

# ОДНОСИ ИЗМЕЂУ ВЛАДИНЕ И УПРАВНЕ ФУНКЦИЈЕ С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ЛОКАЛНИ НИВО

Др Петар Кунић\*

## *Сажетак*

Односи у извршној власти између владине и управне функције представљају сложено питање. Владина функција и све-присутна јавна управа доживљавају корјените промјене. Влада добија све важнију улогу и већу одговорност како у креирању политике тако и у законодавству, а управа превазилази своју сервисну улогу да припрема и извршава и својом стручношћу и знањем знатно утиче не само на спровођење утврђене политике већ и на њено функционисање.

Ако се то спусти на локални ниво онда је још теже повући границу између извршне и управне (административне) власти јер је административна служба потпуно у функцији начелника као носиоца извршне функције и у организационој структури јединице локалне самоуправе не представља посебан орган.

*Кључне ријечи:* држава, извршна власт, ефикасност извршне власти, јавна управа, локална самоуправа, начелник, административна служба.

## 1. Опште напомене

Промјене у улози државе у знатној мјери неминовно захтијевају преиспитивање улоге управе. Државне функције су многобројне и

---

\* Проф. др Петар Кунић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци

промјењиве. Поред регалних функција које се стално шире, међу основне функције свакако спадају организација живота у друштву, пружања услуга грађанима и друштву у цјелини. У времену у којем је уздрман ултралиберализам, улога државе је незаобилазна и у области тржишта, она постаје главни фактор у стабилизацији друштва, главни носилац у санацији насталих поремећаја, што недвосмислено упућује на чињеницу да држава и даље остаје носилац заштите и солидарности, једнакости и правичности тј. главни фактор у заштити општег интереса.

Свакако да држава у савременим условима, мора имати јасну моралну улогу, јер она је јемац друштвене кохезије и суштински судјелује у моралном структурирању друштва. Од државе се тражи да буде ефикасна, транспарентна и правична. То није могуће остварити ако се прихвати идеја пословног свијета, да државу треба свести на профит и тржиште, јер се она бави колективним и јавним интересом, што ће рећи, да осигурава услуге од јавне користи које би "закон тржишта" по својој логици профита могао занемарити. Стога се не може прихватити становиште да јаче тржиште имплицира слабију државу. Иако је неолиберализам полазио од дерегулације и смањења улоге државе, кретања у глобалном поретку показала су да је улога државе незамјењива јер су нови процеси на свјетској сцени показали да је регулаторна улога државе примарна.

Улога државе није само да врши кориговање непредвидивих односа на тржишту путем доношења правила, већ и контролу доношења правила која доносе разна регулацијска тијела. Регулација треба да створи услове о одржавању компетитивне околине тј. спречавања монопола и заштите потрошача у циљу онемогућавања дизања цијена и занемаривања стандарда квалитета ради смањења трошкова. Коначно, не треба испустити из вида и чињеницу да и очување запослености такође може бити предмет регулације.

Искуство показује (посебно у посљедње вријеме) да је недостатак адекватног регулаторног режима, нарочито у приватизацији, резултирао са низом негативних посљедица, посебно у земљама транзиције (монополистичко понашање јавних предузећа, претјерано дизање цијена, снижење стандарда квалитета, пад запослености, неиспуњавање уговорних обавеза и др.). Негирање регула-

тивног (правног) приступа у рјешавању проблема под изговором да право успорава напредак, да представља фактор неефикасности, је крајње ризичан експеримент, јер право представља неопходан чинилац за ефикасно функционисање једне модерне државе и важан фактор економског развоја, а слабећи његову важност ризикују се одређени облици заштите као и гаранције права признатих грађанима.

## 2. Извршна власт

Извршна власт у савременим условима представља нуклеус сваке државе.

Ниједна држава не може да опстане без извршне власти која одређује владину политику и обезбјеђује њену примјену<sup>1)</sup>. Међутим, кад се говори о извршној власти, у правилу се мисли на шефа државе и владу, а да се при том занемарује чињеница да ови носиоци власти почивају и црпе своју снагу на сложеном систему јавне управе. У времену у којем живимо управа је неопходан чинилац ефикасности кретања једне модерне државе. Од ње започињу и завршавају многе активности.

У систему подјеле власти управа се више наслања на владу као орган извршне власти а мање на парламент (скупштину) као орган законодавне власти.

Активности управне власти углавном се настављају на рад владине функције<sup>2)</sup>.

Иако су функције владе и управне функције (персонално и организационо) уско повезане и међузависне, оне у суштини чине двије различите категорије и не могу се у цјелини изједначити.

Прва је одговорна за спровођење закона и политике и претежно је политичка, а друга је више правна и оперативна, тј. обавља конкретне задатке који јој се постављају.

У времену у којем живимо улога владе је знатно повећана.

Од ње се очекује да развија усаглашен економски и социјални програм са потребама савременог друштва у времену сложених и међузависних друштвених структура.

---

<sup>1)</sup> Шире о томе: Др Ратко Марковић, *Извршна власт*, Бгд, 1980, стр.224-231.

<sup>2)</sup> Проф.др Петар Кунић, *Управно право, општи и посебни дио*, Бања Лука, 2001, стр.267.

Ефикасност извршне власти постаје њено главно обиљежје не само у креирању политике и провођењу закона већ и у цјелокупном раду.

Улога управе се такође мијења. Ефикасна јавна управа може настати само у правно уређеној држави, у којој су све власти (законодавна, судска и извршна) подијељене и налазе се у стању равнотеже.

Њене активности не чине више само очување политичког система већ и заштита права грађана и одговорно вршење јавних служби.

Она постаје организатор и координатор низа послова везаних за пружање услуга грађанима и остваривање егзистенцијалних и развојних циљева друштва.

Промјене у њеном раду су муњевите, а прихваћање тих промјена лакше је уз боље и брже разумијевање савремених токова који прате развој и најшире примјењују средства и методе савремених информационих технологија.

Прилагођавања управе општој еволуцији у правцу њене трансформације од владања ка управљању, представља значајне промјене. Владање подразумијева постојање низа формалних институција које се баве превасходно креирањем политике, усмјеравањем и контролисањем државних активности, док се управљање оријентише на шире процесе којима се јавна политика реализује, односно којима се остварује јавни интерес односно опште добро.

Имајући у виду ове чињенице, извршну власт треба третирати као сложен систем структура и односа. Та сложеност не произлази само из њене одговорности за провођење, извршавање и примјену политике, већ и из њеног састава. У правилу се прави разлика између политичких и државних службеника како у погледу њиховог статуса, тако и политичког усмјерења. Политичку структуру власти чине изабрани политичари тј. министри које бира парламент (скупштина) и који су му одговорни. Они креирају политику у складу са својим партијским програмима и одговорни су за њено спровођење, док именовани и професионални државни (административни) службеници спроводе ту политику задржавајући политичку неутралност и лојалност према закону и министрима.

## 2.1. Однос владе и управе

У циљу ефикасног извршавања закона и других прописа Влада располаже са низом овлаштења према управној власти.

Врши надзор над њеним радом, усклађује и усмјерава њен рад.

Иако непосредно није потчињена законодавној власти, управа је дужна да све своје активности подведе под закон и да чини само оно што јој је законом дозвољено.

Углавном та овлаштења извршне према управној власти могу се окарактерисати као овлаштења организационог, персоналног, нормативног и директивног карактера.

Влада је у великој мјери зависна од политичког фактора и као таква промјењива и врло често нестабилна, за разлику од управе која је стална и углавном састављена од стручњака који у управној структури заузимају позиције на основу стручних квалификација.

Упркос концентрацији формалних овлаштења владе према управи, за управу се не би могло рећи да она има пуку сервисну улогу да припрема и извршава.

У савременим условима управну структуру чине професионални државни службеници који својом стручношћу и знањем превазилазе ове оквире дајући савјете извршној власти, чиме знатно утићу, не само на спровођење утврђене политике већ и на њено формулисање.

Ова тенденција је нарочито присутна у системима гдје владу чине политичари који нису довољно стручни, посебно кад немају управљачког искуства нити административног знања.

Тешко је стога повући неку оштрију границу између извршне и управне власти с обзиром да су ове двије власти повезане и међусобно се испреплићу.

Елементи диференцијације су доста непоуздани и тешко примјењиви посебно у неким специфичним конкретним случајевима.

Међутим, чињеница је, да се у времену у којем живимо моћ све више стационира у извршној власти.

Владе добијају све већу одговорност како у креирању политике тако и у законодавству<sup>3)</sup>.

---

<sup>3)</sup> Ендру Хејвуд, Политика (превео с енглеског) Јован Јовановић, CLIO, 2004, стр. 616-621.

Тенденција у овом правцу довела је до јачања моћи шефова влада и њиховог пресудног утицаја на управни апарат што их све више издваја од кабинета односно колега министара.

Сасвим сигурно да опште поставке које су дате о односима између извршне и управне власти зависе од главних система организације извршне власти које се појављују у виду предсједничког, парламентарног, скупштинског и директоријалног типа.

### **3. Локални ниво**

Живимо у времену када се посвећује велика пажња локалним властима.

Општа је оцјена да без добре и ефикасне локалне самоуправе нема успјешног демократског друштва.

Свима је јасно да модернизација локалне самоуправе чини важну компоненту реформског процеса ка европским интеграцијама.

Посебно се наглашава њена услужна улога према локалном становништву.

Суштина њеног постојања јесте рјешавање егзистенцијалних проблема грађана.

На том трагу локалне власти треба да обезбједе јавна добра, да понуде квалитет услуга које подижу квалитет живљења грађана.

Јасно је да то није могуће без знања професионалаца и новог модела управљања.

Реформа локалне самоуправе представља важан и континуиран циљ свих демократских земаља, а произлази из промијењених потреба корисника.

Посебан значај има реформа локалне самоуправе у земљама транзиције каква је Босна и Херцеговина.

Од земаља које су у процесу транзиције очекује се трансфер у ефикасније друштво, што захтјева спознају, разумијевање и способност прилагођавања савременим токовима.

Од локалне самоуправе се тражи резултат.

Њена организација и функције морају бити у складу са политичким циљевима и одлукама уз пуни респект потреба корисника.

У том циљу организациона структура не само да мора бити прилагођена новим задацима, него се мора кретати у законски постављеним оквирима<sup>4)</sup>.

Без правно уређене државе и наклоњене политичке климе тешко је створити претпоставке за ефикаснији рад локалне самоуправе.

Друштво оптерећено корупцијом и организованим криминалом теже и спорије прави озбиљније искораке.

Улога локалне самоуправе у елиминацији негативних појава је незаобилазна.

Изнад свега је важно да локална самоуправа ради законито, и у сарадњи са правосудним и другим релевантним субјектима спречава негативне појаве.

Дакако да ће задатке који се постављају пред њу моћи успјешније извршити уз веће учешће грађана као партнера и актера у том процесу.

Технолошки повезан и координиран рад јавне управе убрзава њен рад, смањује трошкове и побољшава квалитет рада.

Глобализација развоја ствара уједначавање правног амбијента, трансфер знања и искуства што отвара врата приближавања савременим системима.

Само ефикасна и функционална локална самоуправа прилагођена потребама грађана и привреде оправдава и даје легитимитет политичким одлукама.

### **3.1. Модел локалне самоуправе**

Јасно је да избор модела локалне самоуправе треба да превасходно одговара савременим функцијама локалне самоуправе, уз пуно уважавање историјских, социјалних, културолошких и других елемената.

Локална самоуправа је као Антеј, губи моћ уколико не произлази из тла из којег је поникла.

---

<sup>4)</sup> Проф. др Петар Кунић, *Реформа јавне управе у Републици Српској – институционални и легислативни оквир*, Зборник са међународног научног скупа “Реформа државне управе и даљњи правци у реформи”, Бања Лука, 2004, стр. 107-115.

У Републици Српској су учињени значајни кораци у стварању нормативноправног оквира на чијој основи се темељи организација и промјене у локалној самоуправи.

Постојећи Закон о локалној самоуправи из 2004.године усклађен је са Повељом о локалној самоуправи и уз одређене преиначе односно прилагођавање нашим приликама може бити снажан потицај за развој савремене локалне самоуправе.

И овај пут се поставља питање да ли задржати једностепену и монотипску управу гдје је положај свих општина идентичан без обзира на њихову величину, број становника, развијеност и др.<sup>5)</sup>

Јасно је да ово питање не смије постати поприште за рјешавање нечијих политичких амбиција.

Максималистичке политичке амбиције не доприносе овом циљу јер нису у стању да се суоче са реалношћу.

Исто тако поставља се питање да ли задржати постојећу организациону структуру локалне заједнице према којој организациони систем чини представнички орган (скупштина) и извршни орган у виду начелника односно градоначелника без формално издвојене општинске односно градске управе.

У том контексту надасве важно је питање да ли је за наше прилике боље рјешење да извршни орган буде у виду инокосног (начелник, градоначелник) или колективни у виду више лица (извршно вијеће, извршни одбор и др.).

Затим, поставља се питање да ли задржати постојећа овлаштења начелника односно градоначелника или их смањити односно повећати.

Досадашња пракса показала је да управо у овој сфери Закон не даје адекватне резултате.

Дакако, оvdје су могућа варијантна рјешења<sup>6)</sup>.

Могуће је изабрати модел скупштина-градоначелник, што представља класични европски модел.

Скупштина има извјесни примат у односу на начелника, односно градоначелника.

---

<sup>5)</sup> О томе шире: Др Славољуб Поповић, *Територијална самоуправа и регионализам*, Локална самоуправа, Ниш, 12/2005, стр.1-2

<sup>6)</sup> Др Предраг Димитријевић, *Модел локалне самоуправе*, Локална самоуправа, Ниш, 12/2005 стр.56-63.



Скупштина утврђује политику и јавни живот општине, односно града.

Овдје је градоначелник односно начелник главни извршни орган и он је у правилу на челу извршног одбора који се у правилу бира из састава представничког тијела.

На челу је управне службе.

Овај модел јавља се у два вида, јака скупштина-слаб градоначелник односно начелник и јак градоначелник односно начелник-слаба скупштина.

Слаб градоначелник је више европски модел док је јак градоначелник амерички модел и нема извршни одбор.

Уз ове моделе могућ је тзв. комисијски модел у којем је носилац власти колективни орган (обједињује законодавну и извршну власт).

Један од чланова комисије врши функцију градоначелника.

Коначно, постоји модел градског менаџера или скупштина менаџера.

Овај модел је амерички модел и користи се углавном у управљању великим градовима.

У њему је прецизно извршена диференцијација између политичке и управне функције.

Модел прихваћен Законом о локалној самоуправи у Републици Српској могао би се подвести под први модел са варијантним рјешењем јак градоначелник-слаба скупштина.

У прилог овој тези могу се изнаћи аргументи да је начелник односно градоначелник апсолутни носилац извршне власти у локалној заједници.

Он припрема и извршава одлуке скупштине.

По природи ствари, онај који припрема и извршава има монополску позицију.

Поред тога, он је креатор и носилац свих кадровских рјешења управне службе у локалној заједници без већег утицаја представничког тијела.

Пракса показује да кадровска рјешења трпе велики утицај партијских договора и компромиса, што наравно иде на уштрб стручности, креативности и флексибилности у одлучивању.

Иако је закон предвидио објективне критеријуме за пријем чиновника у општинску службу према унапријед нормативно утврђеним условима уз обавезни конкурс, разне видове провјере способности, при чему се предност даје лицима одговарајућег

образовања и квалификација, односно лицима која су показала боље резултате на провјери способности, још увијек је присутан систем политичке патронаже који се спроводи не само преко начелника односно градоначелника, већ и преко других функционера тако да доступност положаја у општинској служби под једнаким условима цијенећи у првом реду стручност, компетентност и способност, лојалност знању и закону није реална категорија у пракси.

На локалном нивоу није могуће повући границу између извршне и управне (административне) власти и моћи поуздано рећи гдје престају активности извршне а гдје почињу радње управне власти.

Начелник општине како је већ истакнуто, руководи општинском администрацијом и одговоран је за њен рад.

Он има пуну слободу да самостално утврђује структуру и унутрашњу организацију општинске административне службе у законом утврђеним општим границама.

Није логично да скупштина општине не утврђује начела за унутрашњу организацију и систематизацију радних мјеста нити је оправдано да не даје сагласност на Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији који доноси градоначелник односно начелник.

Смјернице које издаје Влада у циљу унапређења економичности рада општинске администрације нису мјеродавни акти и односе се само на финансијске трошкове и јавни интерес.

Оваква рјешења која дају начелнику односно градоначелнику апсолутну моћ на локалном нивоу су неприхватљива за наше прилике, посебно ако се има у виду да је у готово на свим нивоима власти (у погледу кадровских рјешења) још увијек присутан систем патронаже (*spoils system*).

Овај систем заснива се на самовољи побједничке странке или коалиције која након избора отпушта своје политичке конкуренте и поставља властите (страначке) кадрове.

Пракса је показала да је ова негативна појава постала правило понашања начелника односно градоначелника који се истина, бирају непосредно али као кандидати политичких странака односно коалиција.

Општа карактеристика извршних органа је да су надмоћнији у односу на законодавне органе.

## Закључна разматрања

Нема сумње да односи у извршној власти знатно утичу на ефикасност функционисања савремене државе, јер њене функције не само да постају све бројније, већ и све сложеније и теже, што је последица друштвених промјена не само управљања државом већ и привредом и јавним службама. Функције владе и управне функције уско су повезане и међузависне. Без добре владавине и добре управљачке структуре нема ефикасне и демократске државе. Исто тако, без ефикасне локале самоуправе нема успјешног и демократског друштва ни успјешног рјешавања егзистенцијалних проблема грађана. Да ли је прихваћен концепт локалне самоуправе у РС подигао квалитет услуга и квалитет живљења грађана. Тешко је рећи без једне темељне и свеобухватне анализе, али је једно сигурно, да *de lege ferenda* треба нека рјешења мијењати, превасходно у односима начелника и скупштине.

Поред тога, сигурно је да треба редуковати моћ начелника, јер је она неприхватљива за наше прилике. Исто тако треба прецизније ријешити односе управе и начелника и вратити управи на локалном нивоу статус органа јединице локалне самоуправе.

Коначно, свакако да не треба заобићи и питање прецизнијег и сигурнијег дефинисања извора финансирања јединица локалне самоуправе, као и прецизног дефинисања њихове имовине.

### *Summary*

**Relations in executive power between government and administration function represent a complex issue. The government function and omnipresent public administration experience essential transformations. The role of the Government is more and more exposed including rising responsibility in policy designing as much as in legislation, and the administration overcomes its servicing role to prepare and implement and greatly affect by way of its professionalism and knowledge not only the implementation of the established policy, but also its functioning.**

**If this is placed on a local level then it is even more difficult to draw the line between executive and administrative power since the**

**administrative service is completely related to the functioning of the Head of municipality as the carrier of executive function and in the organisational structure of the local self-government unit it does not represent a special organ.**

*Key words:* state, executive power, efficiency of executive power, public administration, local self-government, head of municipality, administrative service.