unije

Države članice EU uživaju veliku samostalnost na upravnom polju i njihovo se upravno pravo primjenjuje isključivo na njihovu području. EU je time, po prirodi svojih djelatnosti, oskudna propisima o javnoj upravi. Pri tome treba naglasiti da EU raspolaže vlastitom, ali samo "središnjom" upravom, ali ne i tzv. „de(kon)centriranom upravom.“ Stoga se EU u provođenju svojih politika i u primjeni i svog materijalnog prava, te u nadzoru nad provođenjem politikâ i prava EU, kao i u pogledu sporova u vezi s time mora u cijelosti oslanjati na javne uprave zemalja članica. Ove, posebno državne uprave, s jedne strane aktivno sudjeluju u kreiranju politika i prava EU, a s druge, one ih provode.

Nastajanje evropskog upravnog prostora pridonijelo je, pored saradnje javnih službenika država članica sa EK, kao i između sebe, i evropsko pravo, koje počiva na prilično sličnim načelima i kriterijima javne uprave i službe.

Sud pravde EU naglašava, da se države članice kod primjene prava EU moraju pridržavati tih načela kao i drugih pravila, koja isto tako predstavljaju načela postupanja javnih uprava, a to su:

- a) "upravljanje uz pomoć prava,
- b) srazmjernost,
- c) pravna sigurnost,
- d) zaštita legitimnog povjerenja,
- e) nediskriminacija,
- f) pravo biti saslušan u upravnom postupku,
- g) mogućnost odgađanja izvršenja upravne odluke,
- h) pravični uslovi dostupnosti upravnih sudova, te na koncu
- i) vanugovorna odgovornost javne uprave."

Ova načelna širina načela ne treba čuditi, jer i druga, isto tako široka načela etičke, ili tehničke prirode spadaju u zajedničku tradiciju javne uprave demokratskih zemalja.

Komisija EU, ispituje i stepen konvergencije država-kandidata za EU na upravnom polju. Komisija naime istražuje u svom prvom "screeningu", u kojoj mjeri kandidati primjenjuju osnovna načela organizacije i funkcionisanja javne uprave. Uz to, EK procjenjuje opću solidnost javne uprave, stepen odgovornosti javnih službenika, pravičnost i provedivost postupaka, kao i mogućnosti osporavanja propisa i pojedinačnih odluka. Nije, dakle dovoljno samo izmijeniti

propise, treba još dokazati, da se oni stvarno primjenjuju (*enforcement*) u duhu europskih principa javne uprave (Šimac, str. 357).

Ono, što posebno zanima zemlje kandidate je da niti osnovni ugovori EU, a ni čitav *acquis* tj. ukupnost pravnih propisa EU ne određuju izričita pravila o organizovanju, ili o načinu postupanja javnih uprava država članica EU. Međutim, uslovi za pristup u EU, koje su kopenhasko i madridsko Evropsko vijeće postavili državama-kandidatima 1993. i 1995. godine pokazuju da među njima figurira i izričit zahtjev za reformisanjem javnih uprava zemalja kandidata. Ovdje nije određen nikakav precizni put ili postupak ili pravila, pa čak ni načela, već je utvrđena u stvari tzv. "obaveza rezultata." Ne zahtijeva se, dakle nikakva posebna jedinstvenost u pogledu institucija, sistema i postupanja JU, nego izvrsnost i sposobnost postizanja rezultata, a to je, ukratko, primjena pravne tečevine EU. Premda ne postoji pravna tečevina EU na području JU, ipak se traži, s jedne strane, ona spremnost što logički proizlaze iz politikâ EU i potrebe jednake primjene EU norma na građane i privredne subjekte EU, a s druge, zahtijeva se takvu sposobnost nacionalnih JU, da su u stanju efikasno sudjelovati u formulisanju i ostvarivanju politikâ EU.

Cilj EU u sektoru javne uprave je stvaranje institucija koje su stabilne i predvidljive, no istodobno i dovoljno fleksibilne da reagiraju na brojne društvene izazove, institucije koje su otvorene za dijalog s javnošću te sposobne provoditi nova rješenja i pružati bolje usluge. Ulaganja u strukture, ljudski kapital te sustave i alate u javnom sektoru usredotočena su na učinkovitiji organizacijski proces, moderno upravljanje, motivirane i sposobne javne službenike i suce.

U pogledu BiH, na stranici EK kaže se da je poznato da je javna uprava u BiH velika, složena, sa nadležnostima koje se često preklapaju uz dupliciranje funkcija i nejasnu podjelu odgovornosti po različitim nivoima vlasti. Administrativnu strukturu u zemlji je potrebno znatno ojačati kako bi ona mogla efektivno odgovoriti zahtjevima procesa evropskih integracija. Proces refome javne uprave nema neophodnu političku podršku potrebnu za modernizaciju uprave, ne samo u svjetlu evropskih integracija, već primarno, s ciljem zadovoljenja očekivanja građana i poslovne zajednice (www.europa.ba).

Rimskim ugovorima i ostalim pravnim izvorima EU-a nije predviđen specifičan model javne uprave koji članice moraju uspostaviti. Pitanje zajedničkog upravnog prava raspravlja se od samih početaka EZ. S vremenom je postignut opšti konsenzus o ključnim sastavnicama dobrog upravljanja. Te sastavnice dijele zemlje članice s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima javnog upravljanja, a riječ je o:

- a) odgovornosti (*accountability*),
- b) pouzdanosti i predvidivosti (pravnoj sigurnosti),
- c) otvorenosti i transparentnosti i
- d) participaciji.

Iako je skovan pojam Evropskog administrativnog prostora (*European Administrative Space*), još je uvijek teško govoriti o evropskom načinu, ili modelu javne uprave i javnog upravljanja, jer je to ponajprije područje nacionalnih država i kao takvo je i konceptualizirano. Pitanje zajedničkog upravnog prava raspravlja se od samih početaka EZ. Uprava i upravljanje u Evropi obilježeni su međusobnom ovisnošću koja je najvidljivija na razini upravnog sustava. Možda bi se moglo očekivati da EU od svojih članica zahtijeva da se drže određenih osnovnih pravila koja se tiču organizacije i djelovanja njihovih upravnih sustava, međutim, to nije slučaj. Bijela knjiga EK o evropskoj upravi i upravljanju (*White paper on European governance, 2001; MacMullen, 2002: 2*) kompilira ta svima zajednička i opšte poželjna načela u pojmu "dobrog upravljanja" (*good governance*). To je naziv za skupinu načela kojima se u svom djelovanju treba voditi moderan, djelotvoran i odgovoran upravni sistem.

Sistem javne uprave u zemlji nije predmet EU *acquis-a*, međutim, poboljšanja u upravi predstavljaju jedan od ključnih faktora za uspješan proces evropskih integracija gdje javna uprava treba da funkcioniše u skladu sa principima profesionalnosti, odgovornosti, političke neutralnosti, efikasnosti i efektivnosti, kako bi zemlja mogla preuzeti obaveze članstva. Stoga je EU prvenstveno pružala podršku ključnoj instituciji u ovom procesu reforme-Kancelariji koordinatora za reformu javne uprave, ali i procesima vezanim za reformu državne službe i upravljanje ljudskim resursima, e-vladu, strateško planiranje i koordinaciju politika, upravljanje javnim finansijama, javne nabavke i borbu protiv korupcije, prevenstveno kroz jačanje institucija, savjetovanje u oblasti politika i omogućavanje izgradnje sposobnosti i kapaciteta državnih službenika u navedenim oblastima.

EU je u tu svrhu izradila početkom prošlog desetljeća (2002.-03.) Evropski okvir za samoprocjenu JU47, u početku sa 9 kriterija, indikatora upravljanja kojima određuje osnovne značajke upravnih struktura:

- a) vrsnoća vodstva – *leadership*,
- b) javna politika i strategija,
- c) upravljanje ljudskim resursima,
- d) vanjsko partnerstvo i upravljanje unutarnjim resursima,
- e) upravljanje postupcima, promjenama i odnosom s građanina-korisnicima,
- f) rezultati u odnosima s građaninom-klijentom,

- g) zadovoljstvo upravnog osoblja,
- h) utjecaj JU na društvo i
- i) rezultati ostvarivanja bitnih ciljeva

Ovakve procjene prva su stepenica na utvrđivanju stanja i sposobnosti JU, te vrata koja otvaraju prema poboljšanju i reformama, na koje građani imaju pravo, jer njihove su JU, htjele to one ili ne, angažovane unutar države u Evropi i u svijetu.

U svim oblastima rada i življenja potrebno je pridržavati se određenih načela. U radu JU to je više nego neophodno i preduslov je zakonitog ponašanja. Postoje različite kategorizacije, ali se izdvaja podjela na sljedeće:

- a) „načela koja se odnose na državne službenike,
- b) načela koja se odnose na javne službe (JU) i kvalitet njihove usluge i
- c) načela koja se odnose na kvalitet propisa i postupaka.“

Načela koja se odnose na državne službenike su sljedeća:

- a) profesionalizam,
- b) nepristranost,
- c) lojalnost,
- d) odsusutvo korupcije i
- e) diskrecija.

Profesionalnost označava ne samo stručni integritet, nego i nezavisnost i nepristranost službenika. Stoga svaki oblik pritiska i prisile, ali i korupcije i iznuđivanja, nezdrave profesionalne i političke ambicije, dodvoravanja hijerarhiji, proturiječi profesionalnosti i sputava nezavisnost službenika. Profesionalnost službenika se postiže dobrim sustavom regrutovanja i napredovanja, koji u pravilu određuje zakon o javnim službenicima.

Nepriistranost spada u profesionalnu obvezu, koju građani očekuju od javnih službenika. Dva su osnovna razloga ovom načelu. „Prvi se odnosi na vjerske i svjetonazorske stavove nosioca javnih ovlaštenja, kao i njihovih društvenih veza, te ličnih i porodičnih materijalnih interesa. Ovi stavovi, veze i interesi ne smiju ni na koji način uticati na to, da upravna odluka ili propis budu pristrani ili zainteresovani. Naravno, javni službenici imaju pravo na svoj svjetonazor i moralne stavove, društvene veze i interese, ali ovi se ne smiju uticati na njihovu nepristranost u obavljanju javnih funkcija, poštujući pri tome zakon. Drugi aspekt nepristranosti je intelektualna nezavisnost u odnosu na upravnu hijerarhiju. Javni službenik ne smije biti ni laskavac ni

oporbenjak u odnosu na sebi nadređene. On ima i pravo i dužnost odbiti izvršiti njihove zahtjeve, kad god utemeljeno i razložito smatra, da ovi nisu u skladu sa zakonima i načelima javne službe.

Lojalnost kao načelo se primjenjuje u dva pravca, prema nadređenim i prema podređenim službenicima. Prema nadređenima se manifestira kao dužnost iznošenja, kad god je to moguće, različitih rješenja, a ne samo jednog prijedloga. Uz to, javni službenik treba ukazivati nadređenima na posljedice različitih rješenja. Neophodno je, na koncu, da se javni službenik pokaže solidarnim s odlukom, koju nadređeni službenici i/ili izvršna vlast donesu u skladu sa zakonom, pa i onda, kad to nije rješenje, kome bi se on priklonio. Svi poznavatelji konkretnog rada javne uprave složiće se, da se ovo načelo ne poštuje ni često, ni potpuno. Drugi pravac primjene ovog načela je lojalnost prema podređenima. Ono traži, da nalozi podređenima budu jasni i nedvosmisleni, s točno određenim mandatom i sredstvima, koje valja koristiti u izvršavanju zadatka. Nejasne naredbe prečesto, mogu otvoriti vrata nezakonitosti, pa i kaznenim djelima. Prisjetimo, da su vojska i policija isto tako dio javne uprave i da tzv. zapovjedna odgovornost i te kako zahtijeva jasnoću naređivanja.“

Materijalna nezainteresovanost ili odsustvo korupcije pri čemu se ne misli samo na odsutnost korupcije ili iznuđivanja, nego i na opasnosti, koje proizlaze iz kumuliranja javne službe s privatnim aktivnostima, koje mogu biti u konfliktu s javnom službom. Zbog toga propisi o statusu javnih službenika moraju nedvosmisleno propisivati, kojim djelatnostima se javni službenik ne smije baviti. Što se pak tiče različitih oblika pasivne korupcije, ili iznuđivanja, potrebno je propisati obavezu javnog iznošenja pokušaja korumpiranja, kao i strogo disciplinskog, radnopravnog i kaznenog sankcionisanja korupcije i iznuđivanja.

Diskrecija i suzdržanost, pri čemu službenik javne uprave ne smije smetnuti s uma, da on u vršenju svoje javne službe ne predstavlja više sebe lično, nego javnu upravu i javni interes. Zbog toga se on u svojim privatnim aktivnostima treba suzdržati od komentarisnja svog rada i iznošenja činjenica, koje spadaju u privatnu sferu korisnika javnih usluga. Ova suzdržanost ne smije priječiti, da javna uprava postaje sve “providnija”, posebno što se tiče poštivanja zakona i korištenja javnog novca. Ali transparentnost ne znači, da javni službenik smije iznositi bilo šta i bilo gdje. Međutim, u mnogim tranzicijskim državama je boljka neobuzdanosti javnih službenika od akutne postala kronična. Stiče se dojam, da ne postoji dužnost suzdržanosti, niti sankcija za nepoštivanje tog načela. Načela koja se odnose na javne službe i kvalitet njihove usluge su sljedeća:

- f) nezavisnost,
- g) odgovornost,

- h) stalnost,
- i) dostupnost,
- j) promptnost,
- k) transparentnost i
- l) efikasnost.

Nezavisnost javne uprave ne znači i njezinu apsolutnu slobodu, jer su javni službenici dužni poštivati i pravna pravila i stručne norme. Osim toga oni nisu potpuno nezavisni u odnosu na legitimnu vladu, tj. na izvršnu vlast, koje politiku moraju lojalno provoditi, u mjeri u kojoj ona djeluju u skladu sa zakonom i sa javnim moralom.

Načelo odgovornosti ima svoje pozitivno, moralno značenje, kao i negativnu, pravnu dimenziju. Odgovornost znači, s jedne strane, da javna uprava mora odgovorno donositi odluke, biti u stanju objasniti ih, a s druge strane, javna uprava mora odgovarati za etičnost svog djelovanja, kao i za zakonitost svoje odluke i to pred upravnim, sudskim i zakonodavnim vlastima. Ne radi se dakle o nekoj apstraktnoj odgovornosti, jer ona se odnosi na konkretna pravna pitanja o odlukama i djelovanju javnih službenika, koje upravno pravo reguliše. To je ono, što se naziva upravljanje uz pomoć prava. Niti jedna institucija u demokratskim zemljama nema tako razvijene i raznolike oblike nadzora, kao što ih ima javna uprava. To su ne samo različite unutrašnje kontrole, vanjske revizijske službe i inspektorati, nego i tužilački, sudski, ombudsmanski i parlamentarni nadzor. Neodgovornost i korumpiranost još uvijek prate, iako u vrlo različitoj mjeri, u pojedinim državama djelatnost javne uprave.

U pogledu obilježja stalnosti pružanja usluga samo je manji dio javnih usluga povremen u svom izvršavanju, jer je vezan za naročite okolnosti (održavanje nekih infrastrukture, gradsko grijanje, održavanje sl.). Zbog toga pravni sistemi utvrđuju dužnost stalnosti, odnosno kontinuiranosti javne službe i pružanja javne usluge. Ovo načelo zbog toga prate i ograničenja prava nekih službenika, kao što je pravo na štrajk vojnika i redarstvenika, ili na pr. dužnost rada, tj radna obveza pojedinih službenika u naročitim situacijama.

Dostupnost nam odgovara na pitanje, kako urediti javne službe da bi bile dostupne najvećem broju građana. Poznato je i provjereno, da se "odgovorno upravljati može samo iz blizine, a dobro vladati jedino iz daljega." Zato je potrebno javne službe i usluge približiti građanima, tj. korisnicima i to ne samo zato, što građani porezni obveznici snose srazmjerno jednak teret JU, nego zato, što svi moraju imati jednako pravo na javne usluge. Dostupnost se nekad postizala decentralizacijom, danas se poboljšava de(kon)centracijom, a već jednu i drugu znatno olakšavaju IKT, jer mnoge javne usluge postaju dostupne elektronskim putem. Na taj se način ostvaruju velike vremenske uštede, potpunije informišu građani i čine bržim upravni postupci.

De(kon)centracija javnih služba, u smislu njihova približavanja građanima-korisnicima posebno u ruralnim područjima i predgrađima velikih gradova jedan je od temeljnih zahtijeva jednakosti. U tu svrhu razvijene demokratije sve se više otvaraju nove područne urede i orijentišu se na tzv. "jedinstveni šalter" (na pr. u traženju građevnih dozvola), a što omogućuje da se na jednom mjestu obavi više različitih formalnosti i tako građanima uštedi i vrijeme i nepotrebno lutanje. Krajnji cilj upravnog djelovanja je, u pravilu, brza i kvalitetna javna usluga građaninu korisniku. Unutrašnje teškoće, na koje uprava na tom poslu nailazi, ne smiju ići na štetu korisnika. Dužnost javne uprave, koja ima javne ovlasti i koja troši javni novac, jest biti na usluzi građanima, a to je moguće, ako se teži jednostavnosti i minimumu formalnosti.

Promptnost podrazumijeva da upravni postupak i odlučivanje moraju biti brzi, ali samo u mjeri koju dopušta poštivanje normi i interesa strana u postupku. Prespore odluke izazivaju opravdano nezadovoljstvo građana i proizvode osjećaj neizvjesnosti i nepravde, pa su utoliko protivne i javnom i privatnom interesu. Sporost uprave se može spriječiti tako, da se propiše rokove za donošenje pojedinih vrsta odluka. Uzrok sporosti uprave može biti nekompetentnost javnih službenika, slabo plaćena JU (nemotiviranost), ali ponekad i očekivanje mita (korupcija).

Otvorenost znači, da se moraju osigurati uslovi za nadziranje javne uprave izvana, a transparentnost da uprava sama po sebi mora biti transparentna baš za potrebe kontrole izvana. Zbog toga tajnoost JU mora biti izuzetak. Jedina demokratska otvorenost, koja je postojala posvuda, odnosila se na pravilo da opšti upravni akti (uredbe i odredbe) stupaju na snagu tek nakon objavljivanja, te da su upravne odluke mogu primijeniti, tek nakon što se na propisani način dostave zainteresovanim stranama. Praktična primjena ovih načela ogleda se, s jedne strane, u dužnosti obrazlaganja upravnih odluka, tj. iznošenja činjenica, motiva odluke i primijenjenih propisa, zatim u otvorenosti javnih knjiga (registara) za sve građane, kao i u dužnosti ličnog predstavljanja svih službenika u njihovim profesionalnim kontaktima s javnošću.

Efikasnost označava produktivnost javne uprave, tj. dobar odnos između korištenih sredstava i postignutih rezultata, te postaje priznat pojam u novije vrijeme. S druge strane, djelotvornost znači sposobnost javne uprave, da postigne ciljeve i nađe rješenja za probleme od javnog interesa. Ova dva načela u novije doba postaju čak i ustavna pravila, pa tako španjolski ustav iz 1978. godine to izričito navodi. Upravna efikasnost dobiva svoju novu dimenziju s pojavom podugovaranja i delegiranja javnih usluga privatnim kompanijama, pa i nekim građanskim udruženjima, kao i s izlaskom nekih javnih službi na tržište, gdje im se valja mjeriti s privatnim sektorom u uslovima jednake konkurencije.

Načela koja se odnose na kvalitet propisa i postupaka su sljedeća:

- a) pouzdanost,
- b) jednostavnost i jasnoća.

Pouzdanost i predvidljivost uklanjaju arbitrarnost JU i omogućuju pravnu sigurnost građana. Do njih se dolazi uvažavanjem pravne države (*Rule of Law / Institutions*), a što zahtijeva, da JU djeluje uz pomoć prava i u skladu s pravom, jer samo takva osnova pruža izvjesnost i omogućava dobro predviđanje odluke. Zbog toga se ničije pravo, ni interes ne smije ograničiti, a da prethodno ne bude obaviješten o predmetu i razlozima upravne odluke, te saslušan u pravno regulisanom postupku.

Jednostavnost i jasnoća odnose se na propise, te na upravne postupke. Građani su često obeshrabreni brojnim, komplikovanim, često nepotpunim, pa i protivrječnim propisima, pisanim nerazumljivim žargonom, kao i netransparentnim postupcima, kojima ne vide ni smisla ni kraja. Ne zaboravimo ovdje, da javna uprava koristi dvije vrste "govora": jedan je onaj pružatelja javne usluge, a drugi je govor s pozicije javne sile. Zaključno, valja naglasiti da su ovdje navedene skupine načela ona koja u najvećoj mjeri pridonose postupnom nastanku europskog upravnog prostora, a u određenoj mjeri i budućeg europskog upravnog prava (Šimac, str. 360-365).

6. Uzroci posmatranog problema u sektoru upravnog postupka

Uzroci problema u sektoru javne uprave se mogu diferencirati na različitim nivoima javne vlasti u BiH. Oni se mogu razmatrati odvojeno, ali sasvim sigurno da postoji i jedan opšti utisak vezan za zajedničke probleme na svim nivoima vlasti u BiH.

Predmet ove pilot studije, ili nekog oblika legilslativne PU, jeste postojanje velikog broja upravnih postupaka na nivou BiH. Već je spomenuto da je osnovnim pravnim izvorom na nivou BiH (ZUP) data mogućnost da se „samo izuzetno“ mogu propisivati i posebni upravni postupci (Poglavlje 3. Legislativno stanje upravnog postupka u Bosni i Hercegovini).

Analizom zakona koji u sebi sadrže posebne procesne, upravno-pravne odredbe, utvrđeno je da ih ima ravno stotinu. Veliki broj posebnih upravnih postupaka stvara pravnu nesigurnost. Teško je, primjera radi, utvrditi koje odredbe treba primijeniti u konkretnoj upravnoj stvari, a što je protivno evropskim standardima javne uprave. O načelima dobre uprave je već bilo govora (Poglavlje 5. Analiza stanja i legislativno stanje u sektoru javne uprave Evropske unije), pa se za potrebe ovog poglavlja može izdvojiti princip pouzdanosti i predvidljivosti koji uklanja

arbitrarnost javne uprave i omogućuju pravnu sigurnost građana. Do njih se dolazi uvažavanjem pravne države (*Rule of Law Institutions*), a što zahtijeva da javna uprava djeluje uz pomoć prava i u skladu s pravom, jer samo takva osnova pruža izvjesnost i omogućuje dobro predviđanje odluke. Već je rečeno da su građani i predstavnici kompanija su često obeshrabreni brojnim, kompliciranim, često nepotpunim, potom suvišnim, pa i protivrječnim propisima, pisanim nerazumljivim jezikom, kao i brojnim netransparentnim i dugotrajnim upravnim postupcima, kojima ne vide ni smisla ni kraja. Izloženo će biti posebno prikazano u drvu problema i drvu ciljeva koji će u sebi sadržavati dvije hipoteze:

- a) „loše“ stanje legislative i
- b) postojanje velikog broja posebnih upravnih postupaka.

Ove dvije hipoteze se mogu odrediti i kao glavni problem(i).

7. Definisane glavne probleme

Za početak se može reći da ne postoji univerzalan pristup rješavanju problema. Za njegovo rješavanje potrebno je pronaći šta nam to odgovara: istorijski, pravno, kulturološki, sociološki, poslovno, u okruženju u kome se implementira neko rješenje i drugo. Kako bi se izvršila detaljna i precizna identifikacije problema i njegovih uzroka, postoji vrlo jednostavan i strukturiran alat, pod nazivom drvo problema. Koristeći ovu metodu, problem je moguće razložiti („razgranati“) na uzroke i posljedice. Ova metoda se sastoji od sljedećih koraka:

- a) navesti sve postojeće probleme koji se odnose na predmetnu oblast (sektor) koja se analizira i u kojoj je uočen problem (problemi),
- b) utvrditi koji problem glavni problem,
- c) navesti sve uzroke koji dovode do problema,
- d) navesti sve posljedice koje prouzrokuje problem, i
- e) hijerarhijski posložiti uzroke i posljedice problema, te odrediti njihov međusobni odnos.

Dodatno bi se trebalo uraditi i sljedeće:

- a) ustanoviti šta je problem i zašto je to problematično (tj. koje su sve njegove negativne posljedice),
- b) procijeniti veličine i dimenzije problema, i zašto se isti javlja,
- c) utvrdite uzroke („pokretače“) i procijeniti njihovu relativnu važnost,
- d) identifikovati ko su relevantne interesne grupe i
- e) opisati kako će se problem vjerovatno razvijati u budućnosti, a bez nove intervencije politike.

Suština definisanja problema je opis samog uzroka problema. U najvećem broju slučajeva pravi uzrok problema nije očit na prvi pogled. Najčešći je slučaj kada privredna kretanja na tržištu, nisu u stanju održati nivo kvalitete usluge, nisu u mogućnosti tržišnim mehanizmima zajamčiti kvalitetu i sigurnost određenog proizvoda i/ili usluge, i tada je nužna intervencija javne vlasti kako bi se ispravili tržišni nedostaci (nesavršenosti) koji uzrokuju probleme.

Veličina problema posljedično utječe na izbor ciljeva i opcija za rješenje problema. Problem se može procijeniti u odnosu na veličinu, trošak, učinak, kao i trend njegove učestalosti. U ovoj početnoj aktivnosti podaci o obuhvatu problema mogu se pronaći u već izrađenim analitičkim podlogama, različitim analizama i izvještajima, monitoring izvještajima, statističkim podacima domaćih, ali i međunarodnih institucija. Članovi radne grupe i uži tim službenika mogu doći do podataka i informacija koji će pomoći u opisu nastalog problema, posebno u postupku neformalnih konsultacija, savjetovanja zainteresirane javnosti i svih zainteresovanih učesnika. Svrha opisa problema je utvrditi polaznu tačku kako bi se utvrdio željeni cilj. Utvrđivanjem cilja, odnosno ciljeva, daje se jasan smijer djelovanja i određuje se ciljano (željeno) stanje. Cilj uvijek definiše zamišljeno buduće vremensko stanje. Cilj prikazuje karakteristike željenog stanja pa stoga treba biti jasan i realan, te u skladu sa raspoloživim resursima i vremenskim ograničenjima. Ciljevi se mogu gradirati na nekoliko nivoa pa tako možemo određivati strateške, programske i projektne ciljeve. Ovisno o obuhvatu i veličini problema, možemo određivati i nivoe (razine) ciljeva.

Da bi se sve ovo izradilo i pravilno pristupilo rješavanju problema potrebno je da postoje i određene pretpostavke. One se, prije svega, odnose na kadrovske kapacitete onih eksperata koji se bave ovom problematikom. To podrazumijeva opšte pravno obrazovanje, poznavanje osnovnih postulata srodnih i graničnih naučnih disciplina, analitičke sposobnosti (kapacitet), odgovarajuće radno iskustvo, kao i adekvatno poznavanje sektora i njegovih problema.

Prilikom samog definisanja problema potrebno je i dati odgovore na brojna pitanja. Izdvajaju su sljedeća pitanja koja se trebaju postaviti da bi se mogao ispravno formulisati problem i opcije:

- a) šta je funkcionisalo?
- b) zašto je funkcionisalo?
- c) kada i kako je došlo do problema?
- d) koji su to sve uzroci problema?
- e) šta nije funkcionisalo?
- f) zašto nije funkcionisalo?
- g) šta je potrebno uraditi drugačije?
- h) zašto nas postojeća situacija (stanje) ne zadovoljava?
- i) da li je i zašto je potrebna intervencija?
- j) šta ćemo to preduzeti?

Set nove regulative u EU, kao prvi korak PU, jeste provjera postojanja nekog problema, kao i sljedeće:

- a) identifikovati na koga on utiče,
- b) procjeniti razmjer problema;
- c) analizirati njegove uzroke i
- d) ocijeniti vjerovatnoću da će problem ustrajati u odsustvu intervencije politike.

Ključni ulazni podaci za tu procjenu trebaju biti:

- a) retrospektivne evaluacije,
- b) provjere prikladnosti,
- c) izvještaji o provedbi i kršenju postojećeg zakonodavstva.

Radi se o Instrumentu br. 11 pod nazivom: „Kako analizirati problem?“ Ovim instrumentom se daju osnovni postulati vezani za definisanje problema, pojavne oblike njegovih aspekata te formulisanje pojedinih opcija koje se nude.

Pristup rješavanja problema korištenjem problemskog stabla ima nekoliko prednosti:

- a) problem je moguće raščlaniti u manje dijelove, čime se dobiva jasnija slika prioriteta i fokusiranje na cilj (ciljeve),
- b) stiče se jasnije razumjevanje problema i njegovih uzroka,
- c) pomaže se kod prepoznavanja osnovnih problema i njihovih argumenata,
- d) kod nejasnih dijelova problema ukazuje na potrebu za dodatnim informacijama, dokazima ili resursima sa ciljem izrade jasnog rješenja,
- e) rješavaju se trenutni problemi a ne oni iz prošlosti ili koji će se pojaviti u budućnosti i
- f) proces analize problema doprinosi njegovu boljem razumjevanju

Analiza problema je najefikasnija kada se obavlja unutar resornog tijela javne vlasti, pri čemu je prvi korak uvijek rasprava i utvrđivanje problema koji je potrebno analizirati. Kada se prepozna centralni problem, on se stavlja na sredinu drva problema i on predstavlja osnovu problema. Nakon utvrđivanja glavnog problema, slijedi identifikacija uzroka koji predstavljaju korijene drva problema. Na kraju se identifikuju posljedice problema, koje predstavljaju grane stabla. Takav grafički prikaz omogućava shvatanje problema kao odnos uzrok-posljedica odnosa vezanih uz glavni problem. Osnovni alat kojim se radna grupa služi tokom razrade problema i uzročno-posljedičnih veza jeste diskusija, a koja nastaje kako se uzroci i posljedice slažu.

Koraci u stvaranju problemskog stabla:

- a) svaki sastanak čiji cilj je stvaranje problemskog stabla počinje generisanjem ideja u sklopu koje je potrebno prepoznati glavni problem koji postaje korijen na slici,

- b) generisanje ideja o uzrocima glavnog problema,
- c) prepoznavanje mogućih veza između prepoznatih uzroka, stvaranje uzročno-posljedičnih odnosa, odnosno hijerarhije uzroka i njihovo zapisivanje (evidentiranje),
- d) ponavljanje koraka b) i c) za utvrđivanje posljedice problema i
- e) kreiranje stabla ciljeva.

Rješenja mogu da budu dvojaka:

- a) nenormativno rješenje i
- b) normativno rješenje.

Pod nenormativnim rješenjem podrazumijeva se opcija koja ne uključuje novo rješenje, odnosno promjenu postojećeg zakonodavstva. Nenormativno rješenje uključuje u sebi obaveznu opciju "ne činiti ništa." Opcija "ne činiti ništa" (*status quo*) jednostavno pokazuje kako de se situacija odvijati bez intervencije stručnog nosioca. Ostala moguća nenormativna rješenja su zapravo različite alternativa zakonodavstvu. Najčešće nenormativne opcije su:

- a) rješenje koje nudi samo tržište,
- b) informativne kampanje,
- c) obrazovni programi,
- d) fiskalni i finansijski poticaji,
- e) samoregulacija,
- f) koregulacija i drugo.

Normativna rješenja uključuju novu, odnosno izmjenu postojećeg zakonodavstva. Jedna od opcija normativnog rješenja obavezno je nacrt prijedloga propisa za koji se postupak procjene provodi. Drugo normativno rješenje uključuje intervenciju u zakonodavstvo na način da se problem nastoji riješiti kroz izmjene postojećeg zakonodavstva, bilo na nivou zakona, ili na nivou podzakonskih akata. Najčešće normativne opcije su:

- a) novi propis,
- b) izmjene i/ili dopune postojećeg važećeg propisa na zakonskom, odnosno podzakonskom nivou.

Odluka o tome da li će se pribjeći nenormativnom ili normativnom rješenju je ne politici, odnosno istu donosi odgovarajući nivo javne vlasti. Podlogu za donošenje takve odluke vrši se od strane stručne grupe sastavljene od državnih službenika resornog ministarstva, ili drugog nivoa javne vlasti. Odlučne su i dvije radnje koje se u okviru PU provode kontinuirano tokom cijelog postupka a to su:

- a) prikupljanje podataka i

- b) konsultacije.

Od njihovog kvalitetnog izvođenja, kao i kontinuiranog odvijanja uveliko će ovisiti i kvalitet prijedloga. O njima će biti posebno riječi (Poglavlje 9. Javne konsultacije).

Za popunjavanje drva problema možemo uzeti navedenu prvu pretpostavku (hipotezu) da je stanje legislative na određenom nivou javne vlasti nezadovoljavajuće, te da nam to bude glavni problem. Ovo se, u ovom slučaju, uzima samo kao jedan mogući primjer za definisanje problema, uzroka i posljedica.

Kao uzroci može se odrediti sljedeće:

- a) **nemamo izgrađen sistem društvenih vrijednosti,**
- b) **pri izradi propisa dominiraju politički interesi, interesi uticajnih grupa i interesi uticajnih pojedinaca,**
- c) **složeno ustavno uređenje,**
- d) **ponašamo se po principu „koga mi (našeg) tamo imamo“,**
- e) **pravni sistem je izuzeteno složen, nepregledan i često nejasan,**
- f) **pravne norme se preklapaju i zadiru u druge pravne oblasti,**
- g) **nekritičko i bezrezervno preuzimanje evropske pravne tečevine,**
- h) **donošenje pravnih propisa bez ikakve prethodne analize za potrebom normiranja,**
- i) **problem temeljnog pravnog obrazovanja,**
- j) **dugo trajanje upravnih i sudskih postupka što stvara apsolutno nepovjerenje u pravni sistem,**
- k) **neuvažavanje mišljenja stručne i naučne javnosti,**
- l) **česte izmjene pravnih propisa,**
- m) **neselektivno donošenje pravnih propisa po hitnoj proceduri,**
- n) **nesprovođenje propisanih procedura,**
- o) **česte amandmanske intervencije i drugo.**

Kao osnovne posljedice izloženog problema prepoznaju se:

- a) **neuređen pravni sistem,**
- b) **selektivna primjena prava,**
- c) **nepostojanje vladavine prava,**
- d) **pravni sistem je nekonzistentan u svim svojim dijelovima,**
- e) **nepoštivanje principa podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku,**
- f) **nepovjerenje građana u tijela javne vlasti i drugo.**

Kod druge pretpostavke, odnosno problema koji se odnosi na detekciju velikog broja posebnih upravnih postupaka na nivou BiH, analizom posebnih postupovnih odredbi omogućuje se izvođenje ovih zaključaka:

- a) odstupa se od procedure propisane ZUP-om i kad to nije potrebno,
- b) ne odstupa se u potrebnoj mjeri od ZUP-a kada bi to bilo potrebno radi bržeg i djelotvornijeg postupanja,
- c) samo se prepisuju neke odredbe ZUP-a, ili se nepotrebno prilagođavaju,
- d) zakonom se ovlašćuju donosioci podzakonskog akta da regulišu pojedina procesna pitanja,
- e) podzakonskim aktom se uređuju pojedina proceduralna pitanja,
- f) formulacijom »odredbe Zakona o opštem upravnom postupku primjenjuju se na odgovarajući način« nastaje nejasnoća, jer se ne može sa sigurnošću znati koje se odredbe ZUP-a primjenjuju, a koje se ne primjenjuju,
- g) u nekim se zakonima upućuje na supsidijarnu primjenu ZUP-a, a u drugima ne,
- h) terminologija nije usklađena.

Mnogobrojna posebna proceduralna pravila, sa izrečenim obilježjima, dovode do toga da:

- a) stvaraju pravnu nesigurnost,
- b) omogućuju samovoljno (arbitrarno) postupanje državnih tijela i drugih pravnih subjekata sa javnim ovlaštenjima te
- c) ne osiguravaju adekvatnu pravnu zaštitu na području upravno-pravnih odnosa.

Kao primjer, odnosno hipotezu, uzeli smo oblast upravnog prava, odnosno postojanja velikog broja upravnih postupaka koji su uređeni po principu *lex specialis*. Primjer je rađen za nivo vlasti BiH i prema ZUP-u BiH (ZUP BiH, čl. 1. Važenje Zakona) definisano je da se ovim zakonom utvrđuju pravila upravnog postupka po kojima postupaju organi uprave BiH kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka u upravnim stvarima koje su u nadležnosti institucija BiH.

Nadalje, propisano je da se pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu samo izuzetno, posebnim zakonom, urediti drugačije nego što su uređena ovim zakonom, ako je to nužno za drugačije postupanje u tim pitanjima, s tim da ne mogu biti protivna načelima ovog zakona, s tim što se u upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban postupak, postupa po odredbama tog zakona, s tim da se po odredbama ovog zakona postupa u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom.

Svrha ove analize je pregled zakona na nivou vlasti institucija BiH koji sadrže posebne upravne odredbe, kao i analiza njihovih posebnih upravnih postupaka u odnosu na odredbe ZUP-a BiH, utvrđivanja njihove legitimnosti i samostalnosti, ili određenja da li njihove procesne odredbe mogu da se podvedu pod odredbe ZUP-a tj. da li se posebni upravni postupci mogu u potpunosti podvesti pod postupanje prema ZUP-u. Ovo je bio jedan od razloga da ova analiza bude predmetom posebnog pilot projekta vezano za odnos opšteg i posebnih upravnih postupaka. Analiza treba da utvrdi specifičnosti posebnih upravnih postupaka koliko je zakonodavac naglasio karakterističnost upravne materije, stepen njihove usklađenosti sa odredbama ZUP-a, kao i da li je posebno upravno postupanje na osnovu toga pravno utemeljeno u odnosu na ZUP. U svrhu ove analize kategorizirano (detektovano) je stotinu zakona na nivou BiH, a koji sadrže posebne upravne, odnosno procesne odredbe, sačinjen je i pregled zakona koje koriste ministarstva na nivou BiH, kao i upravne organizacije u okviru ministarstva i samostalne upravne organizacije na nivou BiH.

Svaki zakon koji je sadržavao neku odredbu vezanu za upravni postupak, ili za bilo koju upravnu organizaciju na nivou institucija BiH uvršten je u spisak. Time se pokazuje da su na nivou institucija vlasti BiH na snazi brojni zakoni koji regulišu pojedino upravno područje ili neke dijelove iz tog područja i koji, uz odredbe materijalnopravne prirode, sadrže i posebne odredbe vezane za upravni postupak.

Na osnovu gornjeg kreirana je i pomoćna hipoteza da u svrhu pojednostavljivanja vođenja upravnih postupaka trebalo bi maksimalno reducirati posebna procesna pravila, a ona koja su nužna, trebalo bi uskladiti sa zahtjevima sadržanim u članu 2. ZUP-a BiH. Ovim bi se vođenje upravnog postupka znatno olakšalo obveznicima postupanja po pravilima upravnih postupaka, ali i strankama u tim postupcima. Pored toga postavljena su i pitanja:

- a) **da li je ovaj broj posebnih upravnih postupaka realan?**
- b) **da li uopšte treba da postoji ovoliki broj posebnih upravnih postupaka?**
- c) **da li uopšte treba da postoje posebni upravni postupci?**
- d) **ukoliko treba da postoje posebni upravni postupci koji su to kriteriji na osnovu kojih se utvrđuje potreba za njihovim postojanjem.**

Kao hipoteze postavljene su sljedeće tvrdnje:

- a) **neophodno je postojanje određenog broja posebnih upravnih postupaka,**
- b) **broj posebnih upravnih postupaka treba biti određen (definisan) posebnim (specifičnim) obilježjima i**
- c) **ne postoji opravdanost za postojanjem ovog broja detektovanih posebnih upravnih postupaka.**

8. Ciljevi koji se žele postići u sektoru upravnog postupka

Dvije su grupe ciljeva s obzirom na način posmatranja problema. Jedna je pretpostavka da je stanje legislative „loše“, a druga je da neopravdano egzistira veliki broj posebnih upravnih postupka. Ciljevi koje želimo postići u prvom slučaju izdvajaju se sljedeći:

- a) **uspostaviti željeni sistem vrijednosti,**
- b) **postići zadovoljavajući obim kvalitetnih pravnih propisa,**
- c) **postići primjenu pravnih propisa jednako prema svima, bez ikakvih izuzetaka,**
- d) **obezbijediti srazmjernost pravnih sredstava prema postavljenom cilju (ciljevima),**
- e) **stručne, moralne i etične ličnosti koje primjenjuju pravne norme,**
- f) **kontinuirano obrazovanje,**
- g) **eliminirati mogućnost političkih i drugih uticaja u primjeni prava,**
- h) **primjena PU,**
- i) **započeti sređivanje pravnih propisa po pravnim oblastima i po različitim sektorima i drugo.**

Kao ciljevi mogu da se postave, u drugom slučaju, izdvajaju se sljedeći:

- a) **postoji potreba (obaveza) usklađivanja upravnog postupka sa zahtjevima evropske pravne tečevine, odnosno načelima javne uprave u EU,**
- b) **potrebno je smanjiti (reducirati) broj posebnih upravnih postupaka,**
- c) **neophodno je postojanje određenog broja posebnih upravnih postupaka, ali ne u obimu i na način kako je to na nivou BiH,**
- d) **potrebno je utvrditi kriterije na osnovu kojih se određuje u kojim sektorima je potrebno postojanje posebnih upravnih postupaka i**
- e) **potrebno je odrediti koji su to sektori u kojima će egzistirati posebni upravni postupci i dr.**

9. Javne konsultacije

Konsultacije zainteresovanih predstavljaju izuzetno važan dio procesa PU. One služe da nam obezbijede sve neophodne i važne inpute za korake PU, kao što su: problem, ciljevi, alternative, uticaji, implementacija, monitoring itd. Ova faza (aktivnost) procesa PU prisutna je, kao i prethodna, u svim fazama i segmentima PU. Konsultacije nam omogućuju prikupljanje nedostajućih i potrebnih podataka, kao i kvalitetnu analizu te nam pomažu da ciljana populacija

prihvati buduće predložene regulatorne reforme. Kao glavne koristi od konsultacija ističe se sljedeće:

- a) obezbjeđuju da cijeli regulatorni proces bude transparentan i nediskriminatoran,
- b) ekonomičnost i efikasnost procesa,
- c) jednostavan su i često jedini način da se dobiju specifične ili nedostajuće informacije i podaci,
- d) pomažu nam da saznamo kako subjekti koji su predmet regulacije, eksperti i druge zainteresovani učesnici gledaju i procjenjuju određene probleme i koje je njihovo mišljenje o mogućim regulatornim promjenama,
- e) doprinose jasnijem definisanju problema,
- f) doprinose boljem uvidu u moguće alternative i stvarne posljedice prijedloga propisa,
- g) smanjuju rizik od nepredviđenih negativnih posljedica (tzv. kontrola štete),
- h) omogućuju sticanje šire podrške za regulatornu promjenu (reformu).

Pored pozitivnih efekata svaka pojava za sobom nosi i brojne rizike koji mogu da ugroze njeno sprovođenje. Rizici su brojni, a kao potencijalni rizici (smetnje) za dobre konsultacije ističe se sljedeće:

- a) otpor konsultacijama u ministarstavima i regulatornim tijelima,
- b) otpor konsultacijama na političkom nivou,
- c) otpor konsultacijama na nivou realnog sektora, ali i drugih zainteresovanih strana,
- d) netransparentan proces donošenja propisa,
- e) nepovjerenje u rad javnog sektora,
- f) zamorenost čestim promjenama i „reformama“,
- g) neadekvatno raspoloživo vrijeme za dosljedno provođenje cijelog procesa,
- h) nepostojanje adekvatnih ljudskih i tehničkih resursa,
- i) nepoznavanje materije,
- j) neadekvatni prikupljeni podaci i njihova nedovoljnost,
- k) neadekvatna organizacija,
- l) loše vođenje procesa konsultacija,
- m) loše vođenje cijelog procesa PU,
- n) nezainteresovanost učesnika u cijelom procesu PU.

Da li postoji preporučljiv oblik konsultacija? Kako se konsultovati zavisiće od više faktora, kao što su svrha, značaj i dometi regulatorne promjene, trajanje procesa PU, broj zainteresovanih učesnika, raspoloživih resursa itd. Ne postoji najbolja tehnika konsultacija, može postojati samo preporučljiv oblik konsultacija. Možemo govoriti o tome šta treba izbjegavati prilikom sprovođenja konsultacija, a šta bi to bilo preporučljivo. Loš kvalitet konsultacija će rezultirati sa lošim propisom, često sa nepredviđenim negativnim posljedicama, što dovodi do potrebe da se

u kratkim rokovima revidira takav propis, i to najčešće kroz hitne procedure. Uobičajene zamke koje treba izbjeći pri sprovođenju konsultacija bile bi:

- a) izbjegavati nepotrebnu brzinu u cijelom procesu,
- b) napraviti dobru organizaciju državnih službenika i po potrebi namještenika koji imaju iskustvo u određenom sektoru,
- c) pokušavati postići konsenzus tokom javne rasprave,
- d) konsultovati se sa svim interesnim grupama,
- e) konsultovati treba i one interesne grupe koje imaju posebne interese, kao i one koje imaju dovoljno resursa da podrže njihove argumente koji se tiču specifičnih politika, ili propisa,
- f) sprovođenje samo *ex ante* konsultacija,

Posebno je potrebno izraditi plan konsultacija. Sam plan konsultacija treba da se fokusira na sljedeće:

- a) definisati šta je predmet konsultacija,
- b) definisati obim konsultacija,
- c) cilj koji želimo postići sprovođenjem konsultacija,
- d) koje oblike (tehlike) konsultacija su nam potrebne,
- e) identifikovati zainteresovane strane u procesu konsultacija,
- f) da li raspoložemo sa kadrovskim i tehničkim resursima da sprovedemo proces konsultacija,
- g) utvrditi (definisati) vremenski okvir sprovođenja konsultacija,
- h) lista pitanja koja će biti predmetom konsultacija,
- i) otvorena pitanja konsultacija za pitanja za koja ne postoje egzaktni odgovori i drugo.

Po okončanju procesa konsultacija, odnosno na samom kraju procesa PU potrebno je izvršiti analizu svih prikupljenih informacija i predstavljanje podataka. U sklopu ovog procesa preporučljivo je odrediti:

- a) da li će se prikupljeni podaci objaviti,
- b) na koji način će se objaviti rezultati konsultacija,
- c) kako će se izvršiti analiziranje prikupljenih informacija,
- d) da li će biti potrebne dodatne konsultacije,
- e) na koji će se način objaviti zaključci i rezultati procesa konsultacija,
- f) kako su konsultacije uticale na promjenu stava regulatora u vezi sa određenim pitanjima,
- g) da li je pripremljen izvještaj o procesu konsultacija,
- h) da li su učesnici konsultacija dobili povratnu informaciju o rezultatima konsultacija,

- i) kome se sve dostavlja izvještaj o izvršenim konsultacijama i drugo.

Koje su to zainteresovane strane u procesu konsultacija vezano za probleme stanja legislative i postojanja enormno velikog broja upravnih postupaka. Možemo izdvojiti sljedeće kategorije učesnika konsultacija na nivou BiH:

- a) sva državna ministarstva,
- b) upravne organizacija u okviru ministarstava,
- c) samostalne upravne organizacije,
- d) agencije,
- e) odbori,
- f) uredi,
- g) direkcije,
- h) zajednica praktičara i drugi subjekti po potrebi.

Konsultacije treba da se obave i putem portala eKonsultacije, čime bi se omogućilo učešće zainteresovane javnosti a posebno poslovnog sektora. Od drugih zainteresovanih učesnika u obzir možemo uzeti:

- a) Vanjsko trgovinsku komoru,
- b) entitetske privredne komore,
- c) udruženja poslodavaca i
- d) civilni sektor.

10. Raspoložive opcije sa analizom koristi i troškova

Prije identifikovanja opcija treba imati u vidu cio spektar opcija koje je moguće razmotriti. Koristan pristup je tzv. spektar opcija. Uobičajena reakcija regulatornih tijela na uočeni problem je primjena takozvanog tradicionalnog ili preskriptivnog pristupa tj. donošenje propisa kojim se nešto izričito nameće kao obaveza, ili zabranjuje. Primjenu takvog propisa nadziru državni organi i izriču sankcije u slučaju prekršaja, a sve ovisi od oblasti (sektora) koji treba biti regulisan. Ukoliko će to biti, primjera radi oblast ugovornog prava, dominiraće dispozitivne norme. Ukoliko je neka oblast za koju je karakteristična represija, npr. krivično pravna oblast, onda će se u obzir uzeti imperativnost normi i izbor će biti na tradicionalnom pristupu. U nekim oblastima može postojati mogućnost izbora, odnosno alternative npr. za dvije oblasti, kao što su: tradicionalna i samoregulacija. Kao primjer bi mogli uzeti opet oblast poslovnog prava. Pa tako, osnivanje privrednih društava se vrši primjenom tradicionalnog modela, dok u oblasti uređivanja odnosa u bankarskom i sektoru osiguranja imamo model samoregulacije, kao i metod zajedničke regulacije. Međutim, kod režima nadzora njihovog poslovanja dominiraju norme imperativne prirode.

Alternativni regulatorni instrumenti mogu često ostvariti cilj uz znatno niže troškove u odnosu na tradicionalni pristup, a često je moguće koristiti i alternative regulaciji (Metodologija RIA za RCG, str. 17). Prema ovoj Metodologiji izvršena je niže izložena podjela. Sam spektar opcija je brojna i one se dijele na:

- a) tradicionalne opcije,
- b) zajednička regulacija (koregulacija),
- c) samoregulacija i
- d) odsusutvo bilo kakve regulacije (regulative).

Kod ove PU u obzir bi došla tradicionalna opcija koje se odnosi na pravne propise koji prate provođenje i nadzor nad primjenom, kao i primjenu odgovarajućih sankcija od strane državnih organa, a sve prema potrebi. Tu spadaju i sva imperativna uputstva, kao i različite vrste standarda. Prednosti tradicionalnih opcija su u sljedećem:

- a) brzo nametanje pravila kojima se određene aktivnosti propisuju kao nezakonite, odnosno nedozvoljene,
- b) potom signaliziranju da je riječ o pitanju koje regulatorno tijelo smatra izuzetno važnim,
- c) relativno preciznom propisivanju načina vršenja regulisanih aktivnosti i
- d) situacijama kada se sankcije nameću kao neophodne.

Nedostaci se ogledaju u sljedećem:

- a) nametanja potrebe za dodatnom regulativom i novim administrativnim procedurama,
- b) podsticaj interesnim grupama da utiču na regulatorna tijela,
- c) nametanje nefleksibilnih rješenja kada regulisanu oblast karakterišu brze promjene što vodi ubrzanom zastarijevanju, neprimjenljivosti ili u najgorem slučaju sprečavanju razvoja određenog sektora,
- d) podsticaji za iznalaženjem „kreativnih“ rješenja i
- e) visoki troškovi primjene (nadzora) i drugo.

Zašto se ova tradicionalna opcija nameće kao „jedino“ rješenje. Razlog je u činjenici da je sektor JU nešto što je regulisano, prije svega, imperativnim normama tako da samo normativna intervencija dolazi u obzir prilikom bilo kog oblika interevencije. Samoregulacija, koregulacija ili neki drugi tome sličan metod je isključen.

Rješavanje problema, odnosno doseganje zacrtanih ciljeva u posmatranom sektoru je jedino moguće izmjenom i/ili dodnošenjem nove regulative.

Jedna od aktivnosti koja se kontinuirano provodi je i faza analize troškova provođenja PU koja traži da se osigura ostvarivanje rezultata politika uz istovremeno smanjivanje troškova i

opterećenja za privredu (kompanije), a putem jednog cjelovitog programa za smanjivanje administrativnih opterećenja i da, pri tome, posebno se procijeni uticaj regulative na ekonomiju i njene trendove. Različiti oblici testova i analiza omogućavaju nam pripremu analize troškova i koristi koja obuhvata i procjenu mogućih alternativnih (opcionih) legislativnih rješenja, kao i izuzetke i potpuna, ili djelimična oslobađanja za određene sektore, kao što je npr. sektor MSP-a. Analize i testovi pomažu zakonodavnim organima u formulisanju prijedloga legislative, kao i politika, ili reagovanja na metod koji će doprinijeti ostvarenju ciljeva zakonodavnih organa bez neopravdanog ograničavanja ili na bilo koji način smanjivanja šansi za MSP na tržištu ili ograničavanja razvoja poslovnog okruženja.

Analiza troškova i koristi, odnosno *cost-benefit analysis* (CBA), predstavlja metod kvantitativne ekonomske analize koji se koristi prilikom evaluacije i rangiranja alternativnih projekata, mjera politike ili u našem slučaju alternativnih regulatornih promjena. Ovo je tradicionalna metoda i čini nam se najprikladnijom u ovom slučaju. Ova analiza omogućuje da se odgovori na sljedeća pitanja:

- a) koje troškove prouzrokuje regulatorna promjena?
- b) da li regulatorna promjena donosi društvenu korist?
- c) da li predloženo rješenje treba da bude usvojeno?
- d) koja alternativa treba da bude usvojena?
- e) koji su razlozi predlaganje tačno određene alternative?
- f) da li treba nastaviti sa uvođenjem predložene opcije?

Osnovne karakteristike CBA su da troškove i koristi posmatra iz perspektive društva kao cjeline uzimajući u obzir širok spektar uticaja. Koristi i troškovi treba da se izraze u novčanim ekvivalentima, pri čemu to čini i za troškove i koristi kod kojih ne postoje tržišne cijene, ili kada tržišne cijene ne odražavaju u potpunosti društvene koristi i troškove. S obzirom da CBA podrazumijeva novčano izražavanje troškova i koristi, osnovni aspekt ovog metoda je način na koji će se to učiniti.

11. Preporuke.

Preporuke se mogu sumarno formulirati na sljedeći način:

Preporuka br. 1

Postojanje posebnih upravnih postupaka je neophodno u različitim sektorima, samo što je njihov broj neopravdano veliki.

Predmetom regulatorne intervencije trebaju biti odredbe zakona kojima se uređuju različiti upravni postupci.

Preporuka br. 2

Potrebno je utvrditi i razraditi kriterije na osnovu kojih bi se egzaktno odredilo koje su to sve oblasti (sektori) podobni za postojanje posebnih upravnih postupaka.

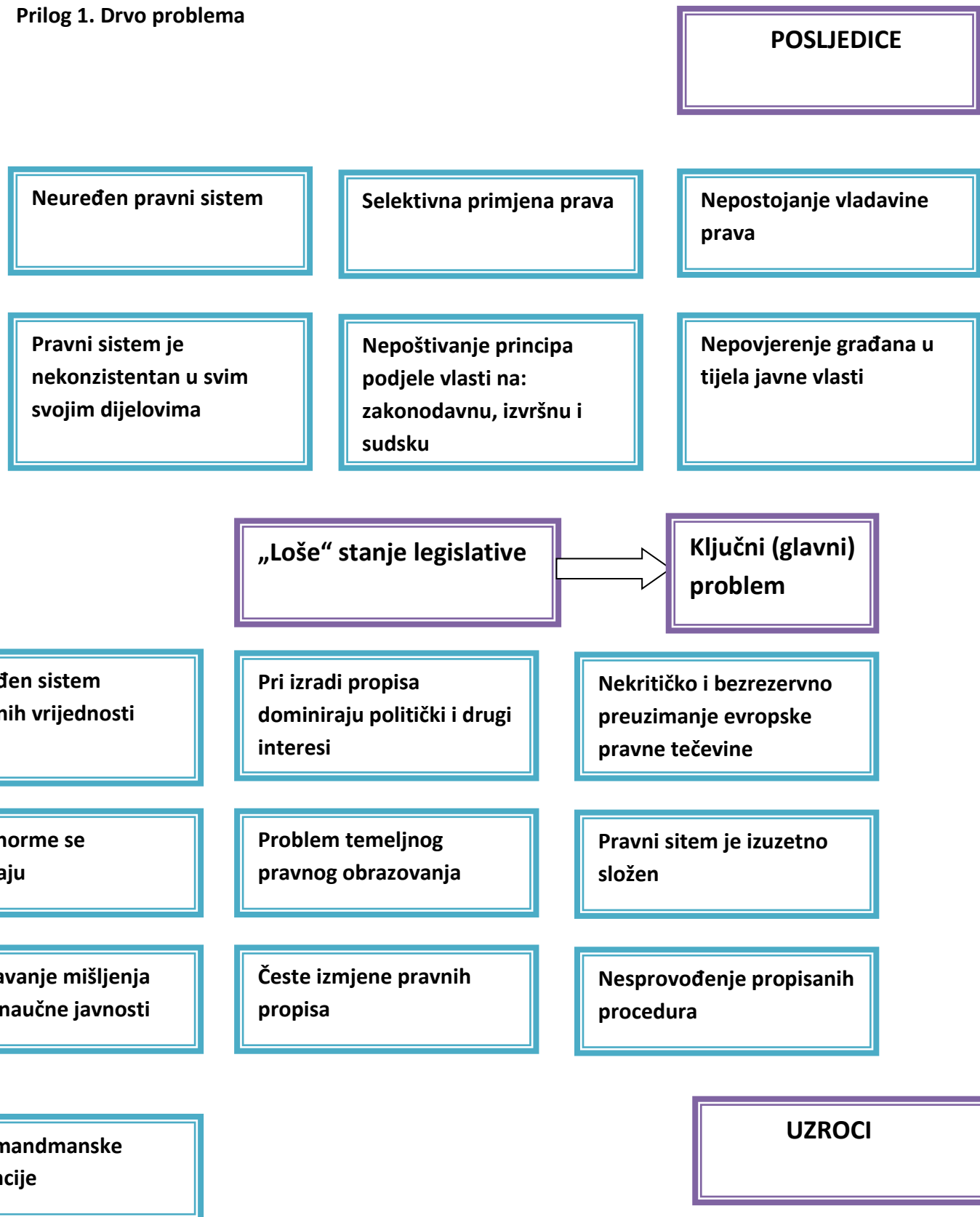
Preporuka br. 3

U pogledu opcije treba se opredijeliti za tradicionalnu normativnu opciju, a u pogledu utvrđivanja opterećenja za klasičnu CBA metodu.

Preporuka br. 4

Potrebno je tačno utvrditi (pobrojati) zakonske akte koji trebaju biti predmetom izmjena u smislu da ne udovoljavaju kriterijima za postojanjem posebnog upravnog postupka.

Prilog 1. Drvo problema



Prilog br. 2 Drvo ciljeva

Uvesti obavezne konsultacije

Unapređenje stanja u cjelokupnom sektoru

Izraditi sektorske analize stanja legislative

Pravovremeno i obavezno planiranje legislativne aktivnosti

Hitne procedure koristiti samo kod vanrednih okolnosti

Povećana transparentnost i uključenje javnosti

Diseminacija znanja vezana za značaj PU i RAP-a

Komunikaciona strategija/povremene promotivne kampanje

Kontinuirane obuke javnog sektora i certificiranje

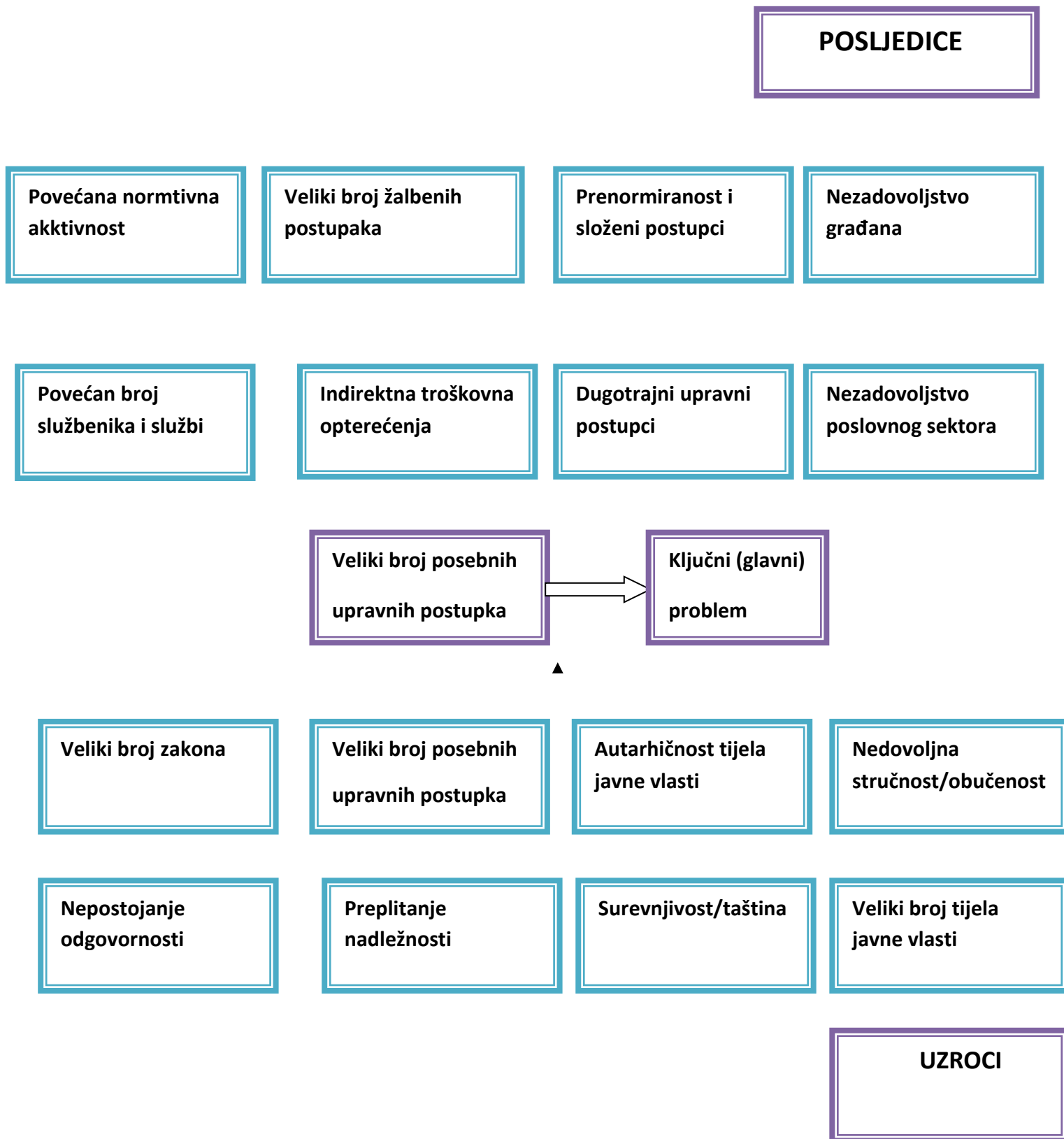
Obavezan test CBA za uticaj PU na MSP

Veća uključenost i podrška politike

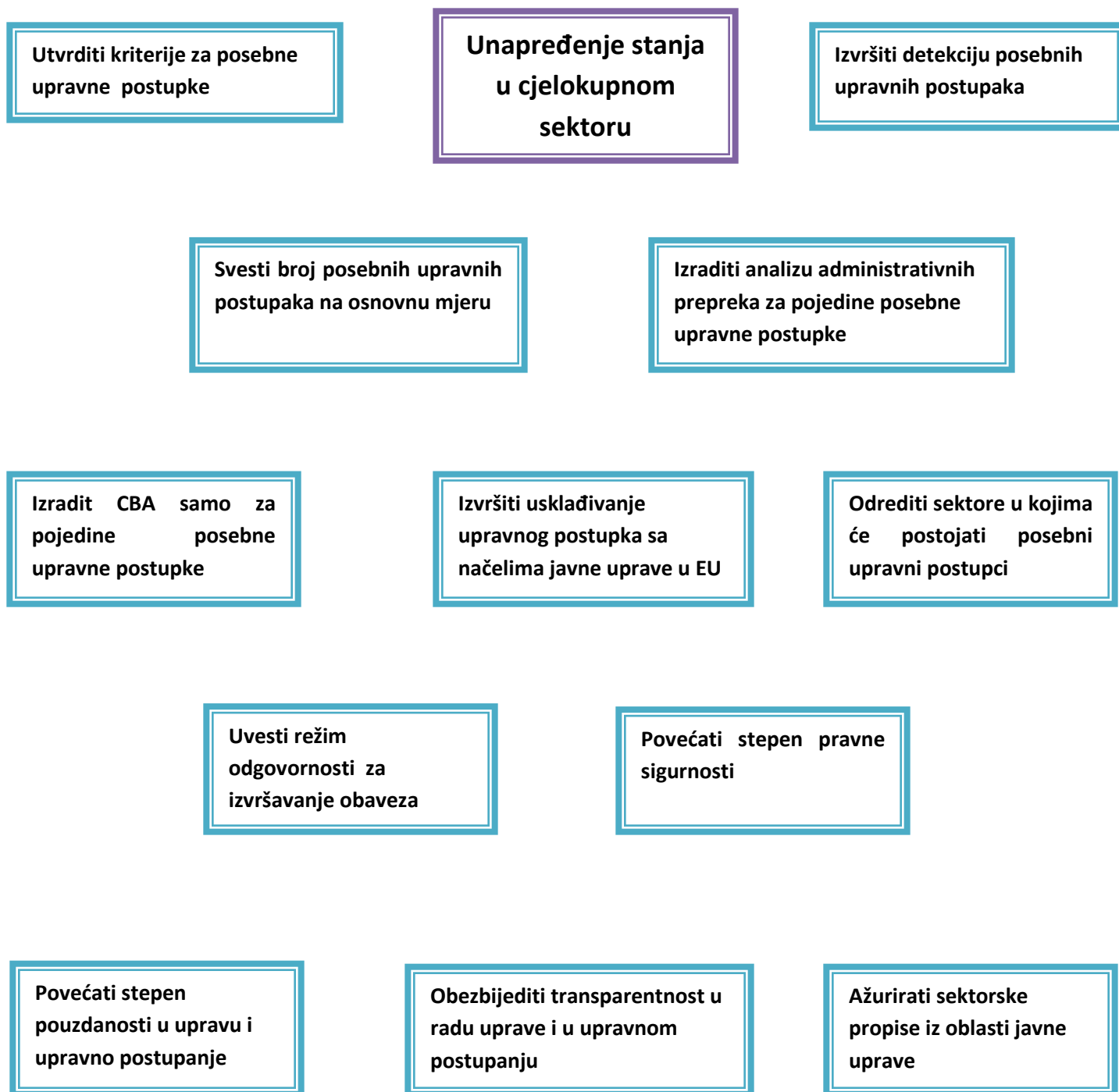
Obaveznost pune PU za sistemske propise

Uspostaviti sistem/režim odgovornosti

Prilog br. 3 Drvo problema



Prilog br. 4 Drvo ciljeva



Korišteni propisi

1. Ustav BiH (izvor: OHR, Office of the High Representative)
2. Ustav Federacije BiH (Sl. novine Federacije BiH, br. 1/94)
3. Ustav Republike Srpske (Sl. glasnik RS-a, br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92 i 19/92)
4. Zakon o upravnom postupku BiH (Sl. glasnik BiH, br. 29/02)
5. Zakon o opšte upravnom postupku (Sl. novine Federacije BiH“, broj 2/98)
6. Zakon o opšte upravnom postupku (Sl. glasnik RS-a, br. 13/02)
7. Zakon o u upravnom postupku BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 48/11)
8. Zakon o opće upravnom postupku (Narodne novine R Hrvatske, br. 47/09)
9. Zakon o opštem upravnom postupku (Sl. list SRJ, br. 33/97 i 31/2001 i Sl. glasnik RS", br. 30/2010)
10. Zakon o upravnom postupku (Sl. list Crne Gore, broj 56/14)
11. Zakon o inspeksijskom nadzoru (Sl. glasnik RS, br. 36/15)
12. Zakon o carinskoj politici BiH (Sl. glasnik BiH, br. 57/04, 51/06, 93/08, 54/10, 76/10)
13. Zakon o postupku indirektnog oporezivanja BiH (Glasnik BiH, br. 89/05, 100/13)
14. Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza BiH ((Sl- glasnik BiH, br. 89/05)
15. Zakon o porezu na dodanu vrijednost BiH (Sl. glasnik BiH, br. 35/05)
16. Izborni zakon BiH (Sl. glasnik BiH, br. 20/04)
17. Zakon o komunikacijama BiH (Sl. glasnik BiH, br. 31/03, 75/06, 32/10)
18. Zakon o patentu (Sl. glasnik BiH, br. 53/10)
19. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu (Sl. glasnik BiH, br. 103/09)
20. Zakon o putnim ispravama BiH (Sl. glasnik BiH, br. 4/97, 1/99, 9/99, 19/01, 27/00, 47/04, 53/07, 15/08, 33/08, 39/08).
21. Zakon o konkurenciji BiH (Sl. glasnik BiH, br. 30/01, 48/05, 76/07)
22. Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH (Sl. glasnik BiH, broj 52/05)
23. Zakon o politici direktnih stranih ulaganja u BiH (Sl. glasnik BiH, broj 17/98, 13/03, 48/10 i 22/15)
24. Zakon o stranim ulaganjima RS-a (Sl. glasnik RS-a, broj 25/02 i 24/04, 52/11 i 68/13)
25. Zakon o stranim ulaganjima Federacije BiH (Sl. novine FBiH, broj 61/01, 50/03 i 77/15)
26. Zakon o slobodnim zonama BiH (Sl. glasnik BiH, br. 99/09)
27. Zakon o slobodnim zonama RS (Sl. glasnik RS-a, br. 65/03)
28. Zakon o slobodnim zonama F BiH (Sl. novine FBiH, br. 2/95, 37/04 i 43/04)
29. Zakon o obligacionim odnosima (Sl. novine F BiH, br. 2/92, 29/03 i 42/11)
30. Zakon o obligacionim odnosima (Sl. novine F BiH, br. 2/92, 29/03 i 42/11)
31. Zakon o lizingu (Sl. novine F BiH, br. 85/08)
32. Okvirni zakon o zalozima (Sl. glasnik BiH, br. 28/04)

33. Zakon o privrednim društvima F BiH (Sl. novine F BiH, br. br.81/15)
34. Zakon o privrednim društvima RS-a (Sl. glasnik RS-a, br. 58/09, 100/11, 67/13)
35. Zakon o preduzećima BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 11/01, 0/02, 14/02, 1/03, 8/03, 4/04, 19/07 i 34/07)
36. Zakon o javnim preduzećima F BiH (Sl. novine F BiH, br. 8/05, 81/08 i 22/09)
37. Zakon o javnim preduzećima RS-a (Sl. glasnik RS-a, br. 75/04 i 78/11)
38. Zakon o javnim preduzećima BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 15/06)
39. Zakon o javnim nabavkama BiH (Sl. glasnik BiH, br. 39/14)

Korištena literatura

1. Banić, S. Procjena učinka kao sredstvo poboljšanja kvalitete propisa i boljeg upravljanja HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 6. (2006.), br. 4., str. 7–18
2. Bnaić, S. Kapaciteti regulacijskog menadžmenta u tranzicijskim zemljama, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 3., str. 617–626
3. Doneland, E. Analiza politike procjene učinaka propisa i kapaciteta za izradu propisa u Republici Hrvatskoj, SIGMA, lipanj 2014.
4. Mirošević, H. Radni materijali EIZ-a EIZ Working Papers EIZ-WP-1205 Analiza razvojnih dokumenata Republike Hrvatske.
5. Manojlović, R. Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 4., str. 961–996
6. Musa, A. UDK: 339.923:061.1>(497.5:4EU) 341.176(497.5.4EU) Primljeno: studeni 2014. Izvorni znanstveni rad PRILAGODBA PROCESA IZRADE PROPISA EUROPSKIM INTEGRACIJAMA: NOVINE I IZAZOVI.
7. Mendeš, I. Anali Hrvatskog politološkog društva : časopis za politologiju, Vol.1. No.1 Ožujak 2005.
8. Bajkić, I. RAZVOJ I U»INCI REGULATORNIH AGENCIJA U SAD-U: USPJEŠAN MODEL ZA EUROPU?
9. Petek, A. REGULATORNA REFORMA KAO NORMATIVNI KONCEPT: PRILIKA ZA RAZVOJ KONSTITUTIVNIH POLITIKA.
10. Milovanović, D. Reforma javne uprave i analiza uticaja regulative. U: Pravni život. - ISSN 0350-0500. - God. 55, knj. 502, br. 10 (2006), str. 303-316. Analiza politike procjene učinaka propisa i kapaciteta za izradu propisa u Republici Hrvatskoj Pripremio: Edward Donelan. SIGMA, lipanj 2014.
11. Šimac, N. EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR i EUROPSKA NAČELA JAVNE UPRAVE Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 351.-368.
12. Tokarski S., and Mayhew, A.: IMPACT ASSESSMENT AND EUROPEAN INTEGRATION POLICY. Sussex European Institute Working Paper No. 38,
13. REGULATORY IMPACT ANALYSIS : BEST PRACTICES IN OECD COUNTRIES. <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258828.pdf>
14. Kirkpatrick, C. and Parker, D. REGULATORY IMPACT ASSESSMENT: DEVELOPING ITS POTENTIAL FOR USE IN DEVELOPING COUNTRIES. http://www.ombudsman.gov.ph/UNDP4/wpcontent/uploads/2013/01/RegulatoryImpact_Parker.pdf
15. Deighton-Smith, R., A. Erbacher and Kauffmann, C. (2016), "Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3, OECD Publishing.

16. OECD. Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>
17. OECD. Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>
18. Better policy making: a guide to regulatory impact assessment http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6595&langTag=bs-BA
19. Radaelli M.C. and Francesco, F. Regulatory impact assessment, political control and the regulatory state. <http://regulation.upf.edu/ecpr-07-papers/cradaelli.pdf>
20. Marušić, A. Regulatorna reforma i primena analize efekata propisa (PIA) / Андреја Марушић, Добросав Миловановић, Славица Пенев.
21. Како унапредити законодавни процес у Србији и Босни и Херцеговини / уредник Славица Пенев. - Београд : Investment Compact for South East Europe : Економски институт, 2006. - ISBN 86-7329-060-0. - Стр. 45-75.
22. THE IMPLEMENTATION OF REGULATORY IMPACT ASSESSMENT IN EUROPE, Claudio M. Radaelli, Fabrizio De Francesco, Vera E. Troeger, Paper delivered to the ENBR workshop, University of Exeter, Exeter 27 and 28 March 2008
23. REGULATORY IMPACT ANALYSIS : BEST PRACTICES IN OECD COUNTRIES, ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
24. Lalić Novak, G. Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.–2009.: doprinos reformama javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 2., str. 349–370
25. CONFERENCE GOOD PRACTICES IN SLOVENE PUBLIC ADMINISTRATION 2007, Conference Proceedings Second enlarged edition, 12th November 2007
26. POLIS, Časopis za javnu politiku, Beograd, april 2016. g.

Web izvori

www.vijeceministara.gov.ba

www.bdcentral.net

www.gov.me

www.fbihvlada.gov.ba

www.vladars.net

www.srbija.gov.rs

www.vlada.mk

<https://vlada.gov.hr>

www.vlada.si

www.mf.gov.si

www.rcc.int

www.europa.eu.int/comm

www.europa.ba