

**Pregledni naučni rad**

UDK:3.07:37.01:342.51:321.7

**Prof.dr. Edin Ramić<sup>1\*</sup>**  
**Hanka Omanović MA uprave<sup>2\*</sup>**

**IZMEĐU POLITIKE I PROFESIONALIZMA:  
POLITIZACIJA KAO DEMOKRATSKI DEFICIT U  
PROCESU REFORME JAVNE UPRAVE**

**Sažetak**

*Izvršenje političkih odluka, kristalizovano u jedinstvenu nacionalnu politiku, zapravo je najvažniji zadatak uprave. Pojam politizacija javne uprave podrazumijeva fluktuaciju partijske politike koja se provlači u javnu upravu i nametanje vlastitog interesa, također predstavlja politički motiviran angažman javnih službenika koji garantuje isključivo lojalnost vladajućoj klasi, a nikako kvalitet obavljanja stručnih i upravnih poslova. . Politizacija je fenomen koji, ako se dopusti, može da potrese temelje demokratskog društva. Iskustva nekoliko zemalja ukazuju na to da se velika politizacija administracije može razviti u malignu bolest društva. Jedna od osnovnih savremenih tendencija javne uprave jeste depolitizacija javne uprave te profesionalizam javne službe. U proučavanju politizacije uprave, posebnu pažnju treba posvetiti uzajamno povezanim pitanjima: političkim imenovanjem (patronatom) i političkoj partijskoj aktivnosti državnih službenika. Vlada može podržati političke grupe koje favorizuje donacijama ili drugim metodama. S druge strane, različite interesne grupe, naročito ekonomske, koje imaju manje ili više direktne kontakte sa stvarnim političkim grupacijama, mogu pokušati da se miješaju u javnu upravu. Favorizovanje kroz javnu upravu je, nakon podmićivanja, ono što najviše ima tendenciju da oslabi povjerenje u demokratski sistem vlasti. Politizirana uprava se percipira kao dugotrajna ostavština socijalističkog režima koju tranzicija kroz nije uspjela iskorijeniti.*

**Ključne riječi:** politizacija, Vlada, javna uprava, političke partije, depolitizacija, javna služba, javni službenik, demokratija, demokratsko društvo, posljedice politizacije

<sup>1</sup> \*Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

<sup>2</sup> \* Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

## BETWEEN POLITICS AND PROFESSIONALISM: POLITICIZATION AS A DEMOCRATIC DEFICIT IN THE PROCESS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

### *Summary*

*The execution of political decisions, crystallized into a unified national policy, is indeed the most essential task of the administration. The term politicization of administration means the influence of party politics penetrating into public administration and imposing one's own interests it also represents a politically motivated engagement of civil servants that guarantees exclusively loyalty to the ruling class, and not the quality of professional and administrative affairs. The politicization is a phenomenon which, if given free rein, could badly shake the foundations of a democratic society. The experiences of several countries indicate that a large-scale politicization of administration can develop into a malignant disease of society. In a study of the politicization of administration, special attention must be paid to mutually related terms: political appointments (patronage) and political party activities of civil servants. The government can support political groups it favours by giving grants or by other methods. On the other hand various interest groups, especially economic ones, which have more or less direct contacts with the actual political groupings, can try to interfere in the public administration. The passing out of favours through the administration to supporters of those who are in political power is, after bribery, what most deeply tends to weaken confidence in the democratic system of government. Politicized administration is perceived as a long-lasting legacy of the socialist regime that the transition through failed to eradicate.*

**Key words:** *politicization, Government, public administration, political parties, depoliticization, public service, civil servant, democracy, democratic society, the consequences of politicization.*

### 1. UVOD

U prošlih nekoliko desetljeća javna služba postaje sve više politizirana. Koncept dobre uprave od javne uprave traži poboljšanje vlastitog rada na način da bude odgovorna, otvorena i transparentna, aktivno podstiče upotrebu inkluzivnih mehanizama, slijedi i promovira vladavinu zakona,

koristi svoje resurse efikasno i efektivno te isporučuje kvalitetne javne usluge.<sup>3</sup>Od politizacije najbrže “oboli” a najteže se “izliječi” javna uprava. Tranzicijske zemlje su imale problema sa donošenjem zakona, posebno zakona o državnoj službi. Vrlo je bitno da se u poslovanju javne uprave obezbijedi profesionalizam, koji degradira politizaciju. Ono što je bitno, politizacija je vrlo bliska korupciji. Postići dobroupravljanje ljudskim potencijalima na najvišem nivou jeste najveći izazov za reformski proces. Sistem upravljanja ljudskim potencijalima treba biti transparentan, pravičan, treba da podržava vrijednost i profesionalizam, te pruža motivaciju osoblju na osnovu jasnih kriterija. Primarni cilj je razviti profesionalnu, politički nepristrasnu, nacionalno izbalansiranu, etičnu, stabilnu i aktivnu javnu službu, koju poštuju i koja je u stanju pružati učinkovite usluge i vladama i građanima. Stranačkim ovladavanjem javnim sektorom, sistem javne uprave postaje izložen velikom pritisku te se urušava vladavina prava, jednakost pred zakonom i povjerenje građana u pravni poredak. Politizacija i partizacija javne uprave vodi zapošljavanju politički podobnih, umjesto najkvalitetnijih kadrova, proizvedeći loše javne usluge, krizu zakonitosti i odgovornosti.

U sažetoj definiciji Peters i Pierre (2004: 2), politizacija je “zamjena političkih kriterija za kriterije zasnovane na zaslugama u odabiru, zadržavanju, promociji, nagrađivanju i discipliniranju pripadnika javne službe”<sup>4</sup>. Protivnici politizacije često vide birokratski profesionalizam kao branu koja štiti vladu od korupcije, pa oni nastoje podržati nastavak weberijskog pristupa zasnovanom na zaslugama za zapošljavanje i napredovanje. To vrijedi posebno u zemljama srednje i istočne Evrope, koje su bile predmetom znatnog pritiska EU i OECD-a (koji su pomogli u oblikovanju politike EU), tokom pregovora koji dovode do pristupanja, donošenje zakona i postavljanje sistema zasluga.

---

<sup>3</sup> Arapović A (2017), *Depolitizacija i meritornost kao askiomi reforme javnog sektora*, Uprava - tematski časopis sa Naučno-stručne konferencije “Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini-prioriteti i izazovi”, Sarajevo, str.45.

<sup>4</sup> Carolyn Ban (2014), *Drawing the line between political control and politicization: An analysis of public administration theory*, Budapest, str.2.

## 2. POLITIZACIJA JAVNE UPRAVE

Postoje dvije vrste politizacije javne uprave:

- formalna (normativno-pravna, institucionalizirana, neposredna), i/ili
- materijalna (faktička, neinstitucionalizirana, posredna) politizacija.

Javna služba je inherentna politička kreacija a također je inherentno uključena u politiku, jednostavno zato što je ona struktura koja pruža javne usluge građanima - igra ulogu u određivanju tko dobiva što od javnog sektora.<sup>5</sup>

Prvi vid politizacije javne uprave je normativno-pravna institucionalizacija političke moći unutar javne uprave, koja narušava neutralnost, demokratičnost i profesionalizam organa javne uprave. Formalna politizacija javne uprave predstavlja normativno opredjeljenje za neosnovano širenje državne moći koje zadire u sve dijelove administrativnog bića upravne organizacije. Općeprihvaćeni stav nauke upravnog prava, osnovna demokratska načela i evropski, SIGMA<sup>6</sup> principi javne uprave zabranjuju i osuđuju ovaj vid neposredne politizacije kao naročito demokratski manjkav i štetan u upravno, ekonomski i socijalno najvažnijoj oblasti<sup>7</sup>.

Politizacija javne uprave proizlazi iz vidljive i automatske sinteze vladajuće stranke s državom u postkomunističkim državama.<sup>8</sup> Općenito, politizirana uprava se percipira kao dugotrajna ostavština socijalističkog režima koju tranzicija kroz nije uspjela iskorijeniti. Naslijeđena komunistička vrijednost : odanosti političkoj stranci, a ne instituciji, i monopol komunističke stranke na državnom aparatu, rodila je tradiciju prema kojoj administracija automatski postaje lutka vladajuće stranke (ili koalicije).

---

<sup>5</sup> Zahid H.i Mehdi H. *Politization of administration and Its impacts on administrative performance*, University of Dhaka, str.4.

<sup>6</sup> SIGMA (Support for Improvement in Government and Management – udružena inicijativa OECD i EU za jačanje i unapređenje sistema javnog upravljanja, koja djeluje na evropskom tlu posljednjih 25 godina), detaljnije vidjeti: *Principles of Public Administration*, dostupno na: [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org) [17. 2. 2018.]

<sup>7</sup> Tanović M.(2017), *Organizacijski i funkcionalni aspekti unapređenja javne uprave s posebnim osvrtom na reformu javne uprave u BIH*, Sarajevo, str.50.

<sup>8</sup> Sulejmani Q, (2011) , *Politicization in the Macedonian Public Administration*, str.6.

---

Ipak, položaj državnog službenika i dalje se smatra prestižnim poslom, a praktički i integralni dio izvršne funkcije. Također, članstvo u stranci službeno nije uvjet za zapošljavanje, ali su stranačke podružnice jamstvo za dobivanje posla. Pitanje politizacije u mnogim bivšim socijalističkim zemljama, postalo je složenije nakon demokratizacije, jer sada (različiti) izborni rezultati određuju sastav uprave. Za razliku od socijalističke Jugoslavije, gdje je ista stranka ostala na vlasti već gotovo pedeset godina, a politička snaga koja je bila na vlasti ostala je konstantna; danas praksa pokazuje da, kad se izabere drugačija stranka, državne službenike zaposlene u prethodnoj vladi ili zamjenjuju lojalisti vladajuće stranke ili horizontalno pomaknuti unutar sistema javne uprave.<sup>9</sup>

## 2.1. POLITIZACIJA KAO TREND, TENDENCIJA I DEMOKRATSKI DEFICITARNA PRAKSA

Jedan od čimbenika koji bi mogao objasniti postojanost političkog uplitanja u državnu upravu, osobito na nižim pozicijama, je visoka stopa nezaposlenosti- najveća briga u zemlji koja također čini većinu političke retorike. Nastojanja za stvaranjem radnih mjesta u privatnom sektoru (poticanjem lokalnih poduzeća ili privlačenjem inozemnih izravnih ulaganja) traju duže vremena da bi imali učinak od neposrednog zapošljavanja stotina ljudi u javnom sektoru. Dakle, uprava je korisno (i jednostavno) sredstvo za upravljanje koalicijama za povećanje stope zaposlenosti u zemlji. Osim toga, oni koji imaju koristi od “mogućnosti za masovno zapošljavanje” isključivo su stranački lojalisti i bliski dužnosnici stranke. U posljednje vrijeme, već prekomjerna uprava (koja premašuje čak i fizičke kapacitete prostorija državnih institucija) i nedostatak sistemskog zapošljavanja doveli su do prakse “zapošljavanja kod kuće”: zaposlenici su na platnom spisku državne uprave, ali ne očekuje se da će se pojaviti na poslu. Takve prakse izravno utiču na učinkovitost uprave, a stvaraju prostor za daljnju političku manipulaciju.

Potrebno je osigurati poštivanje zakonskog okvira u praksi, posebno u pogledu zapošljavanja osoblja. Iako je reforma javne uprave možda postigla

---

<sup>9</sup> Sević Ž. (2011), “*Government and the State, Politicians and Civil Servants: Politico-Administrative Relationships in Yugoslavia.*”, str 86.

značajne rezultate u zakonodavnom aspektu, te promjene još uvijek nisu uspjele iskorijeniti politički uticaj zapošljavanja osoblja u državnoj upravi. Posmatranje administracije kao vlasništva vladajuće stranke izazvalo je haotičnu i oslabljenu javnu upravu, što također ublažava učinak zakonodavnih reformi koje se provode.

## **2.2. FORMALNA POLITIZACIJA (NORMATIVNO-PRAVNA, INSTITUCIONALIZIRANA, NEPOSREDNA)**

Javne uprava, kao i svaka druga ljudska organizacija, sastoji se od skupina pojedinaca strukturiranih u obliku piramide: onih koji su na vrhu - na vrhu piramidalne strukture i teorijski imaju veću moć i imaju veći uticaj od onih koji su ispod njih u poretku. To je nešto što se može naći u gotovo svim zemljama svijeta. Ali uprava se, također može podijeliti na upravu koja je više politizirana i upravu sa manjim stupnjem politizacije

Iako se mogu primijeniti različiti kriteriji za procjenu stepena formalne politizacije određene uprave, možemo zaključiti da su uprave s dužom karijerom javne službe ili, s druge strane, sa manje politički imenovanim pozicijama manje formalno politizirane od drugih uprava s kraćom karijerom javnih službi ili s više politički raspoređenih položaja (kao i slobodno dodijeljenih pozicija).<sup>10</sup> Da bismo saznali koji sistem prevladava u određenoj upravi, treba jednostavno pročitati trenutne norme kojima se regulira regrutiranje kandidata. Ove norme utvrđuju koje položaje popunjavaju članovi javnih službi koji se slobodno dodjeljuju i koji se mogu politički dodijeliti. Osim toga, potrebno je utvrditi tačan broj pozicija koje ulaze u svaku od ovih kategorija. Nakon što dobijemo ove informacije, opremljeni smo za određivanje stepena formalne politizacije.

## **2.2. MATERIJALNA POLITIZACIJA (FAKTIČKA, NEINSTITUCIONALIZIRANA, POSREDNA)**

Kako bi se utvrdio tačan stepen politizacije prisutnih u određenoj upravi, ipak se mora nadmašiti čisto normativna i kvantitativna perspektiva:

---

<sup>10</sup> Jordi M. (1995), *Public Administration and the Recruitment of Political Elites: Formal and Material Politicization in Catalonia*, Universitat de Barcelona, Barcelona. str.5.

postaje potrebno utvrditi stepen materijalne politizacije, tj. odrediti koji su kriteriji za zapošljavanje kandidata za politički imenovane pozicije. Da bi se dobile takve informacije, potrebno je provesti individualiziranu, detaljnu analizu svih pojedinaca koji se nalaze u uredu, a zatim proučiti njihovu *cursus honorum*.<sup>11</sup>

### 3. PROBLEMATIKA „POLITIČKIH“ POSTAVLJENJA

U političkoj raspravi postoji malo sporazuma o tome što je političko zapošljavanje. Predstavnici različitih stranaka međusobno se optužuju za politička postavljenja, ali rijetko predstavljaju operativne kriterije o tome što znače. Per Lindholm (1976) je predstavio definiciju političkih imenovanja: Političkim postavljenjem podrazumijeva postavljenja u kojima je više službeno osposobljenih osoba „zaobiđeno“ u korist osobe s partijskim zaslugama. Ako se postavljenje temelji samo na iskazanom interesu za taj položaj, slijedi da je postavljenje političko ako postavljenje ne traži druge moguće kandidate od onih koji imaju prikladnu političku pripadnost.<sup>12</sup>

U praksi vidimo fenomen političkih postavljenja kao onaj u kojem je stranačka politička pripadnost uspostavljena kao de facto I Priori kriteriji kvalifikacije zapostavljenje. Takvu situaciju mnogi su pravnici tumačili kao nezakonitu prema Ustavu i drugim statutima. Ipak u ovakvim slučajevima, Vrhovni sud je potvrdio imenovanja. Velika većina pravosuđa pokazala je veliko razumijevanje za politička postavljenja. Bez obzira na formalni aspekt postavljenja, oni su žestoko kritizirani od strane mnogih državnih službenika i masovnih medija. Važan razlog za ovu kritiku je da ima nekoliko aspekata postavljenja tako da se jednostavno ne mogu uvjerljivo pokazati zbog nedostatka obvezujućih dokaza.<sup>13</sup>

Druga situacija je ona u kojoj se formalni kvalifikacijski kriteriji tumače na sporan i devijantan način i na način koji pogoduje političkom postavljenju.

---

<sup>11</sup> *Cursus honorum* (lat.: tijekom službe) je hijerarhijska ljestvica po kojoj su Rimljani mogli napredovati u politici. Najniža funkcija bio je kvestor, zatim pučki tribun, edil, i pretor. Najviša funkcija bio je konzul.

<sup>12</sup> Stahlberg K. (1983), *The politicization of recruitment to central public administration in Finland*, str.161

<sup>13</sup> *Ibidem*, str.162.

Niži akademski stepen može se smatrati zadovoljavanjem kriterija akademskog stepena. Nadležno tijelo za postavljenje traži samo politički prikladne kandidate za poziciju.<sup>14</sup>

Sa druge strane, dolazi do situacije kada politička postavljenja, barem na višim razinama, utiču na spremnost kvalificiranih osoba da se prijave kao kandidati za radno mjesto u državnoj službi. Postoji vrlo uobičajan stav - vidljiv i među studentima na fakultetima - da se ne može prijaviti za posao, osim ako se netko ne uvjeri da je posao "stvarno" otvoren za konkurisanje ili je samo cilj da se zadovolji formalnost, te da posao dobije osoba koja je član neke partije. Međutim, dešava se da zbog nepovjerenja u institucije, kvalifikovani kandidati i ne konkurišu, a da taj konkurs je bio zakonit i bez političkog uticaja. Procedura konkursa često nije transparentna, te samo ljudi iz agencije znaju ko se prijavio, koje je uslove ispunio (ili nije), te se često pod pritiskom javnosti objave i rezultati koji su pogrešni, odnosno opravdavaju izbor za radno mjesto kandidata koji je član neke partije, predstavljajući ga kao najkvalifikovanijeg, ali je „javna tajna“ da niko drugi i nije imao šansu.

#### **4. PATOLOŠKO-SOCIJALNI EFEKTI POLITIZACIJE I NJENA OPĆEDRUŠTVENA POGUBNOST**

Ne postoji samo jedan određeni način postizanja politizacije. Politizacija se obično raspravlja u smislu zaposlenika javnog sektora. Pretpostavka je da je najbolji način da se kontrolira javna birokratija imenovanje vlastitih 'vjernika' na mjesta koja utiču ili kontroliraju javnu politiku. Stvarno imenovanje partijskih lojalista na te dužnosti u birokratiji ne može biti toliko presudno ako političke vođe mogu uticati na ponašanje osoblja koji su već na tim pozicijama. Doista, to je mnogo jeftinija strategija, u smislu potrebnog političkog kapitala i u pogledu rasipanja kadrovskih resursa u vladi.<sup>15</sup> Političke partije nastoje da utiču na mijenjanje mišljenja i ponašanja zaposlenih u javnoj upravi. Slijedeći blisku strategiju mijenjanja ponašanja, politička je strategija pokušavati promijeniti stavove i kulturu

---

<sup>14</sup> Sulejmani Q.(2011) *Politicization in the Macedonian Public Administration*, op.cit. str.7.

<sup>15</sup> Jordi M., op.cit. str. 16.



javne službe. Ova strategija ima neke pozitivne demokratske ciljeve: ako je svrha predložene promjene da birokratija slijedi rezultate izbora i da smatra da je njihova zadaća postići bolje rezultate od prethodnih vršitelja vladine politike. Također strategija je da ako se javnoj službi ne može odgovoriti na političke pritiske, a njeno osoblje ne može biti zamijenjeno, onda mora postojati neki način rada oko njih kako bi se postigli ciljevi koje su izabrani političari izabrali za provedbu. Strukturna rješenja tada uglavnom uključuju dupliciranje ili dopunjavanje službe s kadrom više političkih službenika, ali pribjegava se i promjenama nadležnosti u pogledu odlučivanja. Političari mogu politizirati javnu službu kako bi promijenili politiku. Ministri često tvrde da, kad preuzmu dužnost u službi, suočavaju se s kadrom javnih službenika, često od vrha do dna strukture, koji su predani određenom načinu obavljanja poslova.

Baš kao što postoji niz pretpostavki o uzrocima politizacije, tako i postoje brojne pretpostavke o posljedicama tih promjena u načinu odabira javnih službenika i na način na koji se tim službenicima upravlja. Kao što je već napomenuto, pretpostavlja se da je većina tih posljedica negativna. U smislu administrativnih kriterija, pretpostavlja se da je politizirani administrativni sistem manje učinkovit nego neutralna kompetencija povezana sa sistemom zasluga. Politizacija uzrokuje zapošljavanje u državnoj službi podobnih za ispunjavanje političke volje a ne osoba koji su vrednovani po sistemu zasluga, koji su profesionalni i vrše svoju dužnost u cilju javnog interesa. Političke posljedice politizacije također su pretpostavljene da su negativne i prvenstveno su gubitak povjerenja u pravednost vladinih institucija. U većini industrijaliziranih demokratija birokratija se i dalje smatra pozitivnije od politizacije javne službe. Ipak, iako stranačka politizacija ima više negativnijih posljedica od birokratije, sve veća primjena političkih kriterija potkopava legitimitet birokratije- nešto što malo administrativnih sistema može da priušti.

Konačna posljedica politizacije je da odgovornost javne birokratije može postati ograničenija.

## 6. DEPOLITIZACIJA JAVNE UPRAVE I PROFESIONALIZAM JAVNE SLUŽBE

Reforma javne uprave kao suštinski uvjet predstavlja obavezu depolitizacije javne uprave, s ciljem uspostavljanja nezavisnog, profesionalnog i neometanog funkcioniranja javne uprave.

Profesionalizam javne službe podrazumijeva stalnost svih kadrova u javnoj upravi u tzv. vertikalnom obimu (klasifikacija javnih službenika), gdje je isključena mogućnost direktnog i indirektnog političkog uticaja na bilo koji segment službeničkog sistema. Politički karakter javne uprave, odnosno problem politizacije javne uprave ne predstavlja stvarnu prijetnju djelotvornosti rada i upravljanja organizacijom i državom, već je to politički motiviran angažman javnih službenika, po zaslugama i karakteristikama koje garantiraju jedino isključivo lojalnost vladajućoj klasi, a nikako kvalitet obavljanja stručnih i upravnih poslova.<sup>16</sup>

Političke stranke su u savremenoj teoriji države generatori administrativne moći i time potencijalni agenti korupcije.<sup>17</sup> Nepotizam, političko zapošljavanje i u krajnjem slučaju koruptivne djelatnosti u vezi sa zapošljavanjem najčešće su percepcije javnosti kada je u pitanju procedura za postavljenje državnog službenika, a što je još drastičnije ova slika se prenosi i na opću percepciju stanja u oblasti reforme javne uprave uopće.<sup>18</sup>

Upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi predstavlja oblast menadžmenta koja tehnikom upravljanja kadrovskim kapacitetima osigurava ostvarenje svih organizacijskih ciljeva. Ljudi u javnoj upravi predstavljaju osnovni faktor procesa rada. Tranzicijske zemlje obilježava neadekvatan sistem regrutiranja u državnu službu, nefleksibilnost javne uprave u zapošljavanju, kretanju u službi, sistemu nagrađivanja, zatim, nezaobilazni formalizam i zatvorenost uprave, ograničena mobilnost prilikom kretanja

---

<sup>16</sup> Tanović M. (2017), *Organizacijski i funkcionalni aspekti unapređenja javne uprave s posebnim osvrtom na reformu javne uprave u BiH*, str 55.

<sup>17</sup> Luminita I., Lazaroiu G., Gheorghe I. (2012), *Corruption and Bureaucratie in Public Services, Contribution of Services to Economic Development*, vol. 14, br. 6, str. 668.

<sup>18</sup> Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini [http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/\[17.02.2018.\]](http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/[17.02.2018.])

u službi, doživotna garancija i stabilnost zaposlenja, nereprezentativan i neuslužan imidž državnog službenika.

Proces tranzicije javne uprave iz “represivne u servisnu” zahtijeva da sistem državne službe, koji stoji u osnovi upravljanja ljudskim potencijalima, bude:

- zasnovan na sistemu karijere odnosno zasluga (merit-based public service),
- politički neutralan,
- pravilno strukturiran, tj. postavljen i raspoređen,
- adekvatnog i jasnog obima (right-sized),
- adekvatno plaćen,
- odgovoran, profesionalan, nekoruptivan, dobro osposobljen, usmjeren na učinak, te relativno otvoren.<sup>19</sup>

## 7. STEPEN POLITIZACIJE U EVROPSKIM ZEMLJAMA

Važan aspekt konteksta rada javne uprave je u kojoj mjeri institucije javnog sektora mogu donositi odluke temeljene na njihovoj stručnosti i znanju ili su podložne uticaju politike.

Viši rukovoditelji u istraživanju COCOPS<sup>20</sup>-a pitali su se u kojoj mjeri političari poštuju tehničku stručnost uprave, u kojoj mjeri političari utiču na imenovanja na višoj razini i da li se upuštaju u rutinske aktivnosti.<sup>21</sup> Opet, rezultati su prilično raznoliki u različitim zemljama. Najveći stepen politizacije se percipira u Španiji (4,54), slijede Austrija i Italija (4,11 ili 4,06). U Holandiji percipira se osobito niska razina politizacije (2,95) s sličnim procjenama za Norvešku (3,30) i Ujedinjeno Kraljevstvo (3,34). Ukupni prosjek je 3,70 i može se tumačiti kao jasan pokazatelj postojanja nekih (iako skromnih) politizacija u evropskim javnim upravama.

---

<sup>19</sup> Merima Tanović, op.cit. str.133.

<sup>20</sup> Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS): [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu) [17.02.18.]

<sup>21</sup> Hammerschmid G, Van de Walle S, Andrews R., Bezes P., Görnitz A., Oprisor A, (2013) *Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries*, str.10.

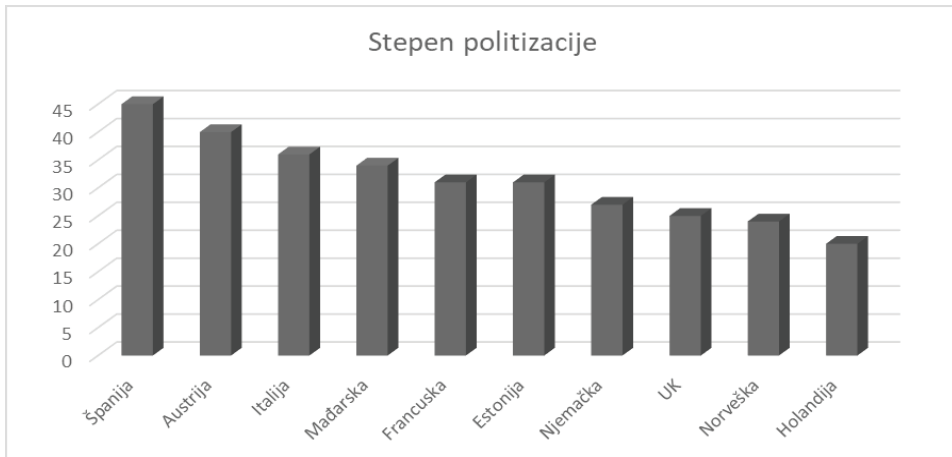


Tabela1. Stepen politizacije u Evropskim zemljama

U zemljama poput Holandije, Velike Britanije i Norveške postoji visok stepen autonomije i nizak stepen politizacije, u zemlje poput Španije Italije, Mađarske i Austrije uočava znatno niži stepen autonomije i viši stepen politizacije.

## 8. ZAKLJUČAK

Dobra uprava počiva na nezavisnosti, stručnosti te integritetu javne uprave, što se odnosi na njene zaposlenike. Koncept dobre uprave od javne uprave zahtijeva poboljšanje vlastitog rada na način da bude odgovorna, otvorena i transparentna, aktivno podstiče upotrebu inkluzivnih mehanizama, slijedi i promovira vladavinu zakona, koristi svoje resurse efikasno i efektivno te isporučuje kvalitetne javne usluge. U reformskoj oblasti upravljanja ljudskim potencijalima velika važnost je data depolitizaciji javnog sektora koristeći se zagovaranjem integriteta i profesionalnosti te da se zapošljavanje i imenovanja u javnom sektoru vrše po principu kompetentnosti i meritornosti. Problem nije samo pri zapošljavanju rukovodećih kadrova, jer politizacija se “uvukla u dubine” javnog sektora. Javni konkursi ne garantuju kvalitetanu procjenu i izbor kandidata na pozicije, zasnovani su na nestandardizovanim procjenama komisije. Stranačka pripadnost ili neka druga lična veza kandidata ni u kojem slučaju ne bi smjela biti presudna prilikom imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru. U politici

zapošljavanja država mora osigurati zapošljavanje kvalitetnih ljudi na ulaznoj razini, Vlada bi također trebala urediti neutralne sisteme promocije i zadržati birokratiju bez politizacije.

Principi koji se moraju poštovati i provesti ukoliko želimo osigurati uspostavljanje depolitizacije su : transparentnost ( potpuna dostupnost javnosti procesa zapošljavanja) , integritet (osiguravanje regurtovanja u javnu službu bez spoljnih uticaja i komisije koje su nadležne za izbor kandidata moraju biti potpuno samostalne i objektivne) i meritokratija (osiguravanje kompetitivnog procesa regurtiranja rukovodećih kadrova uz jasno obrazlaganje odluka pri odabiru rukovodećih kadrova.)

Osnovna stvar jeste osigurati kvalitet javnih konkursa čime bi se spriječio subjektivizam članova komisije i također definisati standarde kompetencija za radna mjesta čime bi se odredio minimum znanja, vještina i sposobnosti za radna mjesta.

## LITERATURA

1. Arapović Adis, *Depolitizacija i meritornost kao askiomi reforme javnog sektora*, Uprava - tematski časopis sa Naučno-stručne konferencije "Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini-prioriteti i izazovi",Fakultet za upravu u Sarajevu, Sarajevo, juli 2017.
2. B. Guy Peters and Jon Pierre, *Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences*, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, 2004.
3. Carolyn Ban, *Drawing the line between political control and politicization: An analysis of public administration theory*,Budapest, 2014.
4. Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, Rhys Andrews, Philippe Bezes, Anja Görnitz Anca Oprisor, Vid Štimac, *Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries*,2013.
5. Jordi MATAS, *Public Administration and the Recruitment of Political Elites: Formal and Material Politicization in Catalonia*, Universitat de Barcelona, Barcelona 1995.

6. Krister Stahlberg, *The politicization of recruitment to central public administration in Finland*, 1983.
7. Luc Ruban, *Politization of civil service*, Handbook of public administration, 2007.
8. Merima Tanović, *Organizacijski i funkcionalni aspekti unapređenja javne uprave s posebnim osvrtom na reformu javne uprave u BiH*, Sarajevo, 2017.
9. V. Merikoski, *The Politicization of Public Administration*, Administrative Law, University of Helsinki Law, 1973.
10. Zahid H. i Mehdi H., *Politization of administration and Its impacts on administrative performance*, University of Dhaka
11. Zeljko Sević, *Government and the State, Politicians and Civil Servants: Politico-Administrative Relationships in Yugoslavia*, 2011.
12. Qëndresa Sulejmani, *Politicization in the Macedonian Public Administration*, 2011.

**Internet izvori:**

1. [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu)
2. <http://eu-monitoring.ba>
3. <http://rju.parco.gov.ba/>