

УДК: 353.2.071.2:351.076

doi 10.7251/PR5017311V

Прегледни чланак

## PROCES REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI – IZMEĐU OČEKIVANOG I POSTIGNUTOG

Doc. dr Nevenko Vranješ\*

Prof. dr Vladimir Đurić\*\*

**Rezime:** *Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini je složen i nedovršen proces koji iziskuje kontinuirano postupanje. Integracioni procesi konstantno pred ovu zemlju postavljaju izazove u različitim društvenim i političkim sferama nerijetko zanemarujući činjenicu da se radi o zemlji komplikovanih društvenih odnosa, složene ustavne strukture pa samim tim i ograničenih upravnih kapaciteta. Strategija reforme javne uprave u BiH iz 2006. godine kao i akcioni planovi koji su je pratili istekla je sa polovično ostvarenim ciljevima. Novi strategijski okvir još uvijek nije donesen uprkos zahtjevima institucija Evropske unije za reformom i jačanjem domaćih upravnih kapaciteta u svrhu prilagođavanja i kasnije implementacije komunitarnog prava. Rad daje pregled reforme javne uprave u BiH identifikujući ključne izazove i praveći poređenje između očekivanih i postignutih rezultata.*

**Ključne riječi:** *javna uprava, reforma javne uprave, strategija za reformu javne uprave, akcioni plan za provođenje strategije za reformu javne uprave i politizacija javne uprave.*

### Pojam reforme i reforme javne uprave

U etimološkom smislu posmatrano, riječ reforma potiče od istoimene latinske riječi *reforma*, pri čemu, prema Milanu Vujakliji, reforma ima sljedeća značenja: preinačenje, preinaka, preobražaj, promjena nabolje, preustroj-

\* Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci.

\*\* Institut za uporedno pravo Beograd.

stvo, izmjena, popravka, popravka nekog stanja ne mijenjajući suštinu, mijenjanje nabolje postojećih rješenja zakonskim putem i sl.<sup>1</sup> Uz ovaj pojam figuriraju i njemu bliski ili sastavni pojmovi kao što su: tranzicija, modernizacija, razvoj, promjene, integracije i sl. koji već više od deceniju na našim prostorima intenzivno zaokupljaju pažnju naučne, stručne, medijske i svake druge javnosti.<sup>2</sup>

Reformski procesi u savremenom društvu, u većini oblasti, predstavljaju imperativ i uslov integracijskim procesima za koje se ogromna većina zemalja opredijelila, što sopstvenom voljom, što uslovljavanjem, stojeći na stanovištu da integracije nemaju alternativu, ili bolje rečeno nemaju perspektivnu alternativu.<sup>3</sup> Takav pristup reformisanja, menjanja, razvijanja, napredovanja i modernizovanja, suprotan je zadržavanju postojećeg, "povratku" tradicionalnim vrijednostima i restauraciji starog poretka u svim vidovima koji su mogući.<sup>4</sup> Mnogobrojni su faktori koji potiču i utiču na reforme. Kada su u pitanju naši prostori i javna uprava, čini se da ne postoji uticajniji faktor koji determiniše reformu javne управе kao što je proces evropskih integracija koji ovoj oblasti diktira reformski pravac. Proces evropskih integracija pruža smjernice davanjem minimalnih standarda za reformu javne управе koji trebaju biti dostignuti kako bi se ojačali kapaciteti javne управе da usvoji i implementira *Acquis communautaire*. On je svakako spoljni poticaj imanentan našem podneblju iako treba imati u vidu da u većini zemalja na reformu javne управе utiču promjene političke vlasti i određene političke ideologije i programi.<sup>5</sup> Reforma javne управе dolazi do značaja i činjenicom da su javna uprava i njena djelatnost, oblast društvenog života koja se nalazi u stalnom fokusu građana za čije je potrebe uglavnom koncipirana, te podatak, da je prema nekim istraživanjima, svaki šesti posao u državi upravni.<sup>6</sup>

Prema Razvojnem programu Ujedinjenih nacija (UNDP), reforma javne управе je sveobuhvatna i obično obuhvata promjene u oblastima organi-

<sup>1</sup> Vujaklija, M., *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1980, str. 802.

<sup>2</sup> Vranješ, N., *Položaj službeničkog sistema u reformi javne управе u zemljama postsocijalističke tranzicije*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, str. 2.

<sup>3</sup> *Ibid.*, str. 2.

<sup>4</sup> Šire vidjeti: Mićunović, D., *Reforma ili restauracija*, prvo izdanje, Fond „Centar za demokratiju“, Beograd, 2005, str. 4.

<sup>5</sup> Šire vidjeti: Pelgrims, C., *The impact of politicians and administrative reform processes? Analyzing the introduction and implementation of mandates for top civil servants*, Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue University of Delaware, Delaware, USA, 2007.

<sup>6</sup> Cooper, P. J., *Public Law and Public Administration*, Mayfield, 1983, str. 316, navedeno prema: Vlatković, M., *Službeničko pravo*, Besjeda i BLC, Banja Luka, 2009, str. 23.

zacione strukture, decentralizaciju, personalni menadžment, javne finansije, upravljanje zasnovano na rezultatima, regulatorne reforme itd. Ona se, takođe, može odnositi i na ciljane reforme kao što su Zakon o državnoj službi i drugi. Samo reformisana javna uprava koju će odlikovati efikasnost, odgovornost, transparentnost, pouzdanost može biti od značaja za funkcionisanje određene nacije i dovesti do ostvarivanja milenijumskih razvojnih ciljeva koji su sadržani u deklaraciji UN-a.<sup>7</sup>

Tranzicija i reforma su procesi koji već decenijama vladaju našim prostorima, drugačije rečeno, sudbina ovih prostora je da se nalaze pod stalnim reformama. I dok se u zemljama razvijenih demokratija reforma vezuje za modernizaciju, kod nas reforma još uvijek uglavnom znači ukidanje organa, smanjenje i otpuštanje personala, gubitak raznih prava, neizvjesnost i druge uglavnom negativne konotacije.

Zanemarujući subjektivna, pa i psihološka shvatanja reforme, valja naglasiti da u praktičnom smislu reforma javne uprave obuhvata najmanje tri dimenzije: organizacionu, funkcionalnu i personalnu.

Organizaciona dimenzija reforme javne uprave ogleda se u pitanju koliko organa uprave je potrebno za provođenje upravne djelatnosti na pojedinih nivoima organizacije države, koji su oblici tih organa, kakva je njihova unutrašnja i međusobna povezanost, na kojim principima formirati te organe i kako njima upravljati odnosno rukovoditi.<sup>8</sup>

U funkcionalnom smislu reforma javne uprave pretežno obuhvata nježno novo zakonsko pozicioniranje sa proširenjem nadležnosti i jasnom enumeracijom aktivnosti.<sup>9</sup> U tom smislu, posebno težište se daje na normativnoj djelatnosti uprave na način da se ona ne samo zakonski pozicionira, već se stvara povoljan prostor za jačanje upravnih kapaciteta koji će složen proces nomotehničke i stručne pripreme zakonske i podzakonske regulative dovesti do najvišeg nivoa.<sup>10</sup> Kvalitetni zakonski propisi kojima se određuje upravna

<sup>7</sup> *Public Administration Reform, Practice Note*, UNDP, 2003, p. 2-3. Takođe vidjeti: Abou Zaid, S., *Public Administration Reform: Policy Critique*, American University in Cairo, dostupno na: [http://www.academia.edu/3613907/UNDPs\\_Note\\_on\\_Public\\_Administration\\_Reform\\_Policy\\_and\\_Approach\\_Critique](http://www.academia.edu/3613907/UNDPs_Note_on_Public_Administration_Reform_Policy_and_Approach_Critique), pristupljeno: 1. 5. 2015. godine.

<sup>8</sup> O tome šire: Tomić, Z., *Upravno pravo sistem*, četvrto doterano izdanje, Službeni list SRJ, Beograd, 2002, str. 211–216; Stjepanović, N., Lilić, S., *Upravno pravo, opšti deo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1991, str. 93–102 i Popović, S., *Upravno pravo, opšti deo*, izmenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1989, str. 113–125.

<sup>9</sup> Vranješ, N., *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, 2016, str. 93.

<sup>10</sup> Šire vidjeti: Kunić, P., *Ciljevi i pravci reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i Republici Srpskoj*, „Moderna uprava, časopis za upravno – pravnu teoriju i praksu“ (ur. Karajica, V.), br. 1/2008, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 2008, str. 18.

djelatnost s aspekta njene sadržine donose se uz širu društvenu afirmaciju i uključenost naučnih, stručnih i drugih zainteresovanih subjekata. Pri tome, prevazilazi se starija teorijska koncepcija svođenja uprave na donošenje pojedinačnih (u)pravnih akata i vršenje materijalnih radnji prinude i ograničenja jer je to naprosto nemoguće u eri pojačane upravne djelatnosti i razvoja javnih službi kao i elektronske uprave i drugih novih upravnopravnih instituta.

Svi upravni sistemi prepoznaju kadrove kao neizostavan i nezamjenjiv subjekat bez obzira na savremena dostignuća nauke i tehnike. Stoga personalni segment reforme javne uprave predstavlja najveći izazov u ukupnim reformama u ovoj oblasti. Ovakvo nešto temeljimo na više razloga. „Prvo, kadrovi su istovremeno i nosioci reformi odnosno njeni izvršioци, a pri tome su i objekat odnosno predmet same reforme. Otuda proizlazi da sami sebe transformišu i reformišu. Drugo, pokrenuti i uspostaviti potpuno novi službenički sistem posle gotovo pet decenijskog monolitnog procesa selekcije i načina rada predstavlja i više od izazova. Najzad, reformisati službenički sistem podrazumijeva niz najkompleksnijih rješenja koja se kreću od potpuno novog procesa selekcije kadrova, njihovog usavršavanja, napredovanja, sistema odgovornosti do posebnog radnopravnog režima i menadžmenta ljudskih resursa”.<sup>11</sup>

Strategijski okvir za reformu javne uprave nužno sadrži sva tri navedena ali i još neke segmente.

## **Referentna tijela i dokumenti u oblasti reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini**

*Komitet ministara Savjeta Evrope* obrađujući pitanje reforme javne uprave izdao je set preporuka u ovoj oblasti: (a) preporuke koje se odnose na upravni postupak; (b) preporuke koje se odnose na vansudsku zaštitu od nezakonitih upravnih akata; (c) preporuke koje se odnose na sudsku zaštitu od sudskih upravnih akata; (d) preporuke koje se odnose na izvršenje upravnih i sudskih odluka i (e) preporuke koje se odnose na status državnih službenika.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Vranješ, N., *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, 2016, str. 85.

<sup>12</sup> Vidjeti: Rezolucija (77) 31 o zaštiti pojedinca u odnosu na akte organa uprave (usvojena od strane Savjeta Evrope – Komiteta ministara na 275. sjednici održanoj 28. septembra 1977. na nivou zamjenika ministara); Preporuka Rec (2003)16 zemljama članicama u vezi sa izvršenjem upravnih i sudskih odluka u oblasti upravnog prava (usvojena od strane Savjeta Evrope – Komiteta ministara na 851. sjednici održanoj 9. septembra 2003. na nivou zamjenika ministara); Preporuka br. R (91) 1 zemljama članicama u vezi sa administrativnim sankcijama (usvojena od strane Savjeta Evrope – Komiteta ministara na 452. sjednici održanoj 13. februara 1991. na nivou zamjenika ministara); Preporuka Rec (2001) 9, zemljama

*Prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i BiH, s druge strane* u dijelu koji nosi naziv *Reforma javne uprave*, navodi se da će saradnja imati za cilj unapređenje razvoja efikasne i odgovorne javne uprave u Bosni i Hercegovini, dopunjavajući reformske napore preduzete do sada u ovoj oblasti. „Saradnja u toj oblasti uglavnom će biti usmjerena na izgradnju institucija, u skladu sa zahtjevima Evropskog partnerstva, i uključivaće aspekte poput izrade i provođenja transparentnih i nepristrasnih procedura izbora zaposlenih, upravljanja ljudskim potencijalima i napredovanja u službi, stalne obuke, promovisanja etike u okviru javne uprave i jačanja procesa donošenja politika. Prilikom provođenja reformi pažnja će biti posvećena ciljevima fiskalne održivosti, uključujući i aspekte fiskalne strukture. Saradnjom će biti obuhvaćeni svi nivoi javne uprave u Bosni i Hercegovini.”<sup>13</sup>

*Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA* je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD (*The Organization for Economic Cooperation and Development*), osnovana radi tehničke, stručne i savjetodavne podrške zemljama Jugoistočne Evrope u reformi njihovih javnih uprava, a u sklopu jačanja kapaciteta za evropske integracije.

SIGMA je tokom 2014. godine definisala ukupno 49 principa za Strateški okvir za reformu javne uprave u pet oblasti reforme javne uprave sa ukupno 55 indikatora, od čega 30 kvantitativnih i 25 kvalitativnih. Generalno, za strateški okvir za reformu javne uprave formulisano je pet principa kojih prate pet kvantitativnih i tri kvalitativna indikatora dok su reformske oblasti strukturirane po sljedećem: (1) Izrada i koordinacija politika (12 principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (2) Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima (sedam principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (3) Odgovornost uprave (pet principa, pet kvantitativnih

---

članicama o alternativama sudskom procesu između organa uprave i privatnih stranaka (usvojena od strane Savjeta Evrope – Komiteta ministara 5. septembra 2001. godine na 762. sastanku zamjenika ministara); Preporuka br. R (87) 16 zemljama članicama o upravnim postupcima koji pogađaju veliki broj lica (usvojena od strane Savjeta Evrope – Komiteta ministara 17. septembra, 1987. godine na 410. sastanku zamjenika ministara) i Memorandum sa objašnjenjima u vezi sa Preporukom Rec (2001) XX o alternativama sudskom postupku između organa uprave i privatnih stranaka, Savjet Evrope – Komitet Ministara. Navedeno prema: Lipovača, H., Bakrač, A., Cerić, S., *Evropski upravni prostor i pitanje reforme javne uprave kao jedan od strateških ciljeva BiH na putu prema Evropskoj uniji*, II međunarodna naučna konferencija „Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, Trenutni izazovi i perspektive“, Bihać, 2014, str. 292.

<sup>13</sup> Čl. 111 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i BiH, s druge strane, [http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/ssp/default.aspx?id=1172&langTag=bs-BA](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/default.aspx?id=1172&langTag=bs-BA), pristupljeno: 18. 8. 2017. godine.

i pet kvalitativnih indikatora); (4) Pružanje usluga (četiti principa, pet kvantitativnih i tri kvalitativna indikatora i (5) Finansijsko upravljanje u javnom sektoru (16 principa, sa po pet kvantitativnih i kvalitativnih indikatora).<sup>14</sup> Kao ključni reformski zahtjevi navedeni su prvo: *uspostavljanje liderstva za reformu javne управе, te da strateški okvir mora pružiti osnovu za provođenje prioriternih reformskih aktivnosti odgovarajućim redoslijedom, u skladu sa finansijskim mogućnostima vlade* i drugo: *rukovodstvo reforme javne управе omogućava upravljanje i usmjeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za provođenje i obezbjeđuje profesionalnu administraciju potrebnu za provođenje reformi*. Kao strateški principi navedeni su: (1) Vlada je izradila i donijela djelotvoran program RJU kojim se rješavaju ključni zahtjevi; (2) RJU se provodi svrsishodno, ciljevi ishoda reforme su utvrđeni i redovno se prate; (3) Obezbijedena je finansijska održivost RJU; (4) RJU ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou kojima se usmjerava proces izrade i provođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja; i (5) Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme, uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za sprovođenje reforme.<sup>15</sup>

Valja napomenuti da je po prvi put kada su zemljama potencijalnim kandidatima i kandidatima za Evropsku uniju dati praktični kvantitativni i kvalitativni indikatori na osnovu kojih je moguće sagledavati kako ispunjenost principa tako i mjeriti praktičan uspjeh reformi. Istina, neki indikatori su poprilično apstraktni pogotovo oni kvalitativni ali je operacionalizacija principa postala izvjesnija, stiče se jasnija vizija evropskog upravnog prostora pa je tako i konvergencija domaćeg sa evropskim upravnim prostorom realnija. Kvalitativni indikatori mjere zrelost određenih komponenti javne управе skalom od 1 do 5, pri čemu je 1 najniži, a 5 najviši rezultat. Podaci koji predstavljaju dokaz monitoringa indikatora prikupljaju se godišnjim procesom procjene stanja koju vrši OECD-SIGMA. Stepen do kojeg konkretna država kandidat ili potencijalni kandidat primjenjuje ove principe u praksi predstavlja pokazatelj kapaciteta njene javne управе da efikasno provodi *acquis communautaire*, u skladu sa kriterijumima koje je definisao Evropski savjet u Kopenhagenu 1993. godine i u Madridu 1995. godine.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> *The Principles of Public Administration, An Overview*, OECD, SIGMA, EU, 2014. dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-enlargement.htm>, pristupljeno: 18. 8. 2017. godine.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>16</sup> Đurović, G.: *Izazovi reforme javne управе u kontekstu evropskih integracija i u funkciji ekonomskog razvoja, eksterna analiza*, Projekat: Izrada strateškog okvira za strategiju za reformu javne управе BiH, Lucid Linx, Sarajevo, 2016, str. 11.

SIGMA je već 2017. godine, iako čini se principi javne uprave iz 2014. još nisu realizovani, otišla korak dalje i promovisala nove principe javne uprave koji se odnose na zemlje obuhvaćene politikom proširenja EU. Suštinski, radi se o nešto revidiranim principima koji su novelirani shodno najnovijim kretanjima na putu integracija zemalja kandidata i članica za EU. Ključni reformski zahtjev je sada monolitan i postavljen je na sljedeći način: *Vođenje reforme javne uprave i odgovornost za njeno provođenje je uspostavljeno i strateški okvir predviđa provođenje prioriternih i podijeljenih reformskih aktivnosti usklađenih sa finansijskim okolnostima vlade.* Prema navedenom, definisana su četiri nova principa strateškog okvira reforme javne uprave, i to: (1) vlada je razvila i donijela efikasnu agendu za reformu javne uprave koja sadrži ključne izazove; (2) reforma javne uprave se provodi svrshodno, reformski ciljevi su postavljeni i redovno se prate; (3) obezbijedena je finansijska održivost reforme javne uprave i (4) reforma javne uprave ima snažno i funkcionalno upravljanje, koordinacione strukture na političkom i administrativnom nivou upravljaju reformskim planom i implementacijom reforme.<sup>17</sup>

U komparativnoj studiji pod nazivom Optimizacija javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana ReSPA (*Regional School of Public administration*)<sup>18</sup> od 2016. godine dat je opis stanja po reformskim komponentama kao i ključne preporuke sa kratkoročnim (1–2 godine) i srednjoročnim (3–5 godina) ciljevima u oblasti budžeta; upravljanja ljudskim resursima; organizaciji, efikasnošću i efektivnošću i procesu donošenja odluka.<sup>19</sup>

## Strategijski reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini iz 2006. godine

Iako dokument nosi naziv Strategija reforme javne uprave – zapravo se radi o reformi jednog upravnog nivoa koji je najbliži terminu „državna uprava”. Budući da je strategija obuhvatila nivo dvaju entiteta i to samo republiku upravu Republike Srpske i organe uprave na nivou Federacije BiH, te Brčko distrikt BiH i zajedničke institucije BiH, a izostavila kantone, opštinske i

<sup>17</sup> *The Principles of Public Administration*, OECD, SIGMA, EU, Edition 2017, p. 9.

<sup>18</sup> ReSPA (*Regional School of Public administration*) je međunarodna organizacija za razvoj regionalne saradnje javne uprave zemalja zapadnog Balkana. Primarni cilj ReSPA je razvoj javnih uprava zemalja potpisnica Sporazuma o uspostavljanju ReSPA (Albanija, BiH, Srbija, Crna Gora i Hrvatska). Škola je finansirana od strane Evropske unije.

<sup>19</sup> *The Optimization of Public Administration in the Western Balkan Region: Comparative Study with Baseline Analyses*, ReSPA, September 2016, p. 30-36, 60-66 and 103-116.

gradske nivoe te javna preduzeća i javne ustanove, što u organizacionom pogledu čini javnu upravu, onda je sasvim jasno da se ne radi o reformi cjelokupne javne управе već samo njenom jednom segmentu.

Strategija za reformu javne управе u Bosni i Hercegovini iz 2006. године (u nastavku текста користićемо скраћени назив PAR 2006) полazi од чињенице да реформа представља предуслов за интеграцију БиХ u Европску унију (EU), која управне капацитете, као и способност усвајања и спровођења основних прописа EU (*acquis communautaire*) сматра главним условом за чланство u EU.<sup>20</sup> Strategija је u складу s кључним стратегијским документима и обавезама БиХ, попут Европског партнерства,<sup>21</sup> Strategije за европске интеграције БиХ,<sup>22</sup> те Средњорочне развојне стратегије.<sup>23</sup>

Vizija PAR 2006 jeste stvaranje javne управе која би била ефикаснија, продуктивнија и одговорнија, која би грађанима пружала боље услуге за мање новца, те пословала на основу транспарентних и отворених процедура, уз испunjavanje свих услова постављених Европским интеграцијама, а time би постала средство за континуирани и одрживи друштвено-економски развој.<sup>24</sup>

Na основу изнесене vizije definisani su sljedeći ciljevi: (1) jačanje општих управних капацитета кроз реформу основних хоризонталних система и структура управљања; (2) stvaranje коherentнијих управних структура u оквиру и између различитих нивоа управе и (3) unapređenje централних управа на nivou БиХ, entiteta и Брчко distrikta БиХ.

PAR 2006 је обухватила шест реформских области (komponenti): (1) strateško planiranje, koordinaciju и израду политика; (2) javne finansije; (3) upravljanje ljudskim potencijalima; (4) upravni postupak и управне услуге; (5) institucionalno komuniciranje и (6) elektronska uprava. Planirano је да се PAR 2006 реализује кроз два акциона плана. Акциони план 1 (AP1) који је имао за циљ разvijanje капацитета за ефикасно и коherentно доношење политика и koordinaciju ради испunjavanja јавних циљева те изградњу, jačanje и konsolidaciju и usklađivanje општих система јавних finansija, ljudskih resursa, управних по-

<sup>20</sup> *Strategija za reformu javne управе u BiH (PAR 2006)*, Sarajevo, 2016, str. 7.

<sup>21</sup> Vidjeti: Uredba Savjeta EU (EC) No 533/2004 22. marta 2004. године.

<sup>22</sup> *Strategija integrisanja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju*, Savjet ministara BiH, 2006, dostupno na: [http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiNz\\_yDjdvVAhVKDcAKHbfsArgQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dei.gov.ba%2Fbih\\_i\\_eu%2Fnajvazniji\\_dokumenti%2Fdokumenti\\_direkcije%2F%3Fid%3D2620&usq=AFQjCNGxq4ttjq92H2bHJI8EMVXyfsQ9Og](http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiNz_yDjdvVAhVKDcAKHbfsArgQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dei.gov.ba%2Fbih_i_eu%2Fnajvazniji_dokumenti%2Fdokumenti_direkcije%2F%3Fid%3D2620&usq=AFQjCNGxq4ttjq92H2bHJI8EMVXyfsQ9Og), pristupljeno: 16. 8. 2017. године.

<sup>23</sup> Vidjeti: *Srednjoročna razvoјna strategija BiH 2004-2007*, dostupno na: [http://www.dep.gov.ba/dokumenti\\_politika/srednjorocna\\_razvoјna\\_strategija/default.aspx?id=133&langTag=bs-BA](http://www.dep.gov.ba/dokumenti_politika/srednjorocna_razvoјna_strategija/default.aspx?id=133&langTag=bs-BA), pristupljeno: 16. 8. 2017. године.

<sup>24</sup> *Strategija za reformu javne управе u BiH (PAR 2006)*, Sarajevo, 2016, str. 7.



stupaka, informacionih tehnologija i institucionalne komunikacije, i Akcioni plan 2 (AP2) – trebalo je da obuhvati stvaranje uslova za razvoj sektorskih kapaciteta u ključnim sektorskim politikama kojima bi se povećala koherentnost i efikasnost uprave u devet javnih sektora. Tokom 2011. godine pripremljen je Revidirani akcioni plan 1 (RAP1) dok AP2 nikada nije donesen.

Prema podacima Kancelarije za reformu javne uprave BiH (PARCO), ukupna implementacija mjera iz AP1 je krajem juna 2011. godine, kada je završeno provođenje mjera iz ovog dokumenta, iznosila je 52,28%. Ukupno posmatrano, od početka implementacije AP1 do 30. juna 2011. godine najveći napredak u implementaciji ostvaren je u reformskoj oblasti Institucionalna komunikacija (69,15%), a najmanji u oblasti Informacijske tehnologije (38,97%). U oblasti Izrada politika i koordinacijski kapaciteti ostvareni napredak je 50,35%, u oblasti Javnih finansija – 54,65%, a u oblasti HRM-a – 59,31%. Napredak u oblasti Upravnog postupka iznosio je 41,17%.

Najveći stepen implementacije mjera iz AP1 ostvaren je u Brčko distriktu BiH – 57,19%, a najmanji u FBiH – 48,92%. Napredak na nivou zajedničkih institucija BiH iznosio je 49,11%, a u RS – 56,45%.<sup>25</sup>

Prema PARCO izvještaju, do kraja 2015. godine provedeno je 65% ciljeva iz RAP1. Najveći procenat realizacije ciljeva je u Republici Srpskoj (73%) dok je najmanji u Brčko distriktu (60%).<sup>26</sup>

Budući da je PAR 2006 sa pratećim AP istekla 2014. godine, valjalo je pristupiti donošenju novih strategijskih dokumenata, što u BiH zemlji složene ustavne strukture i konstantno komplikovanih političkih odnosa nije nimalo jednostavan zadatak. U nastavku rada kratko ćemo se osvrnuti na neke dokumente koji su opredijelili nove reformske ciljeve i zahvate u oblasti javne uprave u BiH.

## Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu

Tokom 2015. godine na osnovu inicijativa Ujedinjenog Kraljevstva i Njemačke, u Bosni i Hercegovini je dogovoren i prihvaćen dokument pod nazivom Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018. godina (Agenda). Cjelokupan dokument ima za cilj da se kroz opsežne reformske procese ojačaju kapaciteti BiH u pristupanju Evropskoj uniji. Valja zapa-

<sup>25</sup> *Analiza provođenja Strategije reforme javne uprave – radni nacrt*, PARCO u saradnji sa Good Governance Fund Ambasade UK i SIGMA, Sarajevo, 2016, str. 11.

<sup>26</sup> *Ibid.*, str. 11.

ziti da je jedna od zemalja inicijatora, Velika Britanija, u toj godini uveliko radila na organizaciji i provođenju referenduma o izlasku iz Evropske unije, koji je i održan 23. juna 2016. godine. Dakle, zemlja čija je populacija na održanom referendumu izglasala napuštanje Evropske unije vodeći je zagovornik ulaska jedne druge zemlje u istu tu Evropsku uniju. Svakako da će se to odraziti potonje na samo provođenje Agende u smislu zainteresovanosti inicijatora pa i same Evropske unije za ishod planiranih reformi.

U tački 13 Agende polazi se od pretpostavke da je Reforma javne uprave jedan od ključnih prioriteta za osiguranje fiskalne održivosti i kvalitetno pružanje usluga građanima te da je istu neophodno sprovesti u tijesnoj vezi sa reformama u socijalno-ekonomskom sistemu i vladavini prava. Istim članom je utvrđeno da će Savjet ministara BiH, entitetske vlade, vlade kantona i Brčko distrikta usvojiti ključne principe koji su temelj za naredni ciklus reforme javne uprave. U tom smislu uprava mora biti modernija, kompetentnija, transparentnija, efikasnija, ekonomičnija i odgovornija kako bi se poboljšalo pružanje javnih usluga i ostvarile uštede.

Kao set konkretnih mjera u području reforme javne uprave, Agenda navodi sljedeće: (1) *svi nivoi vlasti izradiće nove zakone o državnim službenicima i zaposlenicima uz pomoć Svjetske banke<sup>27</sup> i SIGMA programa kako bi se olakšala reforma javne uprave i uvela veća fleksibilnost radnih aranžmana. Navedeni zakoni treba da budu usvojeni nakon usvajanja novih Zakona o radu u entitetima, Brčko distriktu BiH i kantonima;* (2) *kandidati za zapošljavanje u državnu službu biće ocjenjivani na osnovu prethodno određenih kriterija kvalifikovanosti i rezultata testova kompetentnosti, a organi uprave će obezbijediti zapošljavanje najbolje rangiranih;* (3) *Savjet ministara BiH, entitetske vlade, vlade kantona i Brčko distrikta će uvesti ograničenja na zapošljavanje u javnoj upravi sve dok revidirani kadrovski sistemi ne budu donešeni i provedeni (uključujući i korišćenje norme), a ukupan fond plata u javnom sektoru će biti zamrznut do donošenja revidiranog sistema određivanja plata na osnovu vrijednosti i* (4) *objavljivanje odluka o žalbama u postupcima javnih nabavki (kao zakonska obaveza) biće od centralnog značaja za obezbjeđivanje transparentnosti u procedurama nabavki<sup>28</sup>*

Valja zapaziti da do sada, izuzev usvajanja novog radnog zakonodavstva u entitetima, ništa od navedenog nije realizovano.

<sup>27</sup> Ovdje zapažamo interpolaciju tipične finansijske institucije u oblast službeničkog zakonodavstva.

<sup>28</sup> Vidjeti: [http://www.vijeceministara.gov.ba/search/Default.aspx?q=agenda&searchDepth=0&select edCategory=0&contentType=0&langTag=bs-BA&template\\_id=93&pageIndex=1](http://www.vijeceministara.gov.ba/search/Default.aspx?q=agenda&searchDepth=0&select edCategory=0&contentType=0&langTag=bs-BA&template_id=93&pageIndex=1), pristupljeno: 11. 8. 2017. godine.

## Izvještaji Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu u domenu reforme javne uprave

Analizirajući izvještaje Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine, fokusirajući se na oblast javne uprave u periodu od 2005. do 2016. godine, iznosimo sljedeća zapažanja:

- (...) Efikasnost javne uprave treba povećati. „Entitetske vlade, pogotovo u Republici Srpskoj su povremeno bile neprijateljski nastrojene prema decentralizaciji javne uprave, jer bi to vodilo do prenosa nadležnosti sa entitetskog na državni nivo.” Još uvijek postoji nedovoljna zaštita od političkog miješanja u javnu upravu kada se radi o višim rukovodećim pozicijama, gdje etnički identitet i partijsko članstvo i dalje igraju značajnu ulogu. Iako postoji sloboda pristupa informacijama, građani ne posjeduju svijest o mogućnosti korišćenja ove slobode. (...);<sup>29</sup>
- (...) Bosna i Hercegovina mora ubrzati reforme u oblasti javne uprave kako bi izgradila transparentnu, efikasnu i nezavisnu javnu upravu koja je sposobna da bolje reaguje na potrebe svojih građana i zahtjeve integracije u EU. Bosna i Hercegovina ima glomaznu administrativnu strukturu. (...);<sup>30</sup>
- (...) Komplikovana je administrativna struktura u Bosni i Hercegovini. Nisu provedene sektorske reforme. Ne postoje garancije sprečavanja zapošljavanja u javnoj upravi političkim uticajem. (...);<sup>31</sup>
- (...) Upravne strukture su i dalje glomazne, a u nekim slučajevima rascjepkane i sklone dupliranju i nejasnoj podjeli nadležnosti kako između institucija na istom nivou tako i vertikalno između različitih nivoa vlasti. Neophodno je preduzimati održive napore kako bi se spriječilo političko uplitanje i ograničila uloga koju ima etnički identitet i stranačka pripadnost u javnoj upravi. (...);<sup>32</sup>
- (...) Ukazuje se na rascjepkanost institucija javne uprave, dupliranje, nejasnu podjelu nadležnosti i nedovoljnu mobilnost državnih službenika. I dalje je prisutan problem politizovane državne uprave što se posebno vidi kroz uticaj političkih i nacionalnih elita na zapošljavanje i napredovanje u državnoj službi. (...);<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2005. godini.

<sup>30</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2006. godini.

<sup>31</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2007. godini.

<sup>32</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2008. godini.

<sup>33</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini.

- (...) Državna služba je i dalje veoma ispolitizovana. Potrebne su transparentne procedure zapošljavanja zasnovane na uspješnosti i sistem modernog napredovanja u karijeri i profesionalizacija. Nije ostvaren napredak u smislu ograničavanja uloga koju politička podobnost ima u javnoj upravi. Preporuke Ombudsmana BiH nailaze na problem nesprovođenja usljed nedostatka političke volje. (...);<sup>34</sup>
- (...) Otežano je funkcionisanje institucije Ombudsmana BiH zbog nesprovođenja njegovih preporuka. Rascjepkanost i politizacija državne službe ključni su problemi u sprovođenju reformi. (...);<sup>35</sup>
- (...) Nije bilo poboljšanja u procedurama zapošljavanja kako bi se obezbijedila sigurna primjena objektivnih i kriterija za zapošljavanje koji su zasnovani na zaslugama. Rascjepkanost i politizacija i dalje otežavaju stvaranje profesionalne, odgovorne, transparentne i djelotvorne državne službe, utemeljene na zaslugama i kompetentnosti. Institucija Ombudsmana BiH i dalje ima probleme u sprovođenju preporuka. (...);<sup>36</sup>
- (...) Stalna rascjepkanost i politizovanje sistema državne službe i dalje je razlog za zabrinutost. Na svim nivoima vlasti potrebno je posvetiti dodatnu pažnju razvoju profesionalne, odgovorne, transparentne i efikasne državne službe zasnovane na zaslugama i stručnosti. Institucija Ombudsmana BiH i dalje ima probleme u sprovođenju preporuka. Rascjepkanost i politizacija javne управе ostaje i dalje prisutna. (...);<sup>37</sup>
- (...) Kapaciteti državne službe su još uvijek slabi kada je u pitanju usklađivanje sa *acquisem* i njegovim provođenjem i obavezama koje proizlaze iz Privremenog sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Potrebno je u značajnoj mjeri ojačati administrativne strukture u zemlji kako bi mogle da efikasno odgovore na zahtjeve procesa pristupanja EU. Politička podrška radu institucije Ombudsmana i dalje je slaba, kao i implementacija preporuka ove institucije. (...);<sup>38</sup>
- (...) Javna služba u BiH je fragmentirana (rascjepkana), što još uvijek ne doprinosi nastanku jedinstvenih standarda i kriterijuma profesionalne državne službe na svim nivoima u BiH. Zakonski

<sup>34</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini.

<sup>35</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini.

<sup>36</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini.

<sup>37</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2013. godini.

<sup>38</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini.

okviri nisu konzistentni jer se na različitim nivoima vlasti primjenjuju različiti zakoni koji se odnose na državnu službu. Integritet u javnoj službi relativno je dobro riješen usvajanjem antikorupcijske politike i akcionih planova, kodeksa ponašanja državnih službenika, pravila o nespojivosti funkcija i osnivanjem Agencije za borbu protiv korupcije. Ne postoji zakonska obaveza za zaposlene u javnom sektoru da javnosti stave na raspolaganje podatke o svojoj ličnoj imovini i prihodima. U entitetima i Brčko distriktu još uvijek ne postoji zakonodavstvo o zaštiti uzbunjivača. Krivični zakon BiH i odgovarajući zakoni u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu ne oslobađaju zaposlene u javnom sektoru od odgovornosti u slučajevima zloupotrebe službenog položaja. Broj lica procesuiranih za zloupotrebu službenog položaja je veoma nizak. Cjelokupna organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini nije pogodna za obezbjeđivanje jasnih linija odgovornosti, pogotovo zbog strukture i ovlašćenja različitih organa državne uprave koji su uređeni tako da se preklapaju i nemaju jasan zakonodavni okvir. Uglavnom, to je dovelo do preplitanja odgovornosti i linija izvještavanja, pri čemu je preko 40 institucija direktno odgovorno Savjetu ministara. Ne postoje procedure kojima se obezbjeđuje kontrola stvaranja novih institucija, a što se tiče linija odgovornosti u okviru institucija, menadžerska odgovornost još uvijek nije uspostavljena i afirmisana u administrativnoj, normativnoj i organizacionoj strukturi državne uprave. Kada je u pitanju pravo na upravno pravosuđe, zbog karaktera strukture i organizacije vlasti, upravni spor je decentralizovan i vodi se na opštim sudovima. Međutim, povjerenje u sudove generalno je nisko, iako postoji niz zakona koji regulišu pravo na naknadu štete u slučajevima nezakonitog ponašanja, nedostaje normativni okvir regulisanja javne odgovornosti, kao pravnog, političkog i moralnog načela, a praktična primjena postojećih pravila u toj oblasti je nedostatna i nedosljedna. (...),<sup>39</sup>

Imajući u vidu da je Izvještaj iz 2016. godine najnoviji te da je on najreferentniji za izradu novog strateškog okvira za reformu javne uprave, njemu ćemo posvetiti nešto širu pažnju.

Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, u poglavlju Reforma javne uprave, otpočinje sa konstatacijom da je BiH u ranoj fazi reforme javne uprave te da napredak u protekloj godini nije ostvaren. Štaviše, konstatuje se

<sup>39</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2015. godini.

nazadovanje budući da je, kako se navodi izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, povećan rizik od politizacije. Izvještaj podvlači i nedostatak političke podrške za sveobuhvatnu reformu naglašavajući fragmentiranost javne službe.

Izvještaj nabraja konkretne aktivnosti koje je potrebno preduzeti na planu reforme javne управе на бази прошлогодишњих препорука Европске комисије: (1) изградити, усвојити и почети проводити cjelodržavni strateški okvir за reformu javne управе уз снажно политичко вођење и смјернице; (2) обезбједити провођење ефикасног система управљања људским ресурсима, посебно у запошљавању, измијенити и допунити прописе о државној служби на инклузиван начин и на основу поузданих података како би се смањило ризик од политизације државне службе на свим нивоима власти и (3) усвојити cjelodržavni програм реформе управљања јавним финансијима који је усклађен са новим strateškim оквиrom за reformu javne управе.<sup>40</sup>

Izvještaj у дијелу који се односи на јавну службу и јавне финансије наводи да је правни оквир за јавну службу у БиХ веома фрагментан јер се различити закони примјенјују за државну службу на различитим нивоима власти. Понавља се констатација да је у децембру 2015. године Федерација БиХ усвојеним измјенama и допунama закона о државним службеницима уклонила више и средње руководеће позције из надлежности државне службе чиме је направљен велики корак уназад када је у питању политичка неутралност државне службе будући да су тиме омогућена политичка именованја и разрјешенја на вишим и средњим руководећим позцијama. Извјештај такође констатује да су привремено обустављени чланови закона који омогућавају овакво запошљавање до доношења одлуке Уставног суда о меритуму.<sup>41</sup> По овом питању ваља нагласити да је Уставни суд Федерације БиХ Пресудом бр. У-13/16 од 07.12. 2016. године утврдио да Закон о измјенama и допунama Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине (“Службене новине Федерације БиХ”, број: 99/15), није сагласан са Уставом Федерације Босне и Херцеговине. Поред proceduralних разлога (закон донијет по hitном поступку, што није у складу са Уставом Федерације БиХ), Уставни суд је стао на становиште да законска одредба по којој би руковођици у државној служби били везани за mandatни период, при чему би лица која су на тим позцијama од раније била распоређена на друго радно мјесто, док би нови кадрови били постављени од стране политички именованих функционера, није у сагласности са Међународним пактом о грађанским и политичким правима јер се тиме врши селективно propisivanje изузетакa радних

<sup>40</sup> Извјештај о Босни и Херцеговини за 2016. годину, Европска комисија, Брисел, 2016, стр. 8.

<sup>41</sup> Видјети: Рјешенје о привременој мјери Уставног суда Федерације БиХ У-13/16 од 28. 6. 2016. године.

mjesta koja po Zakonu o državnoj službi Federacije BiH čine sistem radnih mjesta državne uprave u Federaciji BiH. Osporeno rješenje, prema mišljenju Ustavnog suda, nije prihvatljivo i iz razloga što je time Agencija za državnu službu Federacije BiH marginalizovana i izostavljena iz procesa izgradnje profesionalne, politički nezavisne, odgovorne i efikasne državne službe, a takođe Ustavom Federacije BiH svakom građaninu garantuje se pravo da bez ikakve diskriminacije po bilo kojem osnovu, uz opšte uslove jednakosti, ima jednak pristup državnoj službi.<sup>42</sup>

Dalje analizirajući upravljanje ljudskim potencijalima, Izvještaj navodi da postoji princip zapošljavanja i napredovanja državnih službenika na osnovu zasluga ali je njegova primjena otežana zbog nejasnih zakonskih odredaba, formalističke primjene postupaka i slabog kapaciteta komisija za selekciju. Upravljanje ljudskim potencijalima je podijeljeno i neefikasno zbog nepostojanja centralne institucije za kreiranje politike na državnom i entitetskim nivoima. Postoje četiri glavne agencije za državnu službu koje obavljaju centralizovane funkcije upravljanja ljudskim potencijalima koje nemaju ovlašćenja da provode i prate politike državne službe. Pojedinačno, službe za upravljanje ljudskim potencijalima osnovane su samo u malom broju institucija. Uvedeni su informacioni sistemi za upravljanje ljudskim resursima na različitim nivoima uprave, ali se ne koriste za donošenje odluka i planiranje zbog nedostatka podataka i zbog pravnih prepreka u pogledu zaštite podataka.<sup>43</sup>

U pogledu obuke državnih službenika Izvještaj zapaža da ona nije u potpunosti obezbijeđena te da obuke i usavršavanja nisu održiva bez spoljnih donatorskih sredstava.

U pogledu ocjenjivanja rezultata rada državnih službenika zaključak je da je ono uređeno i da se provodi redovno ali da ocjenjivanje nema implikacije na stručno usavršavanje i mobilnost.

Analizirajući pitanje integriteta u javnoj službi, Izvještaj konstatuje da postoji uređenost ovog instituta na „državnom nivou” kroz planove za borbu protiv korupcije i planove integriteta, kodekse ponašanja za državne službenike, pravila o nespojivosti funkcije i kroz rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Međutim, Agencija ima ograničena ovlašćenja kada je u pitanju provođenje planova i percepcija korupcije je i dalje visoka.

<sup>42</sup> Iz obrazloženja presude Ustavnog suda Federacije BiH, br. U-13/16 od 7. 12. 2016. godine, Službene novine Federacije BiH, br. 99/15.

<sup>43</sup> Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, Evropska komisija, Brisel, 2016, str. 10.

Osvrćući se na segment odgovornosti javne uprave, Izvještaj navodi da složena ustavna rješenja negativno utiču na ukupnu organizaciju javne uprave u Bosni i Hercegovini jer nisu jasno utvrđene linije odgovornosti. Pravni propisi koji uređuju strukturu i ovlašćenja različitih organa javne uprave su nejasni i preklapaju se. Rezultat toga je da više od 40 institucija direktno odgovara Savjetu ministara, a ne svojim resornim ministarstvima.<sup>44</sup>

Izvještaj konstatuje da institucija Ombudsmena BiH, iako aktivna u izdavanju preporuka, rijetko postupa *ex officio* dok je samo provođenje preporuka u javnoj upravi na niskom nivou.

Kada je u pitanju pravo građana na pristup informacijama od javnog značaja, Izvještaj ističe nedostatak nezavisnog organa koji bi postupao po žalbama građana, te se naglašava nisko povjerenje građana u sudove.

Najzad, Izvještaj posvećuje značajnu pažnju i sektoru pružanja usluga građanima i poslovnim subjektima naglašavajući da je potrebno posvetiti veću pažnju korisnički orijentisanoj upravi. U tom smislu, kao nedostatak se ističe nefunkcionisanje elektronskog potpisa na „državnom” nivou zbog nepotpunih podzakonskih akata čime su elektronske usluge građanima svedene samo na pružanje informacija. Takođe, u Izvještaju se naglašava potreba pojednostavljivanja upravnih postupaka pri čemu se preporučuje da posebne upravne postupke treba preispitati i ukinuti ili uskladiti sa Zakonom o upravnom postupku, a da izuzetke treba svesti na minimum i dozvoliti ih samo kada su propisno obrazloženi.<sup>45</sup>

Analizirajući navedene izvještaje (12 izvještaja), u vremenskom periodu od 2005. do 2016. godine, dolazimo do jednih te istih konstatacija u pogledu stavova Evropske komisije o javnoj upravi u BiH, koji se mogu svesti na isticanje rascjepkanosti i fragmentiranosti javne uprave pri čemu se najvjerovatnije misli na postojanje nekoliko upravnih nivoa sa mnogobrojnim i dupliranim organizacionim subjektima koji su na različitim nivoima organizovanja vlasti, zatim politizacija javne uprave posebno u domenu kadrova pri čemu Evropska komisija konstatuje kontinuiran uticaj političkih autoriteta na izbor kadrova javne uprave. Takođe, konstantne zamjerke idu i na ne(transparentnost) javne uprave pogotovo u domenu proaktivnog informisanja, nemogućnost institucije Ombudsmena za ljudska prava BiH, loš i nerazvijen koncept elektronske uprave, neodrživost sistema obuke i usavršavanja kadrova, horizontalnu i vertikalnu strukturiranost javne uprave pri čemu neodrživo veliki broj institucija direktno odgovara Savjetu ministara, predimenzionisan administrativni aparat u organizacionom i personalnom pogledu, nerazvijenost ka-

<sup>44</sup> *Ibid.*, str. 10.

<sup>45</sup> *Ibid.*, str. 11.



paciteta za evropske integracije i dr. Ono što privlači pažnju jeste da Evropska komisija ne objašnjava pomoću kojih parametara dolazi do citiranih saznanja niti nudi konkretnije mjere operativne prirode čijim bi preduzimanjem došlo do otklanjanja uočenih nedostataka odnosno do lakše konvergencije domaćeg sa evropskim upravnim prostorom. Očito, to se prepušta domaćim subjektima koji opet nemaju jasne smjernice niti referentne pokazatelje koji bi ukazali u odnosu na šta se domaći sistem prilagođava i do koje mjere s prilagođavanjem odnosno reformama treba ići.

### Dosadašnji učinci i izazovi reforme javne uprave u BiH

Reforma javne uprave u Bosni Hercegovini podrazumijevala je uspostavljanje potpuno novih upravnih instituta i koncepata budući da BiH spada u red tranzicijskih zemalja koje su imale partijski orijentisanu upravu i potpuno drugačiji organizacioni, funkcionalni i personalni model uprave u odnosu na zapadnoevropske zemlje. Izgradnja sistema javne uprave u složenim tranzicijskim državama nije nimalo jednostavan zadatak jer se uspostavlja potpuno nov sistem dijametralno suprotan od postojećeg, s tim što je u BiH i onaj postojeći bio devastiran ratnim dešavanjima. U periodu od završetka rata do konkretnih pravnih rješenja za reformu javne uprave prošlo je više od decenije, a sistemski rješenja koja su do tada primjenjivana bila su različita na različitim nivoima upravne vlasti. U nastavku rada pomenućemo najznačajnija reformska ishodišta od 2006. godine do danas, a u kontekstu najnovijih izvještaja i zapažanja relevantnih institucija koje određuju pravac i tok reforme, a osvrćući se na uticaj političkih faktora na samu javnu upravu.

Na nivou zajedničkih institucija BiH,<sup>46</sup> entitetskim nivoima<sup>47</sup> i u Brčko distriktu BiH,<sup>48</sup> doneseni su zakoni o upravi i o državnim službenicima.<sup>49</sup> Za-

<sup>46</sup> Vidjeti: Zakon o upravi BiH, „Službeni glasnik BiH“, broj 32/02 i 102/09; Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 i 6/13 i Zakon o Savjetu ministara BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07 i 24/08. Takođe, pogledati autentično tumačenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Savjetu ministara BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 94/07.

<sup>47</sup> Vidjeti: Zakon o republičkoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 121/12 i 15/16; Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH, „Službene novine Federacije BiH“, br. 35/05 i Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, „Službene novine Federacije BiH“, br. 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 i 61/06.

<sup>48</sup> Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 19/07, 2/08, 43/08, 09/13 i 48/16. Takođe vidjeti: Statut Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 1/00, 17/08, 39/09 i 2/10. Takođe vidjeti: Amandman I na Ustav BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 25/09.

<sup>49</sup> Vidjeti: Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04,

konima o upravi propisan je organizacioni i funkcionalni položaj uprave, a uspostavljeni su posebni (*lex specialis*) zakoni i posebni pravni režimi za državne službenike na način da državni službenici imaju poseban radnopravni i svaki drugi status različit od uobičajenog režima radnih odnosa. Kada je u pitanju organizacioni aspekt reforme javne uprave ona je provedena na način da je samo povećavan broj subjekata uprave i to, čini se, na svim nivoima, a pogotovo usljed jačanja kapaciteta zajedničkih institucija, formiran je veliki broj organa uprave na nivou BiH. Tako je BiH danas zemlja sa nepuna četiri miliona stanovnika, a ima četiri potpuno odvojena nivoa vlasti sa zasebnim upravnim strukturama koje, između ostalih, čine 136 ministarstava (i isto toliko ministara), preko 1.000 javnih ustanova, preko 300 upravnih organizacija, 146 jedinica lokalne samouprave i mnogi drugi subjekti javne uprave, koje je gotovo nemoguće identifikovati i u potpunosti nabrojati, budući da se organi uprave formiraju kako generalnim tako i posebnim zakonima pa čak i podzakonskim aktima.<sup>50</sup> Imajući u vidu da su na nivou zajedničkih institucija nešto slabiji kapaciteti u pogledu ministarstava (ima ih devet), a postoji veliki broj različitih agencija i direkcija, onda je ponekad teško resorno potčiniti pomenute agencije i direkcije pod matično ministarstvo, i otuda se one direktno vezuju za Savjet ministara (njih preko 40), što i Evropska komisija zapaža, a što otežava njihovu odgovornost.

Formirana su nezavisna regulatorna tijela za državnu upravu, agencije za državnu upravu (službu) koje su uglavnom samostalne upravne organizacije direktno podređene vladama. Tako na nivou zajedničkih institucija djeluje Agencija za državnu službu BiH.<sup>51</sup> Identičan naziv ima i agencija u entitetu Federacija BiH<sup>52</sup> dok u Republici Srpskoj djeluje Agencija za državnu upravu.<sup>53</sup> Poslove selekcije službenika i namještenika u organima javne uprave u Brčko distriktu BiH obavljaju Odbor za zapošljavanje, koji se sastoji od tri stalna člana koja imenuje gradonačelnik i Komisija za zapošljavanje u orga-

17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12; Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16; Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH, „Službene novine Federacije BiH“, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12 i Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 09/14, 37/15, 48/16 i 09/17. \_

<sup>50</sup> Vranješ, N., *Organizacioni problemi javne uprave u BiH, Administracija i javne politike*, br. 2/2015, Ur. Milenković D. i Matić P., Institut za političke studije, Beograd, 2015, str. 58.

<sup>51</sup> Čl. 62 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, integralni tekst, „Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.

<sup>52</sup> Osnovana uredbom. Vidjeti: Uredba o osnivanju Agencije za državnu službu Federacije BiH, „Službene novine FBiH“, broj 48/03.

<sup>53</sup> Čl. 41 Zakona o republičkoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 11/09, 74/10, 24/12, 121/12, 15/16 i 57/16. \_

nima javne uprave, koju takođe imenuje gradonačelnik i koja ima tri člana. Po svemu sudeći, ovakav koncept u Distriktu nije adekvatan jer nedostaje stručno tijelo koje bi se dalje bavilo pitanjima razvoja javne službe u smislu obuka i usavršavanja, karijerom i mnogobrojnim drugim pitanjima.

Na svim nivoima upravnog organizovanja uspostavljen je službenički sistem za koji se može reći da je sa preovlađujućim elementima merit sistema ali je zbog jakih faktora politizacije još uvijek daleko od idealnog merit sistema. Uglavnom se kombinuje pozicioni i otvoreni službenički sistem.<sup>54</sup>

Uspostavljena je jedinstvena institucija Ombudsmena za ljudska prava. Iako u pojedinim sektorima postoje posebni ombudsmeni (parlamentarni vojni povjerenik, ombudsman za djecu Republike Srpske, ombudsman za bankarski sistem Republike Srpske i ombudsman za bankarski sistem Federacije BiH), institucija Ombudsmena BiH ima nadležnost da nadgleda aktivnost svih institucija BiH, institucija Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH.<sup>55</sup> Međutim, ova institucija ima veoma slab uticaj i domete u zaštiti ljudskih prava budući da se njene preporuke uglavnom ne izvršavaju, na šta konstantno ukazuju gore citirani izvještaji Evropske komisije.

U pogledu transparentnosti u zapošljavanju javnih službenika, uveden je institut javnog konkursa odnosno oglasa. Istina, postoji institut internog oglasa kojim se popunjavaju pozicije državnih službenika kao i mogućnost popunjavanja napredovanjem u službi, premještanjem i raspoređivanjem ali je institut javnog konkursa (oglasa) preovlađujući.

Poseban sistem plata za državne službenika uspostavljen je na svim nivoima državne službe.<sup>56</sup> Prema tom sistemu, državni službenici razvrstani su u platne grupe i platne razrede, s tim što u važećem zakonu u Republici Srpskoj ne postoji mogućnost napredovanja državnih službenika u plati, iako to Zakon o državnim službenicima predviđa, novim Zakonom o platama zaposlenih u organima uprave propisane su samo platne grupe (bez podgrupa), pri

<sup>54</sup> Uporediti: Vranješ, N., „Postupak selekcije službenika u organe uprave Republike Srpske“, *Pravna riječ*, ur. Kuzmanović R., Udruženje pravnik Republike Srpske, br. 22/2010, str. 583–592. Takođe, o različitostima prilikom selekcije državnih službenika u BiH šire vidjeti: Vranješ, N. i Ćurić, V., „Postupak selekcije upravnih službenika – Evropski standardi i domaći pravni okvir“, *Pravna riječ*, ur. Kuzmanović R., Udruženje pravnik Republike Srpske, br. 46/2016, str. 303–323.

<sup>55</sup> Čl. 1 Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 32/00, 35/04 i 32/06.

<sup>56</sup> Vidjeti: Zakon o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 78/15, 88/15, 16/16 i 94/16.; Zakon o platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 31/14, 33/14 i 116/16; Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine F BiH“, br. 45/10 i 111/12 i Zakon o platama zaposlenih u organima uprave Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 14/06 i 41/06.

čemu se platne grupe vezuju za zvanje. Kako su platne grupe vezane za zvanja, onda dva puta uzastopna odlična ocjena ne daje mogućnost da službenik u istom zvanju napreduje u plati.

Po pitanju školovanja i stručnog usavršavanja, ono je u postojećim zakonskim okvirima propisano kao pravo i kao obaveza državnih službenika. Međutim, dešava se upravo ono što Evropska komisija i navodi u svojim izveštajima, a to je da se obuke državnih službenika provode uglavnom iz donatorskih sredstava, a kada tih sredstava i projekata nema usavršavanje prestaje. Dakle, potpuna neodrživost sistema ukoliko se osloni na domaće kapacitete.

Politizacija javne управе je problem koji zaokuplja mnoge zemlje pa i one zemlje razvijenih i tradicionalnih demokratija. Međutim, ona je neizbježan pratilac čini se posebno zemalja postsocijalističke tranzicije. U čemu se ogleda politizacija javne управе u Bosni i Hercegovini i zašto se smatra da je reforma javne управе u domenu javnih posebno državnih službenika dala loše rezultate u domaćem sistemu?

Prvo, valja istaći da većina autora smatra da se politizacija najekleantnije sagledava kroz kadrove, odnosno nametanje bilo kakvog službeničkog sistema izvan merit sistema smatra se politizacijom. Politizacija javne управе ima svoje formalne i svoje materijalne elemente.<sup>57</sup> Ona je prema navedenim parametrima mjerljiva.

Formalna dimenzija politizacije uočljiva je uglavnom u zakonskim rješenjima na način da se zakonskim normama omogućava prijem službenika u javnu službu bez procedure javnog konkursa, zatim često se vrši postavljenje javnih službenika direktno od strane funkcionera nosioca javne vlasti, pri čemu službenički savjeti i slična tijela predstavljaju samo puke izvršioce koji su potpuno instrumentalizovani od strane vladajućih elita.

S druge strane, u odnosu na formalnu, materijalnu dimenzija politizacije javne управе teže je percipirati, sagledavati i mjeriti. Kao indikatori koji ukazuju na nivo materijalne dimenziju politizacije navode se: (1) politička izloženost najviših državnih službenika; (2) smjena rukovodećih državnih službenika dolaskom nove vlade; (3) udio političkih zvaničnika u državnoj službi; (4) udio zaposlenih povezanih sa ličnim povjerenjem političkih zvaničnika; (5) preraspoređivanje državnih službenika povezanih s ličnim povjerenjem političkih zvaničnika; (6) članstvo državnih službenika u političkim partijama i (7) stavovi državnih službenika prema politizaciji državne službe.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Čehovin, M., Haček, M., *Critical Analysis of Civil Service Politicization in Slovenia*, World Political Science, (ed. Dvořáková V., Ilyin M.), Volume 11, No 1/15, str. 136–141.

<sup>58</sup> Čehovin, M., *The Politicization of the State Administration in Slovenia*, Master's Thesis, Faculty

Koje institute politizacije susrećemo u domaćem službeničkom sistemu, a koje su manje ili više utemeljene na postojećem zakonodavstvu, nastojaćemo identifikovati u nastavku teksta.

Krenućemo od mogućnosti angažovanja službenika kroz rad na određeno vrijeme, zbog privremeno povećanog obima posla.<sup>59</sup> Takvu normu nalazimo kako u važećem zakonu u Republici Srpskoj u citiranom članu ali i u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, gdje rad na određeno vrijeme zbog hitne popune, bolovanja i porodijskog odsustva može trajati i do dvije godine.<sup>60</sup> Gotovo identična rješenja nalazimo u Brčko distriktu BiH.<sup>61</sup> Pri tome, zakon je propisao da ta lica moraju ispunjavati uslove radnog mjesta, ali ne i kako se oni selektuju. Očito samo voljom rukovodioca. Nadalje, praksa navedenih nivoa vlasti je probijanje propisanih rokova angažovanja te da tako angažovani službenici gotovo u svim slučajevima dobijaju status na neodređeno vrijeme po raspisanom konkursu. Interni premještaji i interni konkursi iako zakonom propisani se uglavnom ne koriste ili jako malo uglavnom na nivou institucija BiH. Takođe, praksa je da i vršioци dužnosti postavljeni od strane vlade na mjesta rukovodećih državnih službenika gotovo uvijek postaju i dužnosnici. U Republici Srpskoj je prisutna i praksa pozivanja od strane Vlade rukovodećih državnih službenika na davanje mandata na raspolaganje, pod prijetnjom razrješenja, što nije u skladu sa zakonom.

Sagledavajući imenovanje konkursnih komisija za selekciju državnih službenika konstatujemo da su one u Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH predložene od strane rukovodilaca (uglavnom političkih predstavnika), pri čemu Agencija za državnu upravu biva samo servis tim većinski od strane organa imenovanim komisijama. Tako, u Republici Srpskoj, konkursnu komisiju čini pet članova koje imenuje Agencija za državnu upravu od čega tri člana predlaže organ uprave koji potražuje službenika dok dva imenuje Agencija sa prethodno utvrđene liste eksperata. Na pomenutom razgovoru svaki član komisije boduje kandidata bodovima od 5 do 10.<sup>62</sup> Pri tome, sagledavanje struč-

---

of Social Sciences, Ljubljana, 2003, navedeno prema: Čehovin, M., Haček, M.: *Op. cit.*, str. 141–142, navedeno u: Vranješ, N., *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, str. 163.

<sup>59</sup> Čl. 50 st.3 (b) Zakona o državnim službenicima, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16.

<sup>60</sup> Čl. 28a Čl. 62 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, integralni tekst, „Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.

<sup>61</sup> Čl. 46 Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 09/14, 37/15, 48/16 i 09/17.

<sup>62</sup> Čl. 19 Pravilnika o jedinstvenim pravilima i proceduri javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika, Službeni glasnik republike Srpske, br. 68/09, 31/12, i 24/15.

nosti i sposobnosti kandidata vrši se kroz jedan jedini postojeći instrument, intervju–razgovor koji praktično traje svega nekoliko minuta. Najzad, rukovodioci organa uprave i Vlada imaju i krajnji mehanizam da konkurs učine neuspjelim jednostavnim načinom da bez obrazloženja ne donesu rješenje o postavljenju kandidata po predlogu Agencije za državnu upravu, čime su uspostavljene snažne političke poluge nad prijemom državnih službenika. Značajno korektniju varijantu susrećemo u Federaciji BiH i pogotovo na nivou zajedničkih institucija BiH. Naime, Komisiju za izbor u Federaciji BiH sačinjava najmanje pet članova, od kojih su najmanje tri člana državni službenici iz organa državne službe, od kojih je jedan član sindikata, na koji se javni konkurs odnosi i koji imaju akademsko i profesionalno iskustvo u oblastima obuhvaćenim procesom javnog konkursa, dok se ostala dva člana imenuju sa liste eksperata koju utvrdi Agencija.<sup>63</sup> Agencija za državnu službu BiH po svemu sudeći ima odlučujuću ulogu u selekciji kandidata kako u formalnom tako i u materijalnom pogledu. Naime, sastav konkursne komisije koja ocjenjuje kandidate prijavljene na konkurs, a koju imenuje Agencija, takav je da obuhvata dva člana koja predlaže institucija koja potražuje službenika dok preostala tri člana takođe imenuje Agencija iz reda eksperata sa liste koju je prethodno utvrdila tako da preovlađuje ekspertski sastav komisije. Drugo, shodno odredbama čl. 28, st. 1 i st. 2, postavljenje državnog službenika vrši Agencija u skladu sa rezultatima koje je kandidat postigao u izbornom procesu, dok imenovanje rukovodećeg državnog službenika vrši nadležna institucija, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije sa liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs. Međutim, shodno odredbama st. 3 pomenutog člana, Agencija ima zakonsko ovlašćenje da po službenoj dužnosti imenuje i rukovodećeg državnog službenika čije imenovanje inače vrši nadležna institucija, po osnovu prijedloga Agencije, ukoliko to nadležna institucija ne uradi u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja Agencije i liste uspješnih kandidata.<sup>64</sup>

Kao što smo ranije napomenuli, u Republici Srpskoj je poprilično obezvrijeđen sistem ocenjivanja s aspekta njegove implementacije jer ne proizvodi pozitivne efekta kako u pogledu napredovanja u položaju tako i napredovanja u plati. Ocjenjivanje gotovo da i nema uticaj ni kod napredovanja u zvanju jer je ono samo potreban ali ne i zagarantovan uslov napredovanja zbog preo-

<sup>63</sup> Čl. 27. Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12.

<sup>64</sup> Vranješ, N. i Đurić, V., P“ostupak selekcije upravnih službenika – Evropski standardi i domaći pravni okvir“, *Pravna riječ*, ur. Kuzmanović R., Udruženje pravnika Republike Srpske, br. 46/2016, str. 319–321.

vladavajućeg pozicionog službeničkog sistema, a zbog Zakona o platama koji propisuje fiksne platne grupe nemoguće je da se odlično ocijenjeni službenici nagrade pomjeranjem u viši platni razred. Istini za volju, zbog nedostatka budžetskih sredstava ni platne grupe ne bi dale rezultate.

Stručno usavršavanje i osposobljavanje, iako zakonima propisano kao pravo i dužnost državnih službenika, limitirano je finansijskim kapacitetima, a zakon ne prepoznaje napredovanje službenika koji stiču naučna zvanja (specijalisti, masteri, magistri i doktori nauka) što je inače danas praksa institucija EU i zemalja EU. Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u organima uprave ne propisuju zvanja viša od stepena *bachelor* bez obzira na prirodu, vrstu i složenost poslova koji se obavljaju.

Mobilnost državnih službenika, iako zakonom propisana, rijetko se primjenjuje pogotovo između vertikalnih upravnih nivoa. Dosadašnja praksa govori da je bilo pokretljivosti službenika sa entitetskog ka nivou zajedničkih institucija ali ne i obrnuto kao i između entiteta.

Nepotpuno je uređena i disciplinska odgovornost državnih službenika. Tako u Republici Srpskoj ne postoji jedinstven pravilnik na nivou organa državne uprave, već je disciplinska odgovornost propisana uredbom. Uredba ne sadrži sve elemente da bi se valjano proveo disciplinski postupak zbog čega se veoma mali broj subjekata odlučuje i da pokreće isti.<sup>65</sup> Identična situacija je i Federaciji Bosne i Hercegovine gdje je disciplinska odgovornost uređena uredbom dok na nivou institucija BiH postoji Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti.<sup>66</sup> Pravilnik o ovoj materiji postoji u Brčko distriktu BiH.

U pogledu prvostepene zaštite po pravima državnih službenika ona je obezbijeđena kroz postojanje odbora za žalbe na svim nivoima upravnog organizovanja. Međutim, zapaža se da su poprilično nerazvijeni zakonski i kadrovski kapaciteti tih odbora. Tako, odbori nemaju kodifikovanu praksu slučajeva, ne vrši se razmjena prakse, saradnja između odbora kao i saradnja i razmjena praksi i iskustava sa sličnim institucijama van zemlje. Pored navedenog, prisutna je i česta izmjena uspostavljene prakse što stvara nesigurnost odlučivanja i rješavanja predmeta. U cilju jačanja ovih tijela potrebno je izvršiti analizu njihovog rada i naročito prakse kroz prizmu potvrđivanja ili odbijanja njihovih odluka pred nadležnim sudovima.

<sup>65</sup> Vidjeti: Vranješ, N., „Disciplinska odgovornost državnih službenika u Republici Srpskoj“, *Moderna uprava - časopis za upravnopravnu teoriju i praksu*, Agencija za državnu upravu, ur. Čopić D, br. 9/10, str. 91–102.

<sup>66</sup> Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 20/03 i 94/10.

## **Zaključak**

Reforma javne управе u Bosni i Hercegovini je složen proces imajući u vidu postojeće ustavno uređenje, politički sistem, slojevitost i različitost upravnih nivoa. Uprkos tome reformski procesi donijeli su određena rješenja i upravne institute koja su u skladu sa reformskim zahtjevima evropskih integracija sadržanih u izvještajima Evropske komisije o napretku BiH. Međutim, dometi reforme nisu ni blizu zahtijevane i očekivane dinamike te su u znatnoj disproporciji kvantitativna i kvalitativna rješenja. Drugačije rečeno, pojedine upravne oblasti reformisane su samo u formalnom smislu, dok je suštinski (materijalni) ishod reforme takav da su postojeći upravni kapaciteti i dalje daleko od potrebnih kada je u pitanju primjena i provođenje principa evropskog upravnog prostora.

Politizacija javne управе i dalje ostaje suštinski izazov budući da postojeća pa i buduća rješenja nisu oslobođena uticaja političkih faktora. Najviši stepen politizacije javne управе uočavamo u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima.

Zbog prilično zapostavljene reforme u oblastima odgovornost i elektronska uprava građani i privredni subjekti nisu dobili adekvatne javne usluge. Postojeći organi i organizacije управе nisu kapacitetima i ponašanjem na usluzi građanima. Nadalje, međunarodna podrška integracijama pa i budžetima uslovljena je stalnom reformom javne управе. Nema izvjesnosti gdje i kada se reforma završava. Činjenica je da je postojeći strategijski okvir za reformu javne управе istekao i da je potrebno donijeti novi kako bi se pristupilo ne samo ispunjavanju zahtjeva iz Reformske agende, Izvještaja Evropske komisije i drugih dokumenata, već i da se javna uprava reformiše na način da se učini racionalnijom, djelotvornijom i efikasnijom te bližom građanima i privrednim subjektima.



**Nevenko Vranješ, Associate Professor**  
**Faculty of Political Science, University in Banja Luka**  
**Vladimir Đurić, PhD**  
**Professor at Institute of Comparative Law, Belgrade**

## **PUBLIC ADMINISTRATION REFORM PROCESS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA – BETWEEN EXPECTED AND ACHIVED**

### **Summary**

*Public administration reform in B&H is a complex process having in mind the existing constitutional order, political system, complexity and diversity of administrative levels. Despite this fact, the reform process has brought some solutions and administrative institutions that are in line with reform requirements of the European integration process contained in the European Commission Progress Reports on B&H. However, the scope of the reform is not even close to the required and expected dynamics, and there is a considerable disproportion between quantitative and qualitative solutions. In other words, some administrative areas are reformed only in the formal sense, while the substantive (material) outcome of the reform is such that the existing administrative capacities are still far from being necessary when it comes to the application and implementation of the principles of the European Administrative Space.*

*Politicization of public administration remains an essential challenge, since existing and future solutions are not exempted from the influence of political factors. The highest level of politicization of public administration is observed in the field of human resources management.*

*Due to the considerably neglected reform in the area of accountability and e-government, citizens and businesses have not been provided with adequate public services. Existing bodies and organisations do not have sufficient level of capacities to serve the needs of citizens. Furthermore, international support to the integration process, as well as the budget support, are subject to the permanent conduct of the public administration reform. There is no certainty about where and when the reform is to be completed.*

*The implementation period of the present public administration reform strategy has expired, therefore, it is necessary to adopt a new strategic framework which would be aligned with the requirements defined by the Reform Agenda, European Commission Reports and other relevant documents, and, above all, to conduct the reform process in the way to make the public administration more rational, effective and efficient as well as closer to citizens and businesses.*

**Key words:** *public administration, public administration reform, public administration reform strategy, action plan for conducting public administration reform strategy, public administration politicization.*