

Fuad Purišević: Menadžment javne uprave, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu

Univerzitet u Sarajevu – Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Sarajevo, 2024, str. 421

Menadžment javne uprave je naučna disciplina koja se bavi praktičnim pitanjima vezanim za upravljanje zaposlenim. Implementacija projekta menadžmenta javne uprave provodi se da bi javna uprava poboljšala svoje poslovanje i usluživanje, te poboljšala kvalitet svoga rada. Njen cilj je formulisanje osnovnih načela, modela, metoda, i procedura kojima se utiče na formiranje strukture zaposlenih, njihovu motivaciju, razvoj i performanse. Važne odrednice ove naučne discipline su da je to primijenjena i interdisciplinarna naučna disciplina. Primijenjena, zato što se načela, modeli, politike i procedure koje formuliše mogu primijeniti u praksi u cilju usmjeravanja zaposlenih, a interdisciplinarna - jer koristi koncepte i teorije iz drugih naučnih disciplina.

U savremenom poslovnom ambijentu ljudi su postali najvredniji resurs organizacije i glavni faktor konkurentske sposobnosti i organizacione uspješnosti. Promjene u strukturi, funkciji i načinu poslovanja savremenih organizacija uslovile su promjene u shvatanju menadžmenta javne uprave i njegovog razvoja. Velike i ubrzane promjene u savremenom svijetu odražavaju se na sve segmente čovjekovog života i rada. Zahvaljujući njima, svjedoci smo velikih promjena i u oblasti poslovanja i menadžmenta.

U aktuelnoj menadžerskoj i poslovnoj filozofiji riječi kapital i vrijednost sve više se vezuju za ljude, njihova znanja, vještine i sposobnosti. Kadrovi i njihovi potencijali postaju glavni faktor konkurentske sposobnosti i organizacione uspješnosti. Borba za iskusne menadžere, kvalitetne stručnjake i mlade talente postaje najoštrij i najbezobzirniji oblik konkurencije, tako jak i očigledan da se već sada može smatrati jednom od ključnih odrednica 21. vijeka.

U novije vrijeme na menadžment javne uprave izvršeni su pritisci, kako bi se inicijative javne uprave više orijentisale prema građanima i rezultatima utemeljenima na tržištu. Među uobičajenim pritiscima su potreba smanjenja troškova, veća očekivanja javnosti i mogućnosti vezane uz napredak u informacijskim tehnologijama, te i shvatanje da se ljudi mogu upotrijebiti kao izvor konkurentske prednosti. U tom kontekstu, pojedini autori upućuju na četiri reformske filozofije od kojih svaka ima neke svoje posebnosti i ciljeve,

* Redovni profesor Fakulteta za bezbjednost i zaštitu Slobomir P Univerziteta u Banja luci, milena.s@blic.net

provedbene mjere i ishode: naučni menadžment, borba protiv gubitka resursa, „budno oko“ i menadžment oslobađanja.

Razvoju menadžmenta javne uprave, kao samostalne naučno-pravne discipline u svijetu, čiji su sinonimi i: nauka o upravi, nauka o upravljanju, javna uprava, upravna nauka i upravni sistemi, svoj značajan doprinos za Bosnu i Hercegovinu, svojim djelom „Menadžment javne uprave, s posebnim osvrom na Bosnu i Hercegovinu“ dao je dr Fuad Purišević, redovni profesor Fakulteta za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. Osim empirijskog poimanja uprave, ovaj autor je dao i veoma značajan doprinos objavljenim djelima iz oblasti Upravnog prava (opšteg i posebnog), kao normativne naučne discipline. S tim u vezi, širu čitalačku javnost treba podsjetiti na udženike i monografije prof. Puriševiću, od kojih se posebno ističu:

- „Boračka zaštita u Federaciji Bosne i Hercegovine“, monografija, Sarajevo, 2000, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava u Sarajevu. Knjiga je objavljena na bosanskom i engleskom jeziku, promovisana u Vašingtonu i Ljubljani, a potom i publikovana u američkom časopisu „Small Wars and Insurgencies“. Knjiga se nalazi i u Kongresnoj biblioteci SAD;
- „Veterans protection in the Federation of Bosnia and Herzegovina“, publisher Institute for the research crimes against humanity and international law, Sarajevo, 2000;
- „Boračka prava u Bosni i Hercegovini i državama okruženja“, Sarajevo, Službeni list Bosne i Hercegovine, 2010;
- „Fenomeni postupnog prava“, Sarajevo, Službeni list Bosne i Hercegovine, 2011;
- „Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini“, Sarajevo: Službeni list Bosne i Hercegovine – udžbenik, 2012;
- Purišević F., Dedić S., „Službeničko pravo u Bosni i Hercegovini“, Sarajevo, Službeni list Bosne i Hercegovine – udžbenik, 2016;
- Purišević F., Rahić T. „Upravna i sudska zaštita javnih nabavki u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na Evropsku uniju i zemlje okruženja“ Sarajevo, Dobra knjiga, 2017;
- „Opće upravno pravo (tom prvi: Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije)“, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu – udžbenik, 2021;
- „Opće upravno pravo (tom drugi: Teritorijalna organizacija uprave i radni/službenički odnosi kadrova u upravi Bosne i Hercegovine)“, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu – udžbenik, 2021;

- „Opće upravno pravo (tom prvi, Drugo izdanje: Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije)“, Izdavačko-štamarska kuća Planjax komerc doo, Tešanj – udžbenik, 2022;
- „Opće upravno pravo (tom drugi, Drugo izdanje: Teritorijalna organizacija uprave i radni/službenički odnosi kadrova u upravi Bosne i Hercegovine)“, Izdavačko-štamarska kuća Planjax komerc doo, Tešanj – udžbenik, 2022. Prof. Purišević je učestvovao i u više projekata, od kojih se posebno ističu:
- AcroSS – Izgradnja integriteta i jačanja antikorupsijskih praksi u sektoru sigurnosti“ Centra za sigurnosne studije Bosne i Hercegovine, u svojstvu stručnog konsultanta pri izradi i analizi pravnog okvira javnih nabavki u sektoru sigurnosti;
- „Zločini u Ahmićima 1993.“, Instituta za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava u Sarajevu, u svojstvu spoljnog saradnika, vodio projekat.

U udžbeniku „Menadžment javne uprave, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu“ autor upravu analizira sa vanpravnog, odnosno empirijskog aspekta, naglašavajući, pri tome, da je uprava predmet i pravne i vanpravne naučne discipline. Ističe da je uprava jedna pojava sa dva lica, jedna je normativna-upravno pravo, a druga je vanpravna-empirijska – menadžment javne uprave.

Autor obrađuje poglavlja o temama kojima se kontinuirano bavi duži niz godina u svom naučnom radu, što posebno određuje relevantnost i utemeljenost udžbenika. To predstavlja nastavni materijal za studente master i doktorskih studija na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije u Sarajevu, s tim da će zasigurno zadovoljiti potrebe i pravnih i fakulteta slične provenijencije, te drugih korisnika, kao što su: menadžeri, preduzetnici, vlasnici malih i srednjih preduzeća i zaposleni u službama za ljudske resurse.

Iako je ponajprije riječ o udžbeniku koji je namijenjen studentima, ovo djelo ima izraženu naučno-pravnu vrijednost, na što ukazuje i obimna bibliografija i broj korištenih pravnih izvora. Osnovni cilj ovog udžbenika je da korisnicima omogućiti razumijevanje suštine menadžmenta javne uprave i doprinese njihovom osposobljavanju za uspješno obavljanje operativnih poslova.

Recenzenti udžbenika su, osim autorice ovog prikaza, dr Sead Dedić, profesor emeritus Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu i dr Marinko Đ. Učur, redovni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci i naučni savjetnik.

Zamisao autora je da ovo bude udžbenik vanpravne - empirijske naučne discipline, namijenjen i studentima pravnih fakulteta i fakulteta na kojima se izučava kriminalistika, kriminologija i bezbjednost kao pravno-stručna specijalizacija, ali, isto tako, i studentima koji se specijaliziraju za poslove uprave, odnosno kadrovima koji rade na raznovrsnim i složenim poslovima normativne

i empirijske naravi. Autor posebno insistira na činjenici da upravna praksa predstavlja zapravo stvaran život upravnopravne nauke. To je razlog zbog čega tvrdi da upravno pravo, kao normativna djelatnost, i upravna praksa-empirijska, kao vanpravna djelatnost, predstavljaju u suštini jednu pojavu sa dva lica, a to je normativna djelatnost (upravno pravo) i faktička djelatnost (menadžment javne uprave). Ukoliko se ove dvije odvojene naučne upravne grane ne budu tretirale na navedeni način, autor s pravom konstatuje da će i dalje izostajati pravilnost u radu, efikasnost i efektuiranost uprave kao glavnog generatora društvenog razvoja, a što je sada nerijetka pojava u Bosni i Hercegovini. Reforma javne uprave znači primarno efikasno i efektuirano ostvarivanje prava, obaveza i pravnih interesa građana, nezavisno od toga gdje ti građani prebivaju u Bosni i Hercegovini.

U udžbeniku „Menadžment javne uprave, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu“ kao posebne nastavne cjeline detaljno su obrađene sljedeće oblasti: Uopšteno o pojmu uprave; Predmetno i teorijsko-metodološko pozicioniranje uprave u prostoru i vremenu; Vanpravno određenje pojma uprave i menadžment javne uprave kroz istoriju; Odnos menadžmenta javne uprave prema drugim društvenim naučnim disciplinama; Uprava kao normativna i faktička pojava u Bosni i Hercegovini; Osnovni principi upravljanja javnom upravom u svim političko-teritorijalnim jedinicama Bosne i Hercegovine; Tendencije razvoja bosanskohercegovačke uprave i njenog menadžmenta; Oblici pravne odgovornosti političkih funkcionera i službenika izvršne i upravne vlasti, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu (*de lege lata* i *de lege ferenda*); Funkcije i karakteristike javne uprave na kojima počiva njeno djelotvorno i efektuirano upravljanje i rukovođenje; Rukovođenje ljudskim potencijalima u javnoj upravi; Rukovođenje u javnoj upravi u redovnim i kriznim situacijama; Elektronska uprava kao platforma za upravljanje i rukovođenje u procesu reformisanja javne uprave i Odnos izvršne i upravne vlasti prema građanima u Bosni i Hercegovini i nedostatnost međunarodne i nacionalne legislative kao potisnog faktora migracija bh. građana bez kojih je reforma javne uprave, odnosno reforma društva u cijelosti otežana i/ili duže onemogućena.

Način na koji se upravlja javnom upravom, postaje odlučujući faktor opstanka i razvoja organizacije. Kadrovi i njihovi potencijali najznačajniji su resursi organizacije i prema njima se mora iskazivati najveći stepen pažnje i interesovanja, a ne tretirati ih kao tzv. sinekura kadar, što je sada nerijetka pojava u BiH, ali i u zemljama okruženja. Zato bi se upravljanje javnom upravom moralo tretirati i njegovati kao zasebna nastavno-naučna disciplina i u BiH, a što je već slučaj sa velikim brojem obrazovnih institucija u svijetu.

Uprava je nerijetko u svijetu, a posebno u Bosni i Hercegovini, najznačajniji instrument vlasti i sredstvo za podjarmljeno vladanje ljudima, umjesto da

bude generator društvenog razvoja. Industrijski napredak zemlje i njen informatički prosperitet, odnosno ekonomski i kulturni preporod - nezamisliv je bez zadovoljavajućeg kvaliteta i adekvatnog funkcionisanja uprave. Samo se na ovaj način može afirmisati koordinacija društvenih aktivnosti, a što mogu ostvariti samo specijalizovani stručnjaci u upravi, tvrdi autor. U protivnom, uprava je u službi neprikosnovene i nepoželjne koncentracije vlasti zasnovane na dominaciji koja koči razvoj društva. Zbog navedenog, uprava se može spoznati samo kroz realizaciju praktičnih ciljeva zasnovanih na znanju. Bez toga nema adekvatnog upravljanja i rukovođenja, a time ni zadovoljavajućeg pozicioniranja menadžmenta javne uprave, s pravom konstatuje prof. Purišević.

Posmatrajući partikularan i difuzan sistem uprave u Bosni i Hercegovini, prof. Purišević s pravom konstatuje da je neophodno da kadrovi u javnoj upravi kontinuirano stiču i prenose znanja koja se zasnivaju na sistematizovanim iskustvenim spoznajama, te da se samo na taj način mogu efikasno, djelotvorno i efektuirano štititi i unaprjeđivati društvene vrijednosti, kao što su, na primjer, ekonomske, tehnološke, pravne, socijalne i druge vrijednosti bivstvovanja. Bosanskohercegovačka birokratizirana uprava i njeni autarsi, te podobni i poslušni kadrovi, u odnosu na način kako se odnose spram zaštite javnog i pojedinačnih interesa, nerijetko i ne koriste znanje i iskustvene spoznaje. Iako zvuči nevjerovatno da ovaj notorni nonsens ponekad karakteriše djelanje kadrova u javnoj upravi, ovaj teorijski i praktični galimatijas nažalost nije usamljen slučaj u bosanskohercegovačkoj javnoj upravi, ističe autor.

Uz navedeno, ukazuje se i na činjenicu da bosanskohercegovačkim kadrovima dok „misle“ znanje ponekad „smeta“. U ovim aktivnostima oni primarno stiču vlastite koristi, a na uštrb javnog ili opšteg interesa. Iako ove konstatacije zvuče nevjerovatno i potpuno alogično, ipak nisu usamljeni slučajevi o kojima se svjedoči u praksi. Najčešći razlog zbog čega se ovo dešava jeste tretiranje političke funkcije kao vlastitog plijena, tako da je sticanje lične koristi na kriminalan, koruptivan, nepotistički i klijentelistički način postalo nerijetka pojava na uštrb opštedruštvenih vrijednosti koje su dobro minimizirane, potisnute ili isključene.

Ukoliko se pristupi reformisanju i pozicioniranju bosanskohercegovačke uprave na način kako se to sugerise u ovom udžbeniku, bilo bi opravdano očekivati da životna naravoučenija potvrde autorovu konstataciju da može sve vrijeme birokratizirana vlast varati mnoge građane, može varati i sve građane određeno vrijeme, ali se objektivno treba nadati da birokratizirana vlast, uključujući i upravnu, neće moći varati sve građane i sve vrijeme. Kako bi se što prije preduprijedilo takvo ponašanje birokratizirane vlasti, autor cijeni da bi bilo poželjno da se istorijski duh naroda koji žive u BiH počne očitovati kao realna osnova zajednice jednog naroda i više nacija. Jer, različitost nije nikakva

prijetnja jednoj društvenoj zajednici, već njeno bogatstvo i neprijeporna prilika za gradnju bolje i svestranije budućnosti u multietničkoj društvenoj zajednici njenih građana kojima je cilj članstvo i pripadnost Evropskoj uniji.

Autor ovog udžbenika s pravom konstatuje da birokratska vlast i nije vlast uprave, već se ona zasniva na upravi, odnosno onom njenom dijelu koji raspolaže represijom. To je posebno izraženo u zemljama u tranziciji u kojima se birokratska uprava izražajno povećava s porastom disfunkcionalne uprave. To su društveni sistemi koji nisu u stanju osigurati stabilnu političku vlast u društvu, kao što je slučaj i sa BiH. Zato bi se birokratija mogla definisati kao društveno-politički odnos u kome ona predstavlja silu ili vlast u društvu. Polazište za ovakvo djelovanje birokratije se nalazi u činjenici da ona predstavlja personifikaciju: političko-teritorijalne organizacije, vlasti, hijerarhije, načina vladanja, institucionalne organizacije i načina upravljanja u upravi, odnosno u društvu u cijelosti.

Osnovna vrijednost novog udžbenika prof. Purišević su ponuđena rješenja kako prevazići postojeće neopravdano i glorificirano, a zapravo autarhijski petrificirano stanje uprave u Bosni i Hercegovini. Zadivljuje eksplikacija autora i njegova moć kvintesencije u poimanju predmetne materije, eksplicitno ukazuje na značaj i ulogu znanja, iskustva i vještine kadrova u upravi. S tim u vezi, konstatuje se da znanje koje se osvjedočava diplomom - mora u BiH prestati biti cilj, jer se na taj način proizvode diplome iza kojih stoji nedostatno, minorno, pa čak i potpuno zanemarljivo znanje.

Znanje, kao sistematizirano iskustvo, uz vještinu, mora postati sredstvo, jer se samo na ovaj način može postići i povećati funkcionalnost društva i države. Ukoliko se ovo ne desi, onda će se u Bosni i Hercegovini i dalje nastaviti „odgajanje i obrazovanje“ ljudi koji će posjedovati formalizovane diplome iza kojih ne stoji neophodno znanje, jer one nisu odraz stvarnog stanja znanja. Drugim riječima, diplome moraju odražavati stvarno stečena znanja, a to znači da samo pod ovim uslovom diplome mogu biti relevantne. Ukoliko je sticanje diploma cilj, kao što je to sada nerijetko u BiH, onda se ne biraju sredstva da se dođe do diplome (samo kao cilja), posežući, pri tome, i za radnjama koje predstavljaju kriminal i korupciju.

Analizirajući ovo pitanje, autor pravilno konstatuje da Bosni i Hercegovini treba rezilijentan kadar, zbog čega iznosi neprijeporan stav: ukoliko se želi uništiti jedna država i omalovažiti njene narode, potrebno je samo smanjiti kvalitet obrazovanja, a što se, po pravilu, čini devalviranjem njegovog višestranog nivoa. U takvim sistemima nema: adekvatne zdravstvene i socijalne zaštite i pravne jednakosti, nema stručnih inženjera, ljekara, ekonomista, pravnika i slično. Ovakvo stanje neposredno vodi u autoritarni režim, a svako kritikovanje ovakvog režima biva sasjecano i kažnjavano, te u pravilu okarakterisano

kao blasfemija kritičara. Na kraju, autor posebno naglašava da urušen obrazovni sistem zapravo vodi kraju jednog naroda ili naroda, odnosno države.

Cijeneći sve izneseno, kao autorica ovog priloga posebno ukazujem na svestrano, eksplicitno i inherentno izlaganje materije u cjelokupnom štivu koje je zasnovano na ovoj temeljnoj preparatornoj vrijednosti koju autor posebno naglašava kao svoju krilaticu na početku knjige. Zato nesporno mogu ustvrditi da su rezultati istraživanja u udžbeniku prof. Puriševića jednostavni, jasni, koncizni i naučno formulisani, dok su misli autora logično povezane i na vrlo pristupačan način predstavljene. Stil i jezik autora su jednostavni, stručni, koherentni i primjenljivi. Dijelovi udžbenika primjereno su formulisani i međusobno povezani u cjelinu djela.

Nesumnjivo je da će ova knjiga imati svog odjeka u širim, ne samo naučnim krugovima. Ona nadopunjava važno mjesto u literaturi o ovoj problematici i po svojoj impostaciji i problemima koje otvara nesumnjivo će zanimati sve zainteresovane iz područja društvenih nauka, prije svega pravnike, ekonomiste, politologe i sociologe. Kao takva, zasigurno će biti od velike pomoći u razumijevanju ove naučne discipline.

Knjiga donosi i značajne, doduše već prononsirane teorije. Ona ne samo da ima vlastitu dubinu, nego može poslužiti i kao izvrsna ishodišna tačka za daljnja istraživanja. Zbog svog višedimenzionalnog pristupa, knjigu preporučujemo svima koji se bave ovim problemskim sklopom, koja će, uz druga djela o istoj tematici, otvoriti mogućnost dubljeg spoznajnog poniranja u području menadžmenta javne uprave.

Zbog svega iznesenog, možemo reći i da je autor ovog multivalentnog štiva vrlo autoritativno napisao udžbenik koji obilježava sistematičnost i preglednost fundamentalnih pojmova menadžmenta javne uprave, s posebnim naglaskom na etička pitanja. Puriševićeva analiza je duboka i argumentovana, te globalno obojena.