



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET ZA UPRAVU
-pridružena članica-

UPRAVA

Tematski časopis sa
Naučno-stručne konferencije

**„Reforma javne uprave u
Bosni i Hercegovini – prioriteti i izazovi“**

Sarajevo, 2017

IMPRESUM**Izdavač**

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica
Univerziteta u Sarajevu

Adresa

Ul. Igmanska 40 A, 71 320 Vogošća,
SARAJEVO

Za izdavača

Prof. dr Nezir Krčalo

Glavni urednik

Doc. dr. Selma Džihanović – Gratz

Redakcija

Dr Christian Arbeiter, prof. dr Nihada Mujić, dr Giovanni Ercolani, prof. dr Bohuslav Pernica, prof. dr Enes Kujundžić, mr. Đevad Šašić, mr. Amel Delić, prof. dr Aida Habul, prof. dr Nezir Krčalo, prof. dr Amina Hadžibegić – Bicciato, mr Saša Madacki

Sekretar redakcije

Dženan Alić, mr.iur.

Naslovna strana

Jesenko Bajraktarević, CCNA

DTP i Štampa

„Štamparija Fojnica“ D.D. Fojnica

Tiraž

300

ISSN

Tekstovi objavljeni u tematskom časopisu „Uprava“ referiraju se u : EBSCO publishing, CEEOL (Central European Online Library) i Research Bible bazi podataka..

SADRŽAJ

Riječ urednice doc. dr Selme Džihanović – Gratz

Doc.dr Selma Džihanović-Gratz

**PROCJENA UTJECAJA PROPISA KAO INSTRUMENT BOLJE
REGULATIVE U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE
*REGULATORY IMPACT ASSESSMENT AS AN INSTRUMENT FOR
BETTER REGULATION IN THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND
HERZEGOVINA***

mr. sci Merima Tanović

magistar uprave Refik Begić

**FUNKCIJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U
KONTEKSTU REFORME DRŽAVNE SLUŽBE NA NIVOU FBIH
*HUMAN RESOURCES MANAGEMENT FUNCTION IN THE
CONTEXT OF PUBLIC SERVICE REFORM IN FEDERATION OF
BOSNIA AND HERZEGOVINA***

mr. sci Adis Arapović

**DEPOLITIZACIJA I MERITORNOST KAO AKSIOMI
REFORME JAVNOG SEKTORA
*DE-POLITIZATION AND MERITOCRACY AS THE AXIOMS
OF THE PUBLIC SECTOR REFORM***

Amel Delić

**PREDUSLOVI REFORME UPRAVNOG POSTUPKA U
KONTEKSTU PRAKSI I STANDARDA E-UPRAVE
*PRECONDITIONS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE
REFORM IN THE CONTEXT OF E-GOVERNMENT PRACTICES
AND STANDARDS***

Emina Trako

**ISTRAŽIVANJE: KVALITET PRUŽANJA USLUGA – PERCEPCIJA
JAVNE UPRAVE OD STRANE GRAĐANA
*RESEARCH: QUALITY OF SERVICE PROVISION – PUBLIC
ADMINISTRATION PERCEPTION BY CITIZENS***

Zaključci i preporuke

Dnevni red konferencije

Naučno-stručna konferencija

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini - prioriteti i izazovi

Riječ urednice

Članstvo u Evropskoj uniji predstavlja dugogodišnji strateški cilj Bosne i Hercegovine. Na eurointegracijskom putu, reforma javne uprave predstavlja jedan od tri ključna stuba procesa proširenja. Zajedno sa vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem, ova tri stuba predstavljaju horizontalna pitanja od temeljne važnosti za uspjeh u političkim i ekonomskim reformama i izgradnju osnova za sprovođenje pravila i standarda EU. Evropska komisija je posljednjih godina intenzivirala svoje usmjerenje ka reformi javne uprave, definirajući poseban set principa kojima se svaka država – (potencijalna) kandidatknija za članstvo u Evropskoj uniji, mora voditi, s ciljem ispunjavanja pristupnih kriterija i stvaranja ambijenta “dobre uprave”, sposobne za preuzimanje i ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz članstva, istovremeno garantirajući konkurentnost privrede i bolji život i pružanje usluga građanima.

Cilj reforme javne uprave trebao bi biti veća transparentnost, odgovornost i djelotvornost kao i veći fokus na potrebe građana i preduzeća. Adekvatno upravljanje ljudskim resursima, bolje planiranje politike, koordinacija i razvoj, zdravi upravni postupci i poboljšano upravljanje javnim finansijama – svi ovi segmenti su od temeljne važnosti za funkcioniranje države, kao i za provedbu reformi potrebnih za integraciju u EU.

U Bosni i Hercegovini, reforma javne uprave provodi se više od 10 godina. Iako su u pojedinačnim segmentima i oblastima postignuti značajniji rezultati, općenito gledajući, dosadašnja provedba reforme nije na zadovoljavajućem nivou – čak šta više, izvještaji Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu iz godine u godinu ukazuju na ranu, odnosno početnu fazu reforme, ocjenjujući rezultate iste kao stagnaciju, pa čak i nazadovanje – ovo se naročito odnosi na posljednja dešavanja u Federaciji BiH vezano za izmjene Zakona o državnoj službi, odnosno uvođenja, umjesto depolitizacije, daljnje politizacije državne službe, čime se u cijelosti mijenja koncept, struktura i sadržaj državne službe u Bosni i Hercegovini, zasnovan na principima zakonitosti, transparentnosti i javnosti, odgovornosti,

efikasnosti i ekonomičnosti, te, principima profesionalnosti, političke neovisnosti (neutralnosti) i nepristranosti, proklamiranim Strategijom za reformu javne uprave iz 2006. godine i pratećim akcionim planovima (AP1 i RAP1).

Obzirom da je još uvijek u izradi novi strateški okvir za reformske procese u oblasti javne uprave u Bosni i Hercegovini, Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, organizirao je 7. juna 2017. godine naučno-stručnu konferenciju „Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini – prioriteti i izazovi“, s namjerom da na jednom mjestu okupi stručnjake iz prakse, predstavnike akademske zajednice, predstavnike nevladinog sektora, te predstavnike međunarodnih organizacija i Ureda specijalnog predstavnika Evropske unije (EUSR BiH), koji bi sa stručnog, ali i naučnog aspekta, razmotrili ključne probleme dosadašnje provedbe reforme i predložili korake i načine za prevazilaženje istih, s ciljem usmjeravanja današnjih težnji i napora na ciljeve koje je moguće postići i rezultate koji su zaista ostvarivi.

Zaključci i preporuke sa konferencije, koji čine sastavni dio ovog tematskog časopisa, rezultat su veoma aktivnog učešća i konstruktivne rasprave o pojedinim oblastima reforme i itekako mogu poslužiti kao dobra osnova za suštinsko rješenje određenih reformskih pitanja.

Koristim priliku da u ime Fakulteta za upravu – pridružene članice Univerziteta u Sarajevu, te u svoje lično ime, izrazim zahvalnost svim učesnicima Konferencije, a naročitu zahvalnost za podršku ovakve ideje izražavam Uredu specijalnog predstavnika Evropske unije u BiH (EUSR BiH) i Delegaciji Evropske komisije u BiH.

Sarajevo, juli 2017. godine

Doc.dr.sc. Selma Džihanović-Gratz

**PROCJENA UTJECAJA PROPISA KAO INSTRUMENT BOLJE
REGULATIVE U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE**

***REGULATORY IMPACT ASSESSMENT AS AN INSTRUMENT FOR
BETTER REGULATION IN THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND
HERZEGOVINA***

UDK: 060.13(497.6)

Doc.dr.sc. Selma Džihanović-Gratz¹

Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

e-mail: selma.dzihanovic-gratz@fu.unsa.ba

SAŽETAK

Procjena utjecaja (propisa) predstavlja ključni segment tzv. Agende Bolje regulative u Evropskoj uniji i služi kao sredstvo za dizajniranje i procjenu politika i propisa Evropske unije na način da isti ostvaruju svoje ciljeve na najefikasniji i najefektivniji mogući način. Bolja regulativa treba osigurati postupak donošenja odluka koji je otvoren i transparentan, učešće građana i ključnih aktera u procesu kreiranja politika i propisa, treba osigurati da odluke i akcije budu temeljene na dokazima i shvatanju njihovih utjecaja, te u konačnici treba doprinijeti smanjenju, odnosno treba održavati na minimalnom nivou zakonodavne namete preduzećima, građanima, pa i javnoj administraciji općenito. Bosna i Hercegovina, kao država sa dugoročnim strateškim ciljem koji se ogleda u članstvu u Evropskoj uniji, na svom eurointegracijskom putu mora ispunjavati i određene uvjete, jedan od kojih svakako jeste i reforma javne uprave. Jedan segment reforme javne uprave obuhvata upravo oblast kreiranja politika i izrade propisa. Autorica će u ovom radu dati kratak pregled temeljnih zahtjeva ove reformske oblasti, iznijeti temeljne karakteristike izrade propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, objasniti šta predstavlja procjena utjecaja propisa i na koji način se ovaj instrument planira uvesti u proces izrade propisa u institucijama Bosne i Hercegovine. U zaključnim razmatranjima

¹ Autorica je angažirana u svojstvu docentice na Fakultetu za upravu – pridruženoj članici Univerziteta u Sarajevu, a zaposlena je kao šefica Odjela za evropske integracije u Ministarstvu pravde BiH

autorica će iznijeti svoj stav o potrebi poboljšanja procesa izrade propisa u institucijama Bosne i Hercegovine u smislu uvođenja alata i dostizanja standarda koje zagovaraju Evropska komisija i SIGMA.

KLJUČNE RIJEČI

Procjena utjecaja propisa, bolja regulativa, Evropska unija, reforma javne uprave, Bosna i Hercegovina

APSTRACT

(Regulatory) Impact assessment is a key segment of the so-called Better Regulation Agenda in the European Union and serves as a tool for designing and evaluating EU policies and regulations in a way that they achieve their goals in the most efficient and effective manner possible. Better regulation should ensure an open and transparent decision-making process, citizens and key actors participation in the policy-making process, ensure that decisions and actions are based on evidence and understanding of their implications, and finally contribute to reducing or maintaining at the minimum level of legislative burden for companies, citizens and public administration in general. Bosnia and Herzegovina, as a country with a long-term strategic objective that is reflected in EU membership, must also meet certain conditions on its Euro-integration path, one of which is certainly the reform of public administration. One segment of public administration reform includes the area of policy creation and regulation. In this paper, the author will give a brief overview of the fundamental requirements of this reform area, outline the fundamental characteristics of the drafting of regulations in the institutions of Bosnia and Herzegovina, explain what constitutes an assessment of the impact of regulations, and how it intends to introduce this instrument into the process of drafting legislation in the institutions of Bosnia and Herzegovina. In the concluding considerations, the author will express his views on the need to improve the process of drafting regulations in the institutions of Bosnia and Herzegovina in terms of introducing tools and reaching standards advocated by the European Commission and SIGMA.

KEY WORDS

Regulatory Impact Assessment, Better Regulation, European Union, Public Administration Reform, Bosnia and Herzegovina

1. UVOD

Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini donesena je 2006. godine i predstavljala je prvi sveobuhvatan reformski dokument u oblasti javne uprave. Strategija je, zajedno sa pratećim Akcionim planom 1 (AP1), te Revidiranim akcionim planom 1 (RAP1), obuhvatala šest oblasti, tj. prioriteta u kojima je bilo potrebno kratkoročno, srednjoročno i dugoročno djelovati, s ciljem „*stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija i odgovorna za ono što radi; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istodobno ispunjavanje svih uvjeta potrebnih za europske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj*“.² Jedan od prioriteta obuhvata razvijanje općih upravnih kapaciteta u BiH, kao i kapaciteta za donošenje politika/propisa i koordinaciju.³ RAP-om 1, u dijelu 1., pod 2. *Izrada politika, koordinacija i bolja regulativa*, definiran je, između ostalog i cilj koji se odnosi na uspostavljanje efikasnog sistema za procjenu utjecaja politika/propisa na nivou BiH (cilj 2.6).⁴ Realizacija ovog cilja podrazumijevala je više aktivnosti, koje su se ogledale u izradi analize dosadašnjih inicijativa na uvođenju procjene utjecaja u BiH uz ocjenu njihove kvalitete, korištenih metodologija i njihovih utjecaja, kao i izradi i usvajanju metodologije procjene utjecaja, naročito u pogledu mogućih budžetskih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih troškova i koristi, raspodjele troškova i koristi za stanovništvo i njegove podgrupe, mogućih problema u vezi sa provođenjem, prihvatanjem i poštivanjem propisa/politike, mogućih nedostataka, proturječnosti, nejasnoća i propusta u propisu/politici i slično.

Obzirom na činjenicu da se Bosna i Hercegovina nalazi na eurointegracijskom putu, koji – između ostalog – podrazumijeva i sposobnost institucija za preuzimanje i provođenje pravne stečevine Evropske unije (tzv. *Acquis Communautaire*), prepoznavši potrebu za poboljšanjem postupka izrade

² Strategija reforme javne uprave u BiH, str.3, Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO), dostupno na:
http://www.adsfbih.gov.ba/uploaded/posebnidokumenti/strategija_reforme_ju_u_bih.pdf

³ Ibid., str. 21-27.

⁴ Revidirani akcioni plan 1 Strategije reforme javne uprave 1, str. 27, dostupno na Internet stranici Ureda koordinatora za reformu javne uprave <http://parco.gov.ba/latn/?page=453>

propisa u institucijama BiH, ali i potrebu za jačanjem stručnih kapaciteta za izradu propisa i transponiranje *Acquis*-a u domaći pravni sistem, Ministarstvo pravde BiH je 2015. godine pokrenulo aktivnosti na izradi metodologije za procjenu utjecaja prilikom izrade propisa u institucijama BiH.⁵

2. ŠTA SE PODRAZUMIJEVA POD BOLJOM REGULATIVOM?

Bolja regulativa (engl. “*Better Regulation*”) podrazumijeva kreiranje politika i propisa EU na način da postižu svoje ciljeve uz minimalni trošak. Drugim riječima, debata vezano za bolju regulativu ne vodi se oko pitanja da li regulirati ili deregulirati. Riječ je o načinu rada kako bi se osiguralo da se političke odluke pripremaju na otvoren, transparentan način, potkrijepljene najboljim dostupnim dokazima i sveobuhvatim uključivanjem ključnih aktera na koje se iste odnose.⁶

Bolja regulativa podrazumijeva zapravo rađanje stvari na drugačiji, ali ne samo drugačiji, već i na bolji način. To ne znači, kao što je i prethodno istaknuto, da treba deregulirati, već da je potrebno bolje regulirati; da je potrebno ciljeve politika postizati na najefikasniji način, bilo kroz pravila i propise (tamo gdje je to neophodno) ili putem nezakonodavnih sredstava kada god je to dovoljno. Cilj bolje regulative ogleda se u poboljšanju zakonodavnih praksi i procedura kako bi se osiguralo da iste ispunjavaju moderne zahtjeve i očekivanja građana u pogledu maksimalne transparentnosti i širokih konsultacija, kroz koje bi i sami građani u najvećoj mogućoj mjeri bili uključeni u kreiranje politika i propisa. Ključni akteri očekuju

⁵ Jedna od aktivnosti u okviru strateškog programa 6.2. Programa rada Ministarstva pravde BiH za 2015. godinu, odnosila se na pripremu i upućivanje u proceduru usvajanja Odluke o postupku pripremanja, procjene utjecaja i odabiru politike prilikom izrade propisa u institucijama BiH. Temeljem potrebe i iskazane spremnosti USAID-ovog projekta „Jačanje institucija vlasti i procesa u BiH“ (SGIP) od 23.12.2014. godine, aktom ministra pravde BiH, broj 10-06-1-12115/14 od 29.12.2014. godine, data je saglasnost za pružanje tehničke podrške u oblasti procjene utjecaja za donošenje metodologije procjene uticaja politika/propisa na nivou BiH, uključujući pružanje tehničke podrške u procesu konsultacija i daljnjeg razmatranja i donošenja odgovarajućeg propisa, počevši od 01.02.2015. godine. Uspostavljena je Radna grupa u okviru Ministarstva pravde BiH, koja je pristupila izradi analize za potrebe uvođenja procjene utjecaja propisa u institucijama BiH, a potom i izradi metodologije za procjenu utjecaja propisa.

⁶ Evropska komisija, *Better Regulation*, dostupno na: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap1_en.htm

od propisa da isti efektivno ispunjavaju socijalne, okolišne i ekonomske ciljeve koji su u njima zacrtani, te da imaju jasne mjere za praćenje uspjeha realizacije, koje se mogu revidirati kada i gdje je to potrebno i neophodno.⁷

Bolja regulativa ne odnosi se samo na izradu propisa – ona obuhvata kompletan ciklus politika: od kreiranja politike, pripreme i usvajanja; preko provedbe (transponiranja, komplementarnih nezakonodavnih aktivnosti), primjene (uključujući i izvršenja), do ocjene i revizije. Za svaku od ovih faza ciklusa kreiranja politika postoji niz principa, ciljeva, alata i postupaka bolje regulative koji trebaju osigurati najbolje moguće propise⁸ – to obuhvata planiranje, procjenu utjecaja, konsultacije sa ključnim akterima, provedbu i ocjenu, tj. evaluaciju.⁹

2.1. AGENDA BOLJE REGULATIVE U EU

Opredijeljena da promijeni kako ono što EU radi, tako i način na koji radi, Evropska komisija je identificirala bolju regulativu kao jedan od top prioriteta na kojima mora raditi. Naime, evropski izbori iz 2014. godine pokazali su zabrinutost građana i preduzeća, koji su izražavali sumnje da Brisel i njegove institucije ne donose uvijek propise i pravila koje građani i preduzeća mogu razumjeti i primjenjivati. S ciljem vraćanja njihova povjerenja u sposobnost EU da donosi visoko kvalitetne propise, u maju 2015. godine Evropska komisija usvojila je sveobuhvatni reformski paket pod nazivom „Agenda Bolje Regulative“. Ovaj paket pokriva kompletan ciklus razvoja politika koji ima za cilj podstaći otvorenost i transparentnost postupka donošenja odluka EU, poboljšati kvalitet novih propisa kroz bolje procjene utjecaja nacrtu propisa i amandmana, te promovirati konstantnu i konzistentnu reviziju postojećih propisa EU, tako da politike EU postignu svoje ciljeve na najefektivniji i najefikasniji mogući način.

⁷ Evropska komisija, Better Regulation Agenda: Questions & Answers, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4989_en.htm

⁸ Instrumenti bolje regulative trebaju biti: 1. ugrađeni u proces planiranja i kreiranja politika, 2. visokog kvaliteta, 3. zasnovani na dokazima, 4. participatorni, 5. proporcionalni, 6. sveobuhvatni, 7. koherentni, 8. transparentni, 9. nepristrani, 10. dovoljno kapacitirani i organizirani. European Commission, Better Regulation Toolbox, str. 7-8. Dostupno na: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

⁹ European Commission, Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, SWD(2015) 111 final, Strasbourg, 19.5.2015., str. 5. Dostupno na: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

Agenda Bolje Regulative, kao što je ranije naznačeno, obuhvata nekoliko segmenata:¹⁰

- **veću transparentnost i konsultacije** – što podrazumijeva otvaranje postupka kreiranja politika za daljnju javnu procjenu i davanje inputa, sa web portalom putem kojeg se mogu pratiti inicijative i održavati javne konsultacije prilikom ocjene postojećih ili procjene mogućih novih prijedloga;
- **držanje postojećih propisa pod nadzorom i revizijom (tzv. Regulatory Fitness and Performance Programme-REFIT)¹¹** – što podrazumijeva daljnje jačanje procjene postojećeg stanja propisa EU (u smislu fokusiranja na najozbiljnije izvore neefikasnosti i nepotrebnih tereta, te kvantificiranja troškova i koristi određenih akcija, kada god je to moguće), kako bi isti bili efektivniji i efikasniji bez kompromitiranja ciljeva politika;
- **bolje procjene utjecaja i kontrole kvaliteta** – što podrazumijeva jačanje pristupa Evropske komisije procjenama utjecaja i evaluacijama, s ciljem poboljšanja baze dokaza koja potkrepljuje sve zakonodavne prijedloge, bez prejudiciranja političkih odluka, a koji zadatak će obavljati tzv. *Regulatory Scrutiny Board*;¹²
- **novi međuinstitucionalni sporazum za zajedničku posvećenost institucija EU** – što drugim riječima znači da procjena utjecaja može imati efekta samo ukoliko bude shvaćena kao zajedničko opredjeljenje kako Komisije, tako i Vijeća EU i Parlamenta EU.¹³

¹⁰ Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm

¹¹ Ovaj program uspostavljen je 2012. godine kako bi pravo i propise EU učinio jednostavnijim i reducirao troškove propisa, ne ometajući time postizanje ciljeva propisa i postizanje prednosti koje isti nose.

¹² Neovisni Regulatorni nadzorni odbor. Do tada je postojao tzv. *Impact Assessment Board* (Odbor za procjenu utjecaja), koji je prvi put ustanovljen 2006. godine

¹³ Međuinstitucionalni sporazum između Evropske komisije, Vijeća EU i Parlamenta EU o kreiranju boljih propisa (tzv. *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better-Law making*) zaključen je 13. aprila 2016. godine. Objavljen je u Službenom listu EU i dostupan putem linka http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG

3. IZRADA PROPISA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE

Propisi jedne države predstavljaju instrumente za unaprjeđenje njenog ekonomskog i pravnog sistema i imaju značajnu ulogu u očuvanju vrijednosti zajednice, zaštiti prava građana i utvrđivanju njihovih obaveza. Propisi se izrađuju na način da rješavaju ili sprečavaju probleme u interesu građana, unose red u živote ljudi, pomažu u rješavanju sporova, uređuju kaznene mjere, štite prava pojedinaca i grupa i promoviraju blagostanje.

Dobri propisi su pravični, lako razumljivi, pristupačni i primjenjivi - karakterizira ih logična struktura, jasan jezik, pristupačan svim korisnicima, te potkrijepljenost činjenicama i dokazima, koji garantiraju njihovu izvedivost i kvalitet. S druge strane, loše napisani propisi dovode do grešaka u njihovom provođenju, mogućih sporova i potrebe da se izmjenama i dopunama ispravljaju raniji previdi, što rezultira povećanjem troškova. Pored toga, ovakvi propisi stvaraju osjećaj nesigurnosti među građanima i imaju negativne posljedice po kredibilitet zakonodavca¹⁴

Vođeni ovakvim postulatima, Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH su u junu 2002. godine usvojili zajedničku Deklaraciju o kvaliteti regulative i zadužili Radnu grupu da predloži set jedinstvenih pravila koja bi usmjeravala postupak izrade propisa. Rad Radne grupe rezultirao je 2005. godine sveobuhvatnim dokumentom pod nazivom „*Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine*“ (Jedinstvena pravila). Ovim dokumentom uspostavljena su pravila i postupak izrade zakona za sve institucije BiH,¹⁵ tj. uspostavljeni su formalni kriteriji za izradu kvalitetnih propisa u institucijama BiH.¹⁶ Njihovim usvajanjem uspostavljen je pravni okvir i uveden sistem za izradu propisa na nivou institucija BiH, sličan onom u EU i njenim državama članicama.

¹⁴ Ministarstvo pravde BiH, Izvještaj o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine za 2016. godinu, str. 4.

¹⁵ „Službeni glasnik BiH“ broj 11/05, 58/14 i 60/14. Jedinstvena pravila usvojena su kako od strane Vijeća ministara BiH, tako i od strane Parlamentarne skupštine BiH.

¹⁶ Priručnik za izradu pravnih propisa, Tehnički uslovi i stil, Sarajevo, februar 2006. godine, finansirao USAID-JSDP.

Jedinstvena pravila predstavljaju u nomotehničkom smislu dobar alat za institucije BiH prilikom izrade propisa. Osim što propisuju unificiranu tehniku izrade propisa (Dio Drugi),¹⁷ propisuju i unificiranu tehniku izrade obrazloženja propisa (Dio Treći),¹⁸ kao vrlo značajnog segmenta postupka izrade propisa.

Primjena Jedinstvenih pravila u institucijama BiH prati se na godišnjoj osnovi, što je u nadležnosti Ministarstva pravde BiH.¹⁹ Za razliku od dosadašnjih, posljednji izrađeni izvještaj – za 2016. godinu, koncipiran je na nešto drugačiji način, s ciljem dobijanja što kompletnije slike o stanju u pogledu izrade propisa u institucijama BiH. Ministarstvo pravde BiH je kroz ovaj izvještaj analiziralo: planiranje i izvršenje godišnjih planova normativnih aktivnosti i budžeta,²⁰ postupak izrade propisa,²¹ kapacitete za izradu propisa,²² praćenje, izvještavanje i evaluaciju propisa u institucijama BiH,²³ sa naznakom najznačajnijih problema u provođenju Jedinstvenih

¹⁷ Poglavlje I: Sadržaj propisa (čl. 3.-24.); Poglavlje II: Forma propisa (čl. 25.-33.); Poglavlje III: Stil propisa (čl. 34.-45.); Poglavlje IV: Izmjene i potvrđivanje propisa (čl. 46.-57.)

¹⁸ Poglavlje I: Forma obrazloženja (čl. 58.-59.); Poglavlje II: Struktura i sadržaj obrazloženja (čl. 60.-67.)

¹⁹ Ministarstvo pravde BiH izrađuje godišnje izvještaje o primjeni Jedinstvenih pravila. Izvještaji se izrađuju na temelju podataka prikupljenih iz upitnika upućenih institucijama BiH. Pitanja sadržana u upitniku odražavaju ključne segmente postupka izrade propisa. Izvještaji se upućuju Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH na razmatranje i usvajanje. Izvještaji su dostupni na internet stranici Ministarstva pravde BiH www.mpr.gov.ba

²⁰ U okviru ovog dijela analizirana su slijedeća pitanja: veza između planiranja normativnih aktivnosti i budžeta i izvršenja istih, ukupan broj propisa izrađenih u periodu od 2013. do 2015. godine, razlozi smanjenog ili povećanog obima normativnih aktivnosti, okolnosti za izradu propisa koji nisu bili predviđeni programom rada, odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa, postotak ispunjenja planiranih normativnih aktivnosti za period od 2013. do 2015. godine, broj propisa razmatran u redovnom, po hitnom ili po skraćenom postupku, vremenski period i razlozi izmjena i dopuna postojećih propisa. Izvještaj o primjeni Jedinstvenih pravila za 2016. godinu, str. 6.

²¹ U okviru ovog dijela analizirana su slijedeća pitanja: način uspostavljanja i rada radnih grupa za izradu propisa, pripreme teza, obrazloženje propisa. Ibid.

²² Ovaj dio obuhvata pitanja: institucionalni kapaciteti za izradu propisa, stručno usavršavanje osoblja za izradu propisa. Ibid.

²³ Ovaj dio obuhvata pitanja: okvir i instrumenti za praćenje primjene propisa, praćenje i izvještavanje o provedbi propisa, evaluacija učinaka propisa, horizontalne i vertikalne konsultacije u postupku izrade normativnog plana aktivnosti i postupku izrade propisa, elektronska baza propisa. Ibid.

pravila, kao i prijedlog mjera za prevazilaženje problema, u skladu sa nadležnostima propisanim članom 13. stav (1), alineja 11) i članom 16. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH.²⁴

Jedanaestogodišnja praksa primjene Jedinostvenih pravila u institucijama BiH s jedne strane pokazala je značajan napredak sa nomotehničkog aspekta izrade propisa. S druge strane, pak, praksa je ukazala i na određene nedostatke i nedosljednosti kada je u pitanju faza koja prethodi izradi samog propisa – tzv. procjena utjecaja propisa. Jer, iako je članom 72. Jedinostvenih pravila kao jedan od obavezujućih elemenata pripreme propisa propisana izrada teza koje ocrtavaju osnovna opredjeljenja u vezi s pripremom normativnog akta, a članom 73. propisana obaveza tima za izradu propisa da teze dostavi rukovoditelju institucije radi njihovog odobrenja,²⁵ nakon čije potvrde tim za izradu propisa nastavlja rad na izradi prednacrt propisa, praksa je pokazala da većina institucija zapravo nikako ne izrađuje teze, ili ih izrađuju povremeno i bez neke posebne forme.²⁶

4. UVOĐENJE PROCJENE UTJECAJA PROPISA U INSTITUCIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Da bismo mogli shvatiti značaj uvođenja procjene utjecaja propisa u institucije Bosne i Hercegovine, bitno je na prvom mjestu razjasniti šta se zapravo podrazumijeva pod procjenom utjecaja propisa (engl. *Regulatory Impact Assessment*). Postoji nekoliko definicija procjene utjecaja propisa: tako npr. Evropska komisija pod procjenom utjecaja propisa podrazumijeva *prikupljanje dokaza za ocjenu opravdanosti budućih normativnih i nenormativnih rješenja predlagača i kako se ta rješenja mogu najbolje oblikovati za postizanje željenih ciljeva politike*,²⁷ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) pod ovim pojmom podrazumijeva *sistematičan pristup kritičkoj procjeni pozitivnih i negativnih uticaja predloženih i postojećih propisa i nenormativnih*

²⁴ Izvještaj o primjeni Jedinostvenih pravila u institucijama Bosne i Hercegovine za 2016. godinu

²⁵ U slučaju da postoje alternative u vezi sa specifičnom materijom, rukovodilac institucije u odobrenju treba naznačiti koja od opcija će se razmatrati u daljnjem postupku. Ibid., str. 16

²⁶ Ibid.

²⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

alternativnih rješenja,²⁸ dok npr. profesor Mc Garity, autor knjige o ulozi procjene utjecaja u organima uprave u Americi, procjenu utjecaja propisa definira kao *postupak korištenja sveobuhvatne analitičke racionalnosti u cilju rješavanja društvenih problema*²⁹. Koju god definiciju prihvatili, u suštini možemo reći da postupak procjene utjecaja propisa podrazumijeva čitav niz međusobno povezanih istraživačko-analitičkih postupaka i radnji, temeljenih na činjenicama i dokazima, koje trebaju rezultirati dobijanjem i odabirom najkvalitetnijih rješenja. Dakle, osnovni cilj procjene utjecaja ogleda se u stvaranju uvjeta za izradu i donošenje kvalitetnijih propisa temeljenih na raspoloživim činjenicama i dokazima, na način da se ciljevi propisa ostvaruju uz najniže moguće troškove i da ne stvaraju prepreke poslovnom okruženju, građanima i društvu općenito.³⁰

Iako su Jedinствена pravila 2005. godine usvojena s ciljem da, po uzoru na slična rješenja u zemljama EU i regije, uvedu u proces izrade propisa niz inovativnih metoda i tehnika, koje su do tada relativno malo bile poznate i prisutne u normativno-pravnoj praksi i tradiciji u BiH, glavni cilj njihovog donošenja – „da se njihovom primjenom osigura da zakonodavstvo BiH bude razumljivije i provedivije, da se unaprijedi njegova pouzdanost i efikasnost putem procjene uticaja u pogledu finansijskih troškova i koristi u budžetskom, administrativnom, ekonomskom, okolišnom i socijalnom smislu, uključujući i aspekt rodne ravnopravnosti, da se sistematično

²⁸ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>.

²⁹ Mc Garity, Thomas. 1991. Poglavlje 8 knjige Ponovno otkrivanje racionalnosti: uloga regulatorne analize u federalne birokratije. Cambridge: Cambridge University Press.

³⁰ Pored ovog, postoje i posebni ciljevi procjene utjecaja koji se ogledaju u: podsticanju međuinstitucionalne i međuvladine saradnje i koordinacije nositelja izrade propisa radi jednostavnijeg i bržeg usaglašavanja rješenja i ostvarivanja ciljeva; doprinosu jačanju transparentnosti i participativnoj demokratiji kroz uključivanje svih zainteresiranih strana, uključujući javnost, u postupcima izrade, predlaganja, praćenja primjene, izvještavanja i evaluacije propisa; doprinosu ekonomičnom, efikasnom, efektivnom i transparentnijem planiranju i korištenju budžetskih sredstava; doprinosu integriranom, pametnom, održivom i inkluzivnom ekonomskom rastu i razvoju; doprinosu povećanju mogućnosti za zapošljavanje, smanjenju siromaštva, uključenosti u obrazovanju, unaprjeđenju zdravstvene zaštite i sveukupnom smanjenju socijalne isključenosti i diskriminacije, uključujući osiguranje principa ravnopravnosti polova, osnaživanja vladavine prava, napretka u borbi protiv organiziranog kriminaliteta, terorizma i korupcije u Bosni i Hercegovini; doprinosu ostvarenju strateških ciljeva Bosne i Hercegovine u oblasti zaštite okoliša, koji između ostalog uključuje poboljšanje upravljanja okolišem i razvoj okolinske infrastrukture uz povećanje otpornosti na klimatske promjene, zaštiti bioraznolikosti, razvoju energetskeg potencijala, posebno obnovljivih izvora energije i povećanju energetske efikasnosti, itd. Član 3. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila, Ministarstvo pravde BiH, 2017. godina

nadgleda njegova primjena u praksi i vrši revizija postojećih propisa, s ciljem da se izbjegnu situacije u kojima propisi postaju zastarjeli, nedosljedni ili stvaraju nepotrebna administrativna i druga opterećenja društvu i ekonomiji“,³¹ nije bio postignut ni jedanaest godina nakon njihova donošenja.³²

Praksa je pokazala da nivo primjene Jedinštenih pravila – naročito pojedinih odredbi iz trećeg i četvrtog dijela – nije na zadovoljavajućem nivou, upravo iz razloga nepostojanja metodoloških smjernica kojima bi na detaljan način bio definiran način provođenja analitičkih postupaka procjene uticaja. Pored toga, zapaženo je i da još uvijek ne postoji dovoljan stupanj stručnosti u ministarstvima da provode procjene mogućih utjecaja politika/propisa, što sve skupa dovodi do zaključka da nisu vidljivi značajniji pomaci u suštinskoj kvaliteti donesenih politika/propisa, koji bi bili rezultat prethodne procjene mogućih utjecaja najznačajnijih rješenja sadržanih u propisima/politikama, sistematičnog nadgledanja njihove primjene i periodične revizije (ex post evaluacije) usvojenih politika/propisa.³³

S ciljem prevazilaženja identificiranih problema, 2015. godine, uz podršku USAID projekta „Jačanje institucija vlasti i procesa u BiH“ (SGIP), Ministarstvo pravde BiH pokrenulo je aktivnosti na izradi analize za uvođenje sistema procjene utjecaja politika/propisa u institucijama BiH. Ovim je zapravo izvršena pilot procjena utjecaja za izmjene i dopune Jedinštenih pravila i uvođenje metodologije procjene utjecaja propisa, koje su uslijedile nakon jednoipogodišnjeg intenzivnog rada Radne grupe.³⁴

³¹ Analiza o uspostavljanju sistema procjene utjecaja prilikom izrade politika/propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, Ministarstvo pravde BiH, Sarajevo, april 2016. godine, str. 6.

³² Slično je istaknuto i u publikaciji CCI-a „Uticaji zakona – nepoznanica u BiH 2015. godine: „Generalno, bar kada je riječ o učestalom mijenjanju i dopunjavanju zakona ili recimo o potrebnoj izradi „procjena uticaja“, tj. analizi stanja u određenoj oblasti prije kreiranja propisa, zaključili bi da prethodno iskazani cilj nije u velikom omjeru ispunjen niti 10 godina nakon usvajanja Jedinštenih pravila.“, CCI, Tuzla, 2015. godine, str. 28.

³³ Analiza o uspostavljanju sistema procjene utjecaja..., str. 7

³⁴ Radnu grupu formirao je ministar pravde BiH u februaru 2015. godine, u sastavu: Niko Grubešić, pomoćnik ministra pravde BiH, mr.sc.iur. Selma Džihanović-Gratz, šefica Odsjeka za evropske integracije, Alma Gladan, stručna savjetnica – koordinatorica provođenja strategija i politika evropskih integracija i Sandra Srdanović, stručna savjetnica za saradnju sa domaćim i međunarodnim pravosudnim organima.

5. ŠTA OBUHVATA METODOLOGIJA ZA PROCJENU UTJECAJA PROPISA U INSTITUCIJAMA BiH?

Na temelju nalaza analize,³⁵ koji su pokazali da je, s ciljem dobijanja kvalitetnih propisa i politika, neophodno provoditi procjenu utjecaja mogućih rješenja određenog problema ili pitanja u fiskalnom, ekonomskom, socijalnom i okolišnom pogledu, zaključeno je da je ovakve promjene, tj. poboljšanja potrebno uvesti i u proces izrade propisa u institucijama BiH. No, postavilo se pitanje na koji način je to najbolje učiniti – zakonom, podzakonskim aktom ili nekom drugom vrstom dokumenta? Iako je, po uzoru na rješenja iz Republike Hrvatske, bilo prijedloga od strane članova Radne grupe, za donošenjem zakona o procjeni utjecaja propisa, nakon širokog kruga konsultacija zaključeno je da je najoptimalnija opcija da se izvrše izmjene i dopune Jedinistvenih pravila, koja bi kao svoj sastavni dio imala aneks koji zapravo predstavlja metodologiju za procjenu utjecaja propisa u institucijama BiH.³⁶

Metodologija za procjenu utjecaja prilikom izrade propisa predstavlja u suštini sveobuhvatan set smjernica za provođenje postupka procjene utjecaja prilikom izrade prednacrta, nacрта ili prijedloga novih, ali isto tako i izmjena i dopuna postojećih propisa u institucijama izvršne vlasti Bosne i Hercegovine. Metodologijom su definirani:

- a) vrste procjene utjecaja,
- b) obrasci za procjenu utjecaja,
- c) postupak procjene utjecaja – uključujući i način međuinstitucionalnih i međuvladinih konsultacija, te konsultacija sa javnošću,
- d) kontrolna tijela za suštinsku provjeru provedene procjene fiskalnih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih utjecaja,
- e) centralno koordinirajuće tijelo,
- f) postupak razmatranja sveobuhvatne procjene i nacрта i prijedloga propisa,

³⁵ Analizom su sagledani sistemi procjene utjecaja propisa u Evropskoj uniji, tj. institucijama EU, u Republici Hrvatskoj, u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine.

³⁶ Izmjene i dopune Jedinistvenih pravila (zajedno sa Aneksom I – Metodologijom za procjenu utjecaja propisa) usvojene su od strane oba doma Parlamentarne skupštine BiH i objavljene u „Službenom glasniku BiH“ broj 50/17.

- g) elektronski sistem podrške postupku procjene utjecaja,
- h) stručno osposobljavanje i usavršavanje vezano za procjenu utjecaja i izradu propisa,
- i) instrumenti za sveobuhvatno unaprjeđenje kvaliteta propisa, te
- j) druga pitanja u vezi sa postupkom procjene utjecaja.

Metodologijom su definirane dvije vrste procjene utjecaja prilikom izrade propisa – jedna od njih je tzv. *prethodna procjena utjecaja*, koja se treba provoditi za sve propise koji se namjeravaju predložiti u plan normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH i Vijeća ministara BiH, kao sastavni dio godišnjeg programa rada institucije BiH i Vijeća ministara BiH, za međunarodne sporazume, a isto tako – što je vrlo bitno u kontekstu eurointegracijskog puta BiH - i za propise koji se predlažu za usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnom tečevinom Evropske unije. S druge strane, tzv. *sveobuhvatna procjena utjecaja* provodit će se za propise utvrđene godišnjim planom normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH i Vijeća ministara BiH, za koje je kroz prethodnu procjenu utjecaja, na temelju metodologijom propisanih kriterija, utvrđeno da mogu imati značajne fiskalne, ekonomske, socijalne ili okolišne utjecaje. Ovaj postupak podrazumijeva provođenje čitavog niza radnji, počev od analize stanja i utvrđivanja problema, preko utvrđivanja ciljeva, predlaganja mogućih rješenja za prevazilaženje identificiranih problema, tj. postizanje utvrđenih ciljeva, procjene utjecaja mogućih rješenja u fiskalnom,³⁷ ekonomskom,³⁸

³⁷ Procjena fiskalnih utjecaja vršit će se na temelju slijedećih kriterija: a) fiskalnih efekata uvođenja propisa na prihode i primitke, rashode i izdatke za budžetsku godinu i dvije naredne godine, b) obrazloženja promjena u rashodima, izdacima, приходima i primicima, uključujući i utjecaje na ravnopravnost polova, c) promjena u broju zaposlenih (sistemizirana i popunjena radna mjesta), d) potencijalnih obaveza za budžet (jamstva i ostalo), e) fiskalne procjene utjecaja propisa na druge budžete i nivoe vlasti (budžetske i vanbudžetske korisnike, kao i vanbudžetske fondove), ukoliko takvi utjecaji postoje i f) izvora i metoda osiguranja sredstava. Član 12. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedininstvenih pravila.

³⁸ Procjena ekonomskih utjecaja vršit će se na temelju slijedećih kriterija: za pojedinu privrednu oblast ili sektor - a) zapošljavanja u privrednim subjektima, b) zahtjeva za investicije vezano za poslovanje privrednih subjekata, c) operativnih troškova i poslovanja privrednih subjekata, d) novih administrativnih troškova za privredne subjekte, e) stvaranja novih javnih ovlaštenja, f) utjecaja na imovinska prava; na privredu u cjelini – a) konkurentnosti privrede i priliva investicija, b) privrednog rasta, c) održivosti okoliša, d) postizanja ciljeva društvenog razvoja, e) regionalno i na posebne sektore, f) makroekonomskog okruženja, g) tržišne konkurentnosti i h) drugih utjecaja na privredu ukoliko se isti procjenjuju značajnim. Član 13. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedininstvenih pravila.

socijalnom³⁹ i okolišnom⁴⁰ pogledu, provođenja horizontalnih, a po potrebi i vertikalnih, međuinstitucionalnih konsultacija, provođenja konsultacija sa javnošću, uporedne analize predloženih rješenja, predstavljanja rezultata i predlaganja najpovoljnijih rješenja, pa do utvrđivanja okvira za praćenje, izvještavanje i evaluaciju, praćenja i izvještavanja o provođenju propisa, te provođenja srednjoročne, tj. *ex post* evaluacije propisa.⁴¹

Jednu od vrlo značajnih komponenti postupka procjene utjecaja predstavljaju konsultacije, kao oblik participativne demokratije, odnosno učešća građana, poslovne i akademske zajednice, te civilnog društva u procesu kreiranja politika i izrade propisa. S tim u vezi, metodologijom za procjenu utjecaja predviđeno je da će nositelji normativnih poslova (institucije BiH), za potrebe sveobuhvatnijeg i objektivnijeg sagledavanja problema, utvrđivanja ciljeva, procjene utjecaja mogućih rješenja i iznalaženja najpovoljnijih rješenja, morati primjenjivati odgovarajući metod aktivnih konsultacija⁴² ne samo sa nadležnim institucijama u BiH (dakle, kako horizontalnih, tako i vertikalnih međuinstitucionalnih konsultacija), već i sa organizacijama civilnog društva i neovisnim stručnjacima.

Iz izloženog proizilazi da procjena utjecaja prilikom izrade propisa zaista predstavlja sveobuhvatan i kompleksan postupak, za čije provođenje su potrebni prije svega adekvatni – stručni – ljudski kapaciteti, ali i čvrsta

³⁹ Procjena socijalnih utjecaja vršit će se na temelju slijedećih kriterija: a) zaposlenosti i tržišta rada, b) normi i prava uz kvalitetu radnog mjesta, c) socijalne uključenosti i zaštite naročito ranjivih društvenih grupa ili pojedinaca, d) jednakosti u tretmanu i mogućnostima, zabrani diskriminacije, e) privatnosti i porodičnog života, f) zaštite ili izloženosti ličnih podataka pojedinca, g) javnog zdravlja, h) pristupa socijalnoj zaštiti, zdravstvenim i obrazovnim sistemima i posljedicama za njih, i) kriminaliteta i terorizma, j) korupcije i sukoba interesa, k) javne sigurnosti i kriminaliteta, l) odbrane, m) kulture i n) drugih socijalnih utjecaja, ukoliko se isti procjenjuju značajnim. Član 14. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila.

⁴⁰ Procjena okolišnih utjecaja vršit će se na temelju slijedećih kriterija: a) klime, b) kvalitete zraka, c) kvalitete vode, mora i vodnih resursa, d) kvalitete zemljišta i resursa, e) obnovljivih i neobnovljivih izvora energije, f) bioraznolikosti (zaštite biljnog i životinjskog svijeta) i pejzažne raznolikosti, g) upotrebe zemljišta, h) upravljanja otpadom, i) omjera ili vjerovatnoće rizika za okolinu, j) utjecaja aktivnosti privrednih subjekata na okolinu, k) zdravlja životinja i biljaka i sigurnosti hrane i l) drugih očekivanih utjecaja na okoliš, ukoliko se isti procjenjuju značajnim. Član 15. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila.

⁴¹ član 8. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila

⁴² Aktivni metod konsultacija podrazumijeva provođenje individualnih i grupnih konsultativnih sastanaka, anketiranje, intervjue, okrugle stolove, fokus grupe, javne i stručne rasprave putem radija, televizije i društvenih mreža, javne tribine, te druge slične vidove konsultacija. Član 20. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila.

opredijeljenost institucija BiH za uvođenje ovog postupka u proces normativnih aktivnosti. S tim u vezi, postavlja se pitanje tko će provoditi sam postupak procjene utjecaja, a tko, odnosno koja institucija će i na koji način vršiti provjeru provedenog postupka procjene utjecaja?

Izmjenama i dopunama Jedinostvenih pravila predviđeno je da će rukovoditelj organa koji je nositelj normativnog posla (institucija BiH) za propise, za koje kroz prethodnu procjenu bude utvrđeno da je potrebno provesti i sveobuhvatnu procjenu utjecaja, uspostaviti radnu grupu koja će biti zadužena za provođenje sveobuhvatne procjene utjecaja propisa. Dakle, državni službenici unutar institucija BiH će procjenjivati utjecaje propisa sa fiskalnog, ekonomskog, socijalnog i okolišnog aspekta. A obzirom da procjena utjecaja predstavlja najsloženije stručno-analitičke poslove, iste će moći obavljati državni službenici u rangu od stručnog savjetnika do pomoćnika, koji će za ove procese morati biti posebno obučeni.⁴³

S druge strane, ovakvo rješenje povlači za sobom pitanje na koji način osigurati kontrolu onoga što državni službenici, zaduženi za procjenu utjecaja, napišu? Aneksom I Jedinostvenih pravila propisana su kontrolna tijela za procjenu utjecaja propisa⁴⁴ na način da će:

- a) Ministarstvo finansija i trezora BiH vršiti suštinsku provjeru procjene fiskalnih utjecaja propisa, u skladu sa svojim nadležnostima,
- b) Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH vršiti suštinsku provjeru procjene ekonomskih i okolišnih utjecaja, u skladu sa svojim nadležnostima, a
- c) Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvo pravde BiH, Agencija za ravnopravnost spolova BiH, Agencija za prevenciju i borbu protiv korupcije BiH i Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH vršiti suštinsku provjeru provedene procjene socijalnih utjecaja, u skladu sa svojim nadležnostima.

Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH će biti centralno koordinirajuće tijelo,⁴⁵ koje će kao takvo, uz pomoć posebno kreiranog obrasca za te potrebe, provjeravati da li je ispoštovana procedura u pogledu koraka,

⁴³ Član 69. Jedinostvenih pravila i član 34. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila.

⁴⁴ Član 30. stav 1. tačke a), b) i c) Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila.

⁴⁵ Član 31. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila.

odnosno kompletnosti materijala koji se dostavlja Vijeću ministara BiH – drugim riječima, Generalni sekretarijat će provjeravati da li materijal koji se upućuje na Vijeće ministara BiH sadrži prethodnu procjenu (u slučaju kada se Vijeću ministara BiH dostavlja na razmatranje prijedlog normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH), odnosno da li materijal (nacrt propisa) sadrži sveobuhvatnu procjenu (tamo gdje je utvrđeno da se ista mora provesti). S druge strane, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH vršiti će provjeru u pogledu usklađenosti sadržaja izvještaja o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni utjecaja i nacrtu, odnosno prijedloga propisa – drugim riječima, provjeravat će u kojoj mjeri i na koji način su najpovoljnija odabrana rješenja iz sveobuhvatne procjene utjecaja reflektirana u nacrt ili prijedlog propisa koji se upućuje Vijeću ministara BiH na razmatranje.⁴⁶

Na kraju, potrebno je spomenuti da je, za razliku od analiziranih uporednih rješenja, Aneksom I Jedinstvenih pravila predviđeno uspostavljanje tzv. zajednice praktičara,⁴⁷ kao foruma za razmjenu iskustava u primjeni postupka procjene utjecaja i izrade propisa. Ovakva mogućnost veoma je značajna sa aspekta kompleksne unutarnje strukture BiH i njenih nivoa vlasti, a naročito u kontekstu evropskih integracija, jer praktički može poslužiti za unutarnju harmonizaciju propisa različitih nivoa vlasti, što će u konačnici olakšati i postupak usklađivanja zakonodavstva sa pravnom tečevinom Evropske unije.

6. ZAKLJUČAK

Bolja regulativa sve više postaje ključni prioritet djelovanja kako unutar Evropske unije i njenih institucija, tako i u kontekstu reformskih procesa iz oblasti javne uprave u državama Zapadnog Balkana, koje pretendiraju na članstvo u Evropskoj uniji. Države i njihove institucije trebaju kreirati politike i donositi propise koji će biti kvalitetni, jasni, dostupni, lako razumljivi i koji će omogućiti građanima i poslovnoj zajednici da na što lakši i efikasniji način, uz što manje prepreke i troškove ostvare svoja prava.

⁴⁶ Član 30. stav 1. tačka d) Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila. Ovakvo rješenje predstavlja novinu u odnosu na sve sisteme koji su bili obuhvaćeni Analizom. U Republici Hrvatskoj Ured za zakonodavstvo ima ulogu centralnog koordinirajućeg tijela. Slično je i u ostalim analiziranim sistemima. Nijedan od analiziranih sistema ne predviđa ovakav vid kontrole.

⁴⁷ Član 36. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila.

Praksa u Evropskoj uniji pokazala je da su s vremenom njeni građani, kao i poslovna zajednica, postajali sve više zabrinuti u pogledu svrhe kojoj služe propisi koje donose institucije Evropske unije. Zbog toga se 2015. godine, na listi top prioriteta njenih institucija našla i tzv. bolja regulativa.

Dugoročno strateško opredjeljenje BiH usmjereno je ka članstvu u Evropskoj uniji. Na tom putu, država mora ispuniti brojne uvjete i standarde, jedan od kojih se odnosi na reformu javne uprave. Po uzoru na SIGMA principe dobrog upravljanja, strateški okvir za reformu javne uprave kao jednu od oblasti reforme definirao je upravo koordinaciju i razvoj politika, unutar koje oblasti je predviđeno i poboljšanje, tj. unaprjeđenje procesa izrade propisa. Jedanaestogodišnja primjena Jedinistvenih pravila u institucijama BiH pokazala je da postoji potreba za unaprjeđenjem istih u smislu jasnijeg definiranja analitičkih postupaka koji prethode izradi samog teksta propisa. Inicijativa koju je poduzelo Ministarstvo pravde BiH, uz tehničku podršku USAID projekta „Jačanje institucija vlasti i procesa u BiH“ (SGIP), rezultirala je sveobuhvatnom metodologijom za procjenu utjecaja prilikom izrade propisa, koja će biti obvezujuća za primjenu od strane svih nositelja normativnih poslova na nivou institucija BiH.

Za očekivati je da će primjena metodologije za procjenu utjecaja prilikom izrade propisa u institucijama BiH u početku nailaziti na poteškoće, otpor i prepreke, jer predstavlja „nešto novo“, što – po mišljenju mnogih – iziskuje dodatno vrijeme, pa čak i novo upošljavanje ljudi koji bi obavljali samo te poslove. Ipak, značajno je naglasiti da je izrada i uvođenje metodologije procjene utjecaja u institucije BiH bilo uvjetovano nemogućnošću novog upošljavanja službenika koji bi obavljali samo ove poslove, već je izričito rečeno da će se sa postojećim službenicima trebati izvršiti preraspodjela poslova i njihovo obučavanje, kako bi odgovorili novoj ulozi koja će im biti dodijeljena.

Ukoliko bude primjenjivana kako je predviđeno, dugoročno gledano, metodologija za procjenu utjecaja u institucijama BiH doprinijet će većoj otvorenosti i transparentnosti institucija i postupka izrade propisa, većem učešću građana i poslovne zajednice u kreiranju politika i propisa, tj. podsticanju participativne demokratije, omogućit će kvalitetnije propise, temeljene na činjenicama i dokazima, ali isto tako i veću odgovornost

rukovoditelja institucija – nositelja normativnih poslova za rješenja koja budu predlagali kroz propise.

Ukoliko se reformski procesi u oblasti javne uprave suštinski i sveobuhvatno namjeravaju provoditi, bolja regulativa – a time i procjena utjecaja propisa kao jedan od njenih elemenata – mora biti jedan od top prioriteta agende djelovanja institucija BiH, po uzoru na Agendu Bolje regulative u Evropskoj uniji.

7. LITERATURA

Propisi, dokumenti, publikacije, izvještaji

- a) Analiza o uspostavljanju sistema procjene utjecaja prilikom izrade politika/propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, Ministarstvo pravde BiH, Sarajevo, april 2016. godine,
- b) Aneks I Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila, Ministarstvo pravde BiH, 2017. godina
- c) European Commission, Better Regulation Toolbox, 2015. godina
- d) European Commission, Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, SWD(2015) 111 final, Strasbourg, 19.5.2015.
- e) Evropska komisija, Better Regulation Agenda: Questions & Answers, 2015. godina,
- f) Evropska komisija, Better Regulation, 2015. godina,
- g) Izvještaj o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine za 2016. godinu, Ministarstvo pravde BiH, 2017. godina,
- h) Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, „Službeni glasnik BiH“ broj 11/05, 58/14 i 60/14
- i) Mc Garity, Thomas, „Ponovno otkrivanje racionalnosti: uloga regulatorne analize u federalne birokratije“, Cambridge: Cambridge University Press, 1991. godina,
- j) Međuinstitucionalni sporazum između Evropske komisije, Vijeća EU i Parlamenta EU o kreiranju boljih propisa (tzv. *Interinstitutional*

Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better-Law making), 2016. godina,

- k) Priručnik za izradu pravnih propisa, Tehnički uslovi i stil, Sarajevo, USAID-JSDP, februar 2006. godina,
- l) Program rada Ministarstva pravde BiH za 2015. Godinu, Ministarstvo pravde BiH, 2015 godina,
- m) Revidirani akcioni plan 1 Strategije reforme javne uprave 1, Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO), 2010. godina,
- n) Strategija reforme javne uprave u BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO), 2006. godina
- o) „Uticaji zakona – nepoznanica u BiH“ 2015., CCI, Tuzla, 2015. godina.

Internet izvori:

- a) http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf
- b) http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf
- c) http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm
- d) http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap1_en.htm
- e) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG
- f) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4989_en.htm
- g) <http://parco.gov.ba/latn/?page=453>
- h) http://www.adsfbih.gov.ba/uploaded/posebnidokumenti/strategija_reforme_ju_u_bih.pdf
- i) <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>.
- j) www.mpr.gov.ba

**FUNKCIJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U
KONTEKSTU REFORME DRŽAVNE SLUŽBE NA NIVOU FBIH**

**HUMAN RESOURCES MANAGEMENT FUNCTION IN THE
CONTEXT OF PUBLIC SERVICE REFORM IN FEDERATION OF
BOSNIA AND HERZEGOVINA**

UDK: 005.95:342.24(497.6)

**Merima Tanović, mr.sci, viši asistent
Fakultet za upravu-privredna članica Univerziteta u Sarajevu
e-mail: merima.tanovic@fu.unsa.ba**

**Refik Begić, magistar uprave, v.d. direktora Agencije za državnu
službu FBiH
email: refik.begic@adsfbih.gov.ba**

SAŽETAK

Javna služba ne može biti pravilno uspostavljena ukoliko se jasno ne odredi status, značaj, uloga, prava, obaveze i odgovornosti osnovne jedinice, tj. centralnog resursa, što je javni službenik. Javna uprava se percipira kroz rad, djelovanje i karakteristike uposlenog pojedinca koji na osnovu jasno uspostavljenih i utvrđenih pravnih normi izvršava poslove i služi potrebama krajnjeg korisnika, građanina. Stoga, problematika funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj službi predstavlja centralno reformsko pitanje prema SIGMA principima javne uprave za zemlje proširenja. Uspostavljanje profesionalne kadrovske strukture organa javne uprave, jasnog horizontalnog i vertikalnog obima, uvođenje principa zasluga (“merit system”) i hibridnog modela karijere (“career” system), te depolitizacije postupka regrutacije i selekcije, nominalno i faktički garantiraju minimum menadžerskih standarda u upravljanju ljudskim potencijalima. Fragmentacija pravnog sistema i državne službe u BiH ukazuje na tendenciju i trend diferencijalnih reformskih procesa na svakom od upravnih nivoa, koji ugrožavaju uniformnost javne službe u BiH. Naučni i teorijski modeli, evropska i druga komparativna iskustva pružaju adekvatan normativan osnov za buduće korake u procesu reforme državne službe. Osnovna pitanja službeničkog sistema, kao što su pojam javnog službenika, horizontalni i vertikalni obim javne službe, platni

sistem, sistem napredovanja, regrutiranje i selekcija, formiranje u službi, osnovi za prestanak radnog odnosa u javnoj službi, predstavljaju spornu diferencijalnu bazu i krucijalnu deharmonizaciju u reformama državne službe na svakom od nivoa vlasti u BiH. Značaj unutrašnje organizacije, sistematizacije radnih mjesta i uvjeta na radu, kao i pravila dobrog administrativnog ponašanja koji važe u EU, predstavljaju vrlo bitan normativni reformski kontekst za kredibilitet i dignitet profesionalne javne službe u BiH.

KLJUČNE RIJEČI

upravljanje ljudskim potencijalima, javna služba, javni službenik, profesionalizam javne službe, depolitizacija, horizontalni obim javne službe, vertikalni obim javne službe, uniformnost službeničkog sistema, regrutacija, selekcija, ocjenjivanje, napredovanje, platni sistem, formiranje u službi, prestanak radnog odnosa, kredibilitet javne službe, reforma državne službe, građanski orijentirana javna služba

ABSTRACT

Public service cannot be properly established unless it clearly determines the place, importance and role of the basic unit or central resource, which is a public servant.

Public administration is perceived through the work, activities and characteristics of the employed individual who, on the basis of clearly established and determined legal norms, performs the tasks and serves the needs of the ultimate user, the citizen. Therefore, the problem of the human resources management function in the public service is a central reform issue under SIGMA's public administration principles for the enlargement countries. The establishment of a professional staff structure of public administration bodies, a clear horizontal and vertical scope, with the introduction of a merit system and a hybrid career system followed by the depolitization of the recruitment and selection process, nominally and factually guarantee minimum management standards in human resources management. Fragmentation of the legal system and the civil service in BiH points to the tendency and trend of differential reform processes at each of the administrative levels that jeopardize the uniformity of the public service in BiH. Global and theoretical models, European and other comparative

experiences provide an adequate normative basis for future steps in the public service reform process. The basic issues of the civil service system, such as the notion of a civil servant, the horizontal and vertical scope of the public service, the payment system, the system of promotion, recruitment and selection, training in service, the grounds for termination of public service employment, represent the disputed differential base and the crucial de-harmonization in the civil service reforms at each level of government in BiH. The importance of internal organization, systematization of workplaces and working conditions as well as rules of good administrative behavior in the EU, are also a very important normative reform context for the credibility and dignity of the professional public service in BiH.

KEY WORDS

Human resources management, public service, public servant, professionalism of public service, depoliticization, horizontal scope of public service, vertical scope of public service, uniformity of the public service system, recruitment, selection, evaluation, progression, payment system, training in service, termination of employment, credibility of public service, public service reform, citizen-centred public service

1. Uvod

„Upravni sistem ne može biti bolji od ljudi koji ga vode, u kojim se taj sistem personificira. Najozbiljniji nedostaci uprave često proizilaze iz nezadovoljavajuće personalne politike. Obratno, uzdizanje statusa i nivoa administrativnog osoblja često je najstvarniji put da bi se postigli trajni rezultati u izgradnji javne uprave i stabilnijeg programa razvitka.“

Standards and Techniques for Public Administration, UN, 1951

Dobro upravljanje podrazumijeva i zahtijeva dobre ljudske resurse, odnosno supstrat javne uprave sposoban da „ponese“ teret reformskih procesa i stalne izazove unaprjeđenja. Pored potrebe za evropskim integriranjem, a u kontekstu značaja institucionalnih i kadrovskih kapaciteta u javnoj upravi, ne treba zanemariti ni promijenjenu ulogu države i enormno povećanje zahtjeva prema javnoj upravi, koji su izazvali građansku orijentaciju javne uprave („*citizen-centred government*“) i njenu prevashodno servisnu ulogu. Funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi, ali i javnom

sektoru, postavljena u normativne okvire, u potpunosti definira politiku administrativnog osoblja, pristup države ljudskom faktoru u upravnoj organizaciji, te razvoju službeničkog sistema. Normativne pretpostavke i praktična primjena menadžerskih standarda kao osnovnog zahtjeva iz SIGMA principa u oblasti ljudskih potencijala i javne službe za zemlje proširenja, definitivno mijenjaju birokratsku, anahronu, tradicionalnu i nekompetitivnu kulturu javnih službenika.

Smatra se da u pozadini svih problema funkcioniranja javne uprave zapravo stoji neadekvatan pristup i reguliranje pitanja službeničkog sistema, politike osoblja, etike javne službe i organizacije personalne službe.¹

Polazeći od terminološkog opredjeljenja u službeničkom sistemu kao ključne i polazne tačke za pravilno normiranje, primjenu adekvatne politike osoblja u javnoj upravi, postavlja se odgovarajući osnov primarno za formiranje horizontalnog i vertikalnog obima javne službe. Horizontalni obim definira kategorijalni obuhvat javne službe odnosno njime se određuje ko je upravni, državni odnosno javni službenik, dok se vertikalnim obimom definira klasifikacija i unutrašnji sastav profesionalnih kadrova u javnoj upravi odnosno javnom sektoru.

Neadekvatno postavljen horizontalni obim državne službe dovodi do neadekvatne i nepotpune primjene zakona i omogućava „zaobilaznje propisa“, dok problemi u konstruiranju vertikalnog obima dovode u rizik profesionalizam i apolitičnost javne uprave. Navedeno je prevashodno prisutna problematika u kontekstu reforme državne službe u FBiH, ali i na drugim nivoima vlasti, te svakako predstavlja pitanja koja zahtijevaju unutrašnju normativnu harmonizaciju.

Organizacija i funkcioniranje javne uprave, ostvarenje javnog interesa i opće politike javnog upravljanja skoro u potpunosti zavise od aranžmana administrativnog osoblja, koji će komplicirati ili pojednostaviti put do cilja upravnog sistema.

Funkcija upravljanja ljudskim potencijalima obuhvata planiranje ljudskih potencijala, analizu radnih mjesta, upravljanje učinkom, razvoj ljudskih potencijala, podizanje nivoa zadovoljstva zaposlenih, provođenje radnopravnih postupaka itd.

¹ Pusić, E., Nauka o upravi, XII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb, 2002, str. 210

HRM (*Human Resource Management*) ističe značaj ljudskog faktora kao ključnog za kvalitet javne službe i predstavlja centralno reformsko pitanje prema SIGMA principima za zemlje proširenja.

Osnovni cilj i zahtjev reformskog procesa je izgradnja institucionalno i kadrovski snažnih upravnih kapaciteta sposobnih i spremnih za transponiranje *acquis communautaire-a* u domaći pravni sistem i efikasnu implementaciju evropskih pravnih propisa.

U svrhu pravilnog uspostavljanja svih funkcija HRM-a u javnoj upravi, a koji garantiraju profesionalnu, apolitičnu, efikasnu i efektivnu javnu službu, potrebno je stvoriti adekvatne normativne pretpostavke naročito za:

1. princip meritornosti/ sistem karijere,
2. načelo jednakog tretmana u sistemu regrutacije i selekcije,
3. pravilnu vertikalnu klasifikaciju pozicija,
4. kontinuirano obrazovanje i usavršavanje i profesionalni razvoj(formiranje u službi),
5. praćenje i ocjenjivanje radnih rezultata(„efficiency records“) u vezi s plaćom i napredovanjem,
6. inkorporiranje faktora etike, lojalnosti, discipline, kredibiliteta i prestiža javnog službenika
7. vezu između samostalnosti u vršenju upravnih ovlaštenja i sankcija („ovlaštenja, ali i odgovornosti“).

Zasluge, sposobnosti i jednake mogućnosti prilikom zapošljavanja i kretanja u službi treba da predstavljaju faktor prepoznatljivosti kvalitetnog ulaznog i internog toka u upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Kvalitet javne službe ovisi o pravilno uspostavljenom, zakonitom, objektiviziranom postupku regrutacije i selekcije, gdje procedura garantira angažman najboljih kandidata. U vertikalnom obimu javne službe potrebno je uspostaviti pravilnu kategorizaciju rukovodećih i ostalih javnih službenika, te onemogućiti direktnu i indirektnu politizaciju svih kategorija, čime se osigurava profesionalizam javne službe.

Kredibilitet i dignitet javne službe pružaju osnov za izgradnju povjerenja građana u državu, pravni sistem i institucije javne uprave, te je pravilno ponašanje prema građanima potrebno podržati inkorporacijom faktora etike, lojalnosti, ali i prestiža javnih službenika, u zakone i podzakonske

akte. Evropska unija je u svrhu promocije građanski orijentirane javne uprave („*citizen-oriented public administration*“) usvojila Kodeks dobrog administrativnog ponašanja², koji je podržan pravnom zaštitom ombudsmena EU. Osnovu dobrog administrativnog ponašanja odnosno standard kvaliteta javne usluge postavlja personifikacija samog pružaoca, što je javni službenik.

Prema načelima upravnog postupka, službeno lice ima samostalnost u vođenju, odlučivanju i ocjeni dokaza, segmentima presudnim za donošenje upravnih akata, ali i vršenju materijalnih radnji, te je u tom dijelu potrebno osigurati vezu između nivoa samostalnosti i nivoa odgovornosti (ovlaštenja i nadzor, ovlaštenja i sankcije).

2. Ljudski potencijal kao vrijednosni faktor – kadrovska politika i profesionalizam u javnoj upravi

Ljudi u javnoj upravi, kao personifikacija cjelokupne organizacije rada u javnoj upravi, predstavljaju centralni vrijednosni faktor radnog procesa, a tehnička sredstva, zadržavaju samo pomoćnu funkciju, iako zbog dinamike i stalnog unapređivanja mogu značajno doprinijeti efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti odnosno funkcionalnom aspektu u procesima reforme javne uprave. Ljudski faktor kao nosilac ukupnog radnog procesa, predstavlja potencijalni razvojni kapacitet javne uprave, čiji će rezultati rada zavisiti od sljedećih elemenata:

- kadrovske politike,
- radne sposobnosti ili tzv. “KSAO” (*Knowledge, Skill, Ability and Other characteristics*)³ javnih službenika,
- službeničkog sistema (prijema u službu, kretanja u službi, sistema plaća, mobilnosti itd.),
- uvjeta na radu,
- institucionalne komunikacije tj. veza i odnosa u procesu obavljanja poslova (uključujući liderske sposobnosti i kompetencije rukovodioca organa javne uprave),
- adekvatnosti podjele poslova i unutrašnje organizacije.

² Detaljnije vidjeti Joanna Mendes , Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behavior, EUI LAW, 2009/09.

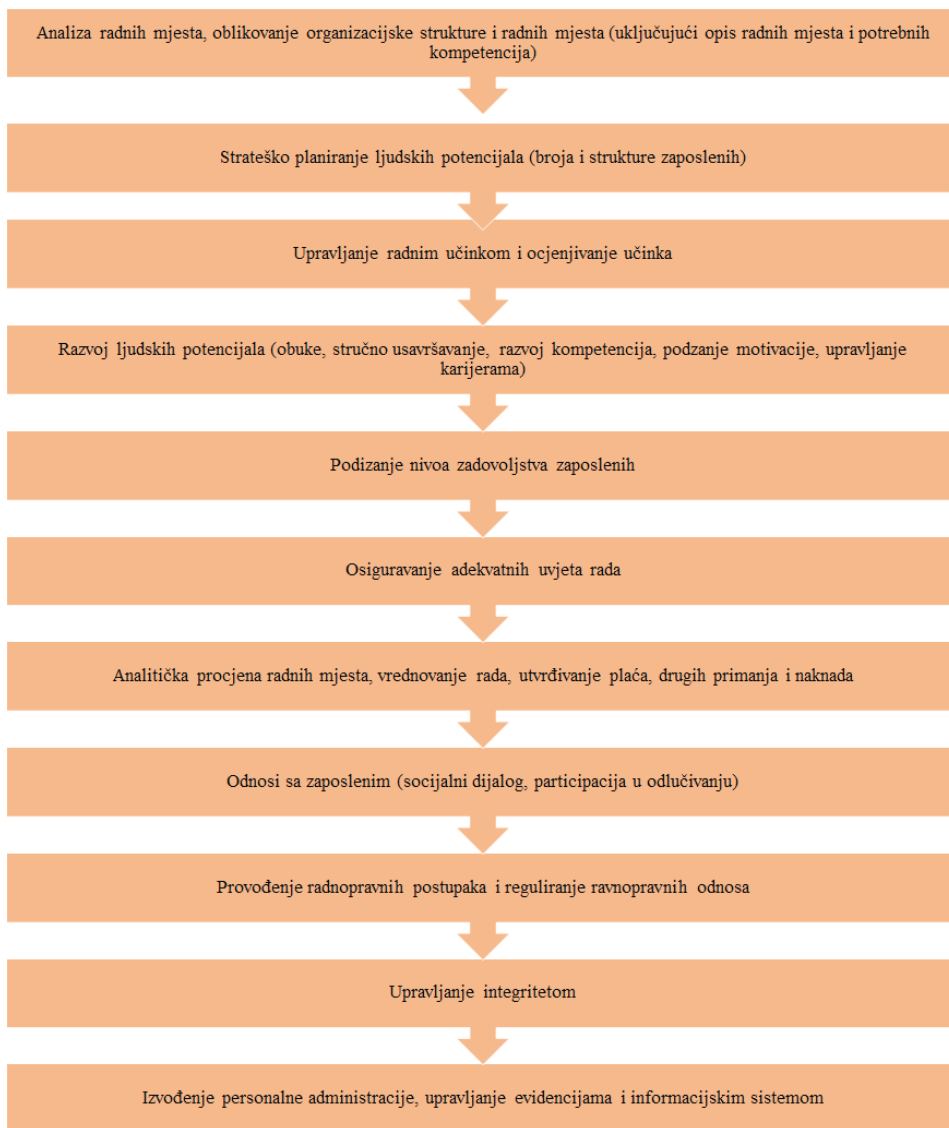
³ Jurgen Berthel, Fred Becker (2013) *Personal Menagement*, Schaffer-Poeschel, Stuttgart, str. 139.

Navedeni elementi su organizacijski segmenti u tijesnoj vezi sa funkcijama upravljanja ljudskim potencijalima, za koje je potrebno postaviti reformski strateški okvir s vremenski determiniranim akcionim planovima implementacije, a naročito unificirane normativne ugradnje u smislu izmjene postojećih ili donošenja potpuno novih zakonskih i podzakonskih akata.

3. Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi kao faktor organizacijsko- -funkcionalnog unapređenja javne uprave

Pitanje upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, kao centralno organizacijsko-kadrovsko pitanje u upravnim organizacijama predstavlja oblast menadžmenta koja tehnikom upravljanja kadrovskim kapacitetima osigurava i garantira ostvarenje organizacijskih ciljeva. Ljudi u javnoj upravi predstavljaju osnovni konkurentni faktor procesa rada, te se zbog toga funkcije upravljanja ljudskim resursima u privatnom sektoru trebaju prilagoditi specifičnostima javne službe. *Upravljanje ljudskim resursima u savremenim organizacijama* odnosno savremenu funkciju tzv. *Human Resource Menagement (HRM)*, čini:⁴

⁴ Gregor Virant et al. (2015) *Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi u Bosni i Hercegovini*, T&T concept, Sarajevo, str. 13.



Shema 1.

Priroda i poslovi organa javne uprave zahtijevaju da se u sistem upravljanja ljudskim potencijalima inkorporiraju specifičnosti državne službe:

- a) organizacija, umrežavanje, saradnja i jasna podjela nadležnosti između centralne jedinice za upravljanje ljudskim resursima i perifernih jedinica na nivou upravnih organizacija,

- b) veći i pravno zahtjevniji angažman svih funkcija upravljanja ljudskim resursima,
- c) visoko proceduralan i složen postupak selekcije kandidata po javnom konkursu i internom oglasu uz obavezno pravo na pravni lijek,
- d) visoki kriteriji, proceduralni zahtjevi i odgovornosti u segmentima radnopravnih normi zaštite i kredibiliteta javnih službenika (etički kodeks, ocjenjivanje, napredovanje, disciplinski postupci itd.),
- e) naglašenost integriteta javnog službenika u svim aspektima upravljanja ljudskim resursima.⁵

Za uspostavu strateškog centra ukupnog službeničkog sistema vrlo je značajno na svakom od upravnih nivoa centralizirati i jasno definirati nadležnost jednog državnog organa (ministarstvo ili specijalizirana agencija) za upravljanje ljudskim potencijalima (ne podijeljena odgovornost između dva ili više organa), u svim funkcijama upravljanja ljudskim potencijalima (ne samo najznačajnijim, ili samo kadrovsku administraciju) i za sve kategorije javnih službenika (ne samo državnih). Pored centralnog organa za upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, u okviru organa uprave potrebno je formirati (perifernu) jedinicu za upravljanje ljudskim potencijalima, odnosno jednog ili više specijalista službenika za upravljanje ljudskim potencijalima u manjim organima.⁶

Funkcije upravljanja ljudskim potencijalima definiraju se putem:

- zakona o javnim službenicima,
- propisa centralnog organa za upravljanje ljudskim resursima (etički kodeks, podzakonski akti kojim se detaljizira i unapređuje minimum obuhvata zakonske norme),
- propisa rukovodioca organa javne uprave (strategija razvoja organa javne uprave, pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, te drugi podzakonski akti koji reguliraju pitanja iz oblasti upravljanja ljudskim potencijalima).

⁵ Slično vidjeti: *ibid.*, str. 14.

⁶ *Ibid.*, str. 15-26.

Funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi podržava:

- individualiziran, fleksibilan, kompetitivan radnopravni status;
- jasnu podjelu poslova usmjerenu ka strateškim ciljevima upravne organizacije i povezanu s uspostavljenim sistemom mjerenja učinka (tzv. *performance measurement*);
- mjerenje učinka kao polaznu osnovu sistema zasluga (*merit system*) u službeničkom sistemu;
- plaće, sistem kretanja u službi (napredovanje/degradiranje), ocjenjivanje i stručno obrazovanje i usavršavanje uspostavljene pretežno po sistemu zasluga.
- Dalje, *HRM* u javnoj upravi stavlja potpuni fokus na zadovoljstvo zaposlenih i razvoj ljudskih kapaciteta u vezi sa strategijom razvoja upravne organizacije, čini upravnu organizaciju fleksibilnom, uvodi decentralizaciju odlučivanja i devoluciju odgovornosti, obezbjeđuje adekvatne uvjete rada, otvara mogućnosti dokazivanja, ali i podiže skalu odgovornosti

4. Promjene službeničkog sistema – reforma javne(državne) službe

Potreba za sistemskim i pomnim izgrađivanjem službeničkog sistema javnog sektora, a naročito javne uprave, leži u suštini svih reformskih procesa. Zbog činjenice da je to kritični faktor utjecaja na funkcioniranje javne uprave, čija unutrašnja organizacijska dimenzija može biti motivirajuća ili frustrirajuća, bitno je da se pravilno reguliraju i postave:

- uvjeti za prijem javnih službenika,
- procedura prijema javnih službenika,
- raspodjela poslova javnih službenika,
- prava i dužnosti, status javnih službenika,
- mobilnost javnih službenika,
- platni sistem,
- instrumenti kontrole rada i discipline državnih službenika(izvještaji o radu, procjena učinka u postupku ocjenjivanja, disciplinski postupci, suspenzija, prigovor na materijalne radnje, žalba u upravnom postupku itd.)
- razlozi za prestanak radnog odnosa.

Evropski sistem reformirane državne službe ne podržava duboko ukorijenjene principe koji obilježavaju stare, s aspekta unapređenja organizacije i metoda rada retrogradne službeničke sisteme, svojstvene naročito tranzicijskim zemljama, koje obilježavaju:

- neadekvatan sistem regrutiranja u državnu službu (ograničena konkurencija kod rukovodećih / rukovodilaca, politizacija, korupcija, moguća subjektivnost i diskriminacija u proceduri selekcije kandidata itd.),
- nefleksibilnost javne uprave u zapošljavanju, kretanju u službi, sistemu nagrađivanja,
- zatvorenost i formalizam u metodama rada organa javne uprave, nedostupnost i nepristupačnost kao obilježje procedura za ostvarenje prava građana i zaštite javnog interesa,
- model državne službe baziran na godinama radnog staža, a ne sistem napredovanja po učinku i rezultatima rada, odnosno ne sistem zasluga,
- ograničena mobilnost prilikom kretanja u službi (napredovanje i interni/eksterni premještaj)
- 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.⁷

⁷ Detaljnije vidjeti: UNDP, Public Service Reforms: Trends, Challenges and Opportunities, Discussion Paper, 5. mart, 2013.

KLJUČNI ZAHTEJEV: *Obim javne službe je jasno definiran i primjenjen u praksi tako da su postavljeni pravni okvir i unutrašnja organizacija za profesionalnu javnu službu*

KLJUČNI ZAHTEJEV: *Profesionalizam javne službe je osiguran dobrim menadžerskim standardima i praksama upravljanja ljudskim potencijalima*

Princip 1 Obim javne službe je **adekvatan, jasno definiran i primijenjen u praksi**

Princip 3 Zapošljavanje državnih službenika zasnovano je na **principu zasluga(merit) i jednakog tretmana u svim fazama** zapošljavanja; **kriteriji za raspoređivanje na niže rangirano radno mjesto i prekid radnog odnosa za državne službenike su eksplicitno postavljeni**

Princip 4 **Spriječen je direktni ili indirektni politički utjecaj na više rukovodeće pozicije u javnoj službi**

Princip 5 **Platni sistem za državne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mjesta; pravičan je i transparentan**

Princip 2 **Politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu javnu službu je uspostavljen i primjenjen u praksi, unutrašnja organizacija omogućava konzistentne i efektivne prakse upravljanja ljudskim potencijalima unutar javne službe**

Princip 6 **Profesionani razvoj javnih službenika je osiguran, ovo obuhvata redovno obučavanje, pravednu ocjenu rezultata rada, mobilnost i unapređenje na temelju objektivnih i transparentnih kriterija i zasluga(merit).**

Princip 7 **Postoje mjere za promoviranje integriteta i prevenciju korupcije, te mjere koje osiguravaju disciplinu u javnoj službi**

Agencija za državnu službu Federacije BiH
Odsjek za obuku i usavršavanje

Shema 2.

Evropski standardi u oblasti HRM
SIGMA principi javne uprave za zemlje proširenja - oblast javna služba i upravljanje ljudskim resursima

Pregled Izvještaja o napretku reforme javne uprave – PARCO 2007-2016.
Statistički prikaz provedbe po reformskim oblastima s osvrtom na HRM

Godina	Ukupno AP1 - godišnje	Godišnja stopa napretka	Izrada politika i koordinacijski kapaciteti	Javne finansije	Upravljanje ljudskim potencijalima	Upravni postupci i upravne usluge	Institucionalna komunikacija	Informaciona tehnologija
2007	18,43%	-	19,55	20,63	22,13	13,70	21,12	13,44
2008	32,62%	14,19%	34,60	34,48	38,60	27,93	33,31	26,77
2009	39,07%	6,45%	39,92	44,85	45,25	33,42	40,44	30,51
2010	49,23%	10,16%	47,51	54,23	51,61	39,74	64,57	37,70
2011 (VI)	52,28%	3,04% ²¹	50,35	54,65	59,31	41,17	69,15	38,97
Godina	Ukupno RAP1 - godišnje	Godišnja stopa napretka	Strateško planiranje i koordinacija politika	Javne finansije	Upravljanje ljudskim potencijalima	Upravni postupci i upravne usluge	Institucionalna komunikacija	e-uprava
2011	Do kraja 2011. godine ukupno je: 9 % ciljeva R 32% je počela provedba, 19 % nije niti počela ciljeva, dok za 18% p				P1 ispunje U toku je vedba nije	u potpunosti, 40 % djelimično, la provedba 82% kontinuiranih počela.		
2013	46 %	-	55%	64%	33%	43%	53,7%	46,7
2014	61 %	15 %	63%	69%	54%	52%	76%	48%
2015	65 %	4 %	70%	71%	58%	66%	77%	49%
2016 (VI)	66%	1%	73%	71%	58%	68%	78%	49%

Shema 3.

5. Sažetak SIGMA Izvještaja za BiH (2015-2016) u dijelu upravljanja ljudskim potencijalima odnosno službeničkog sistema u FBiH - perspektiva razvoja državne službe i reformski pravac

Fokus SIGMA Izvještaja 2015-2016. stavljen je primarno na pokušaj isključivanja kategorije rukovodećih državnih službenika iz državne službe u FBiH izmjenama i dopunama federalnog zakona o državnoj službi (“Službene novine Federacije BiH” broj: 99/15), koje je Ustavni sud FBiH stavio van snage⁸, a koje su otvarale mogućnost politizacije državne službe. Zloupotreba perioda aktivnih promjena dovela je do reformskog teksta zakona koji ugrožava princip depolitizacije i profesionalizam javne službe, što su vrhunski principi savremene javne uprave.

Dalje, SIGMA Izvještaj za navedeni period spominje “probleme državne službe” u FBiH, odnosno BiH u cjelini, a koji predstavljaju otvoreni prostor za reformsko djelovanje, odnosno navodi da:

- su se desile značajne promjene od 2015. (“još odvojeni zakoni o državnoj službi sva četiri upravna nivoa”/nedostatak konzistencije u politici ukupne državne službe, usvojena Reformska agenda 2015.-2018. s bitnim pretpostavkama za reformu javne uprave, ze da još postoji fragmentacija državne službe),
- izmjene zakona o državnoj službi FBiH iz 2015. isključuju top menadžment iz državne službe i značajno umanjuju uogu Agencije za državnu službu FBiH u postupku zapošljavanja(selekcije i regrutacije),
- Agencija za državnu službu FBiH ima značajnu ulogu u upravljanju ljudskim potencijalima, ali dominira tzv.“kadrovska administracija” što ne odgovara savremenim menadžerskim standardima i praksama,
- postoje neadekvatnosti u uspostavljanju horizontalnog obima državne službe,
- je “substancijalno pogoršan/pokvaren” vertikalni obim državne službe (“zamagljena” linija između državnih službenika i političkih imenovanja, postoji rizik politizacije državne službe, nekonzistentno postavljen vertikalni obim, rukovodeći državni službenici “nedefinirana kategorija”),
- se od odluke Ustavnog suda iz 2010. donose kantonalni zakoni (što je dalja i dublja fragmentacija državne službe/veća ograničavanja

⁸ Odluka Ustavnog suda FBiH broj: U-13/16 od 7.12.2016 god. („Službene novine Federacije BiH“ broj: 9/17)

mobilonosti državnih službenika između upravnih nivoa, jednak problem statusa rukovodećih kao i na nivou FBiH),

- zakon o državnoj službi strukturalno regulira sve potrebne aspekte, ali naročito bilježi problematiku svih funkcija upravljanja ljudskim potencijalima,
- postoje blage varijacije u broju državnih službenika zbog “zabrane zapošljavanja”,
- generalno postoji nedostatak odgovarajućeg i koherentnog strateškog plana razvoja državne službe, što potvrđuje pravac promjena u FBiH,
- postoji disperzija funkcija upravljanja ljudskim potencijalima između odgovornosti Ministarstva pravde i Agencija, što je pitanje koje zahtijeva centraliziranje,
- Agencije za državnu službu/upravu nisu dovoljno “osnažene” za vođenje, podršku monitoring politike i pravnog okvira državne službe itd.

Evropski koncept reforme državne službe i primjeri zemalja pristupnica EU pokazuju dominantan trend u promjeni “sistema pozicija prema sistemu karijere” koji važi u službeničkom sistemu na način da:

- unapređenja budu zasnovana na evaluacijama potencijala i rezultatima rada, a ne na godinama staža,
- sistem plaća i platni razredi budu transparentni i fleksibilni u smislu da dozvoljavaju povećavanje / smanjenje plaće po radnom učinku,
- obuka javnih službenika bude obavezna i povezana s evaluacijom, te da ne podliježe dodatnim birokratskim procedurama osim prijavljivanja,
- se normativno modificira princip stalnosti zaposlenja u državnoj službi i načelo tzv. “doživotnog zaposlenja”.⁹

Zaključno, savremeno upravljanje ljudskim resursima konceptom planiranja ljudskih resursa organizuje kadrovske kapacitete kroz ulazni tok (regrutiranje, selekcija/izbor, orijentacija, socijalizacija), interni tok (evaluacija performansi i potencijala, interno raspoređivanje, promocija, denominacija, trening, edukacija) i izlazni tok (penzionisanje, otkaz

⁹ Demmke, C. (2014) *Evropske državne službe između reforme i tradicije*, Evropski institut za javnu upravu, Maastricht, str. 57-59.

državnog organa ili javnog službenika, dobrovoljno napuštanje).¹⁰ Suština pravilno postavljenog službeničkog sistema je da se posljednja dva (interni, izlazni) povežu s individualnim efektima na radu javnog službenika (teorija radnog učinka u sistemu zasluga).

6. Ključni problemi službeničkog sistema u FBiH - područja reformskog djelovanja u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima

Summa summarum, službenički sistem u FBiH i vrlo oslabljene funkcije upravljanja ljudskim potencijalima, a koja predstavljaju prostor za donošenje potpuno novog zakona i predstavljaju primarna područja reformskog djelovanja su:

- pitanje horizontalnog (pojam i kvalifikacija kadrova) i vertikalnog obima državne službe (klasifikacija kadrova),
- neplaniranje ljudskih potencijala (opći plan kadrovske politike),
- postupak regrutacije i selekcije ne osigurava uspostavljanje profesionalne kadrovske strukture organa državne uprave,
- degradacija sistema zasluga i sposobnosti („merit system“) te jednakog tretmana u svim fazama zapošljavanja („eticizacija“ državne službe),
- nepostojanje centralne institucije za upravljanje ljudskim potencijalima,
- stagnacijski interni tok (mobilnost, napredovanje u službi, ocjenjivanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje, disciplina itd.),
- obilježja sistema „pozicija“, ne sistema karijere,
- problematika izlaznog toka (kriteriji za prestanak radnog odnosa podržavaju neprikosnovenu stabilnost zaposlenja - manjak internih uzroka i slabost ljudskih uzroka u kriterijima za prestanak radnog odnosa u državnoj službi),
- kantonalni zakoni o državnoj službi i mogućnost daljnje fragmentacije državne službe u BiH,
- „dugotrajnost“ zakona i podzakonska prenormiranost.

Normativno i praktično stanje državne službe u FBiH, *de iure* i *de facto*, pokazuje, ne sporeći vrlo slične probleme drugih administrativnih nivoa u BiH u pitanjima službeničkog sistema i politike osoblja, kako Federacija

¹⁰ Rahimić, Z. (2010) *Menadžment ljudskih resursa*, Ekonomski fakultet u Sarajevu, Sarajevo, str. 185-359.

BiH ne poznaje savremene tehnike i standarde upravljanja ljudskim potencijalima. Nijedna od funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi nije razvijena, izuzev uvriježene funkcije vođenja personalne administracije i upravljanja kadrovskim evidencijama.

Formiranje strateškog centra ukupnog službeničkog sistema, odnosno uspostava centralne jedinice za upravljanje ljudskim potencijalima, koja nosi i koordinira sve navedene funkcije, predstavlja polaznu normativnu pretpostavku osiguranja jedinstvene državne službe.

LITERATURA

1. Dimitrijević, Pavle (1959) *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Savremena administracija, Beograd.
2. Flumian, Maryantonett (2009) *Citizens as Prosumers: The Next Frontier of Service Innovation*, Institute on Governance, Canada.
3. Flynn, Norman (1990) *Public Sector Management*, knjiga I, Harvester-Wheatsheaf, London
4. Gaus, M. John et al. (1936) *The frontiers of Public Administration*, University of Chicago Press, Chicago.
5. Gellhorn, Walter (1967), *Ombudsman and others- Citizen's Protectors in nine Countries*, Harvard University Press, USA.
6. Habermas, Jurgen (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Massachusetts Institute of Technology, USA.
7. Halligan, John (1998), *Public Service Reform*, Centre for Research in Public Sector Management, University of Canberra, Australia.
8. Ham, Laurie (2000), *Strengthening Government-Citizen Connections: Health Policy in Canada*, OECD, Paris.
9. Harmon, M. Michael, Mayer, T. Richard (1994) *Organization theory for Public Administration*, Chatellaine press, USA.
10. Hoen, W. Herman (2001), *Good governance in Central and Eastern Europe- the Puzzle of Capitalism by Design*, Massachusetts, SAD.
11. Holland, Kaspar, Svein, Eriksen (2002) *Izazovi reforme*, Agencija za unapređenje državne uprave, Beograd.
12. Jeftić, Alma (2009), *Public administration reform in Bosnia and Herzegovina through psychological prism of human resource management*, master thesis, International University of Sarajevo, Sarajevo.
13. Mendes, Joana (2009), *Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, EUI Working Paper, Florence, Italia.
14. Rahimić, Zijada (2010) *Menadžment ljudskih resursa*, Ekonomski fakultet u Sarajevu, Sarajevo.

15. Sandrovičs, Andrics (2010) *Human Resource Development in Public Administration - A Case of Latvia*, Human Resources Management&Ergonomics, Volume IV, 1/2010.
16. Virant, Gregor et al. (2015) *Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo

**DEPOLITIZACIJA I MERITORNOST KAO
AKSIOMI REFORME JAVNOG SEKTORA
(De-politicization and Meritocracy as the
Axioms of the Public Sector Reform)**

UDK: 332.2.021.8:-027.555:330.66

**mr.sci Adis Arapović, Program menadžer
Centri civilnih inicijativa
e-mail: adis@ccibh.org**

SAŽETAK

Dobra uprava (eng. *good governance*) počiva na nezavisnosti, stručnosti i integritetu javne uprave i njenih uposlenika. Koncept dobre uprave od javne službe traži poboljšanje vlastitog rada na način da bude odgovorna, otvorena i transparentna, podstiče upotrebu inkluzivnih mehanizama, slijedi i promovira vladavinu zakona, koristi resurse efikasno i efektivno, te isporučuje kvalitetne javne usluge.

Kadrovskom popunjavanju javne administracije i drugih javnih institucija, ustanova i kompanija svaka razvijena država posvećuje značajnu normativnu pažnju. Za postizanje najboljih rezultata prilikom popunjavanja pozicija u javnoj upravi, teži se osiguravanju najvišeg nivoa zakonitosti, transparentnosti, konkurentnosti i jednakih mogućnosti, tj meritornosti kao temeljnog principa.

U Bosni i Hercegovini ima preko 165.000 zaposlenih u sektoru javnih usluga, javnoj upravi ili javnom sektoru. Pored toga, postoji još blizu 20.000 rukovodnih i upravljačkih pozicija unutar javne uprave koje su zvanično nepolitičke, ali se nerijetko smatraju izbornim plijenom. Politizacija i stranačka imenovanja i zapošljavanja na upravljačke, rukovodeće, pa i sve ostale pozicije u javnom sektoru, više je pravilo, a manje izuzetak. Promoviranjem stranačkog ovladavanja javnim sektorom, sistem javne uprave izložen je pritisku, urušava se vladavina prava, jednakost pred zakonom i povjerenje građana u pravni poredak. Politizacija i partizacija javne uprave vodi zapošljavanju politički podobnih, umjesto najkvalitetnijih kadrova, proizvodeći loše javne usluge, krizu zakonitosti i odgovornosti.

Zbog toga je nužan krupan zaokret u političkoj kulturi, javnim politikama i svakodnevnoj praksi imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru, jer su depolitizacija i meritornost aksiomi i presudne determinante reforme javne uprave.

KLJUČNE RIJEČI

Javna uprava, javni sektor, depolitizacija, meritokratija, Bosna i Hercegovina

SUMMARY

Good governance rests on independence, competence and integrity of public administration and its employees. The concept of good governance wants public administration to improve its work to become responsible, open and transparent, to encourage the utilization of inclusive mechanisms and to promote rule of law, to use its resources efficiently and effectively and to render good quality public services.

Every developed state pays considerable attention to recruitment in public administration and other public institutions and companies. For achieving best possible results, the focus is on ensuring the highest degree of legality, competitiveness and equal opportunities, that is, meritocracy as the principle.

In Bosnia and Herzegovina, there are more than 165,000 individuals employed in the public service sector or public administration. Moreover, there are additional almost 20,000 managerial positions in the public administration that officially are non-political, however, there are serious attempts to take control over them and make them political i.e. election prey. Politicisation, recruitment and appointments to managerial and all other positions in the public sector along political lines have become a rule, not an exception. Promotion of direct and utterly harmful political control over the entire public sector expose the system to the collapse of a fragile rule of law, equality before law and confidence in the legal system. Politicisation and partisanship of the public administration have reached maximum, and recruitment of politically suitable rather than best qualified individuals renders poor public services, crisis of legality and lack of accountability. That is why it is imperative to have a sharp turn

in the political culture, public policies and daily practices that are used in the public sector appointments and recruitment, because de-politicisation and meritocracy are axioms and the decisive determinants of the public administration reform.

KEY WORDS

Public administration, public sector, de-politicisation, meritocracy, Bosnia and Herzegovina

1. DOBRA UPRAVA POD POLITIČKIM PRITISKOM

Dobra uprava (eng. *good governance*) počiva na nezavisnosti, stručnosti i integritetu javne uprave¹ i njenih uposlenika. Koncept dobre uprave od javne administracije 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. Javna uprava, u pravilu, osigurava poštivanje i primjenu sljedećih principa:

- a) zakonitosti;
- b) transparentnosti i javnosti;
- c) odgovornosti;
- d) efikasnosti i ekonomičnosti;
- e) profesionalnosti i nepristrasnosti.

Kadrovskom popunjavanju javne administracije i drugih javnih institucija, ustanova i kompanija svaka razvijena država posvećuje značajnu normativnu pažnju. Za postizanje najboljih rezultata prilikom popunjavanja pozicija u javnoj upravi, teži se osiguravanju najvišeg nivoa zakonitosti, transparentnosti, konkurentnosti i jednakih mogućnosti, tj meritornosti kao principa.

¹ Pod pojmom javne uprave, iako postoje i druge definicije, u ovom kontekstu podrazumjevamo ukupnost javnog sektora, odnosno sve redovne aktivnosti koje vrši država, njeni sastavni administrativni dijelovi, odnosno pojedinci – funkcioneri, državni službenici i namještenici - i institucije (državni organi, agencije, fondovi, ustanove i kompanije). S obzirom da se sve ove djelatnosti vrše u javnom interesu, za ovakvu državnu upravu koristićemo temin javna uprava, a on integrira pojmove državne službe, javne administracije, javnih usluga, isl.

Reforma javne uprave jedan je od ključnih preduslova za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, te obaveza koja proističe iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Strategijom reforme javne uprave u BiH iz 2006. godine, kao i naknadno usvojenim Akcionim planom i Revidiranim Akcionim planom 1, utvrđene su smjernice za jačanje opštih upravnih kapaciteta, te operativni planovi za napredak u šest reformskih oblasti: strateško planiranje, koordinacija i izrada politika, javne finansije, upravljanje ljudskim potencijalima, upravni postupak, institucionalna komunikacija i e-uprava.

Ključni cilj ovih dokumenata, jeste razvoj javne uprave u BiH koja bi bila efikasnija, djelotvornija i odgovornija, koja bi građanima pružala bolje usluge za manje novca, te poslovala na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih evropskim integracijama, čime bi zaista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.

Posebna važnost, u reformskoj oblasti upravljanja ljudskim potencijalima, data je depolitizaciji javnog sektora u BiH kroz zagovaranje profesionalizma i integriteta, a naročito izgradnju procedura imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru po principima kompetentnosti i meritornosti.

Uprkos činjenici da su vlade svih nivoa usvojile pomenute dokumente, u dosadašnjem periodu implementacije postignut je izuzetno ograničen napredak u reformi javne uprave i poboljšanju njenih kapaciteta u smislu ispunjavanja zahtjeva evropskih integracija. Evropska komisija i drugi relevantni subjekti su kroz svoje izvještaje² konstantno izražavali ozbiljnu zabrinutost zbog nedovoljnog progressa reformi uprave i nedostatka saradnje između različitih nivoa, te ukazivali na potrebu izrade nove strategije reforme javne uprave.

U oblasti upravljanja ljudskim potencijalima, evidentno je prisustvo političkih uticaja kod zapošljavanja ne samo rukovodećih kadrova, već i po dubini javnog sektora, čak do nivoa izvršilaca i saradnika. Razdvajanje političkih funkcija i javne uprave nije na jasan način precizirano. Uslovi kompetencija za rukovodeća mjesta nisu definirani precizno, polazeći od neophodnih specifičnih znanja i iskustva, ili usmjerenih obrazovnih profila, već naprotiv, veoma uopšteno i teško provjerljivo. Javni konkursi

² Dostupno na: http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis

ne garantiraju iole kvalitetnu procjenu kompetencija kandidata, već su zasnovani na arbitrarnim, nestandardiziranim procjenama članova komisija.

Pomenuti nedostaci, uz mnoge druge navedene u dokumentu *Analiza instrumenata političkog imenovanja i zapošljavanja* u javnom sektoru u BiH³, doveli su do toga da regulatorni okvir izbora i imenovanja na rukovodeće pozicije u javnom sektoru, na svim nivoima vlasti u BiH, ne obezbjeđuje na kompetencijama zasnovano zapošljavanje rukovodećih državnih⁴ službenika, niti takvo imenovanje uprava i rukovodstava javnih ustanova, javnih preduzeća, fondova, agencija i dr. Regulatorni okvir je fragmentiran, neprecizan, u mnogim segmentima nedovoljno jasan i kvalitetan, te ostavlja izuzetno veliku mogućnost diskrecionih ovlaštenja svim akterima uključenim u postupke imenovanja. Gore pomuneta analiza navodi da postoji preko 150 pojedinačnih pravnih normi (zakona, podzakonskih akata i statuta) na sva četiri nivoa vlasti u BiH, koji uređuju postupak imenovanja i zapošljavanja rukovodećih i drugih službenika.

Institut javnog konkursa, iako propisan kod pomenutih imenovanja, pretvoren je u puku formalnost. Zakonite i transparentne procedure, kao i efikasni instituti javnih konkursa za izbor, imenovanja i zapošljavanja kadrova na rukovodećim i upravljačkim pozicijama u javnom sektoru, te državnih službenika i namještenika u upravi, prvi su preduslov dobre uprave lišene presudnog vanjskog institucionalnog ili parainstitucionalnog utjecaja. Javni konkurs sa svim podrazumijevajućim elementima jedan je od ključnih mehanizama zaštite, također i od presudnog utjecaja pojedinaca, grupa ili organiziranih subjekata izvan državnog aparata kao što su političke stranke, poslovni centri moći, interesne grupe, vjerske zajednice, strani ili međunarodni subjekti, itd.

Ipak, s obzirom da je važna karakteristika predstavničke demokratije konkurencija političkih subjekata i takmičenje za osvajanje vlasti, u kontekstu ove teme, odnos političkih stranaka i javne uprave od presudne je važnosti. Stranačka pripadnost ili druga lična veza kandidata ili nosilaca rukovodnih pozicija u javnoj upravi ne bi smjela biti relevantna, a nipošto presudna karakteristika prilikom imenovanja ili zapošljavanja u javnom

³ Dostupno na www.sposobnimanepodobnim.ba

⁴ Ispravno bi bilo koristiti termin „javni službenik“, mada ovaj integralni pojam nema uporište u zakonodavstvu koje u pravilu koristi termine državni službenik, ali je time reduciran samo na užu administraciju, ne i na cjelinu javnog sektora.

sektoru⁵. Niti jedna radna pozicija u javnom sektoru, od visokih upravljačkih i rukovodećih, do namještenika i pomoćnih radnika, ne smiju se smatrati izbornim ili stranačkim plijenom, osim jasno definiranih tzv. „političkih funkcija“.

2. GRANICA IZMEĐU POLITIČKE VLASTI I JAVNE UPRAVE

Formalne političke funkcije su one koje shodno izbornom zakonodavstvu predstavljaju predmet stranačke konkurencije na izborima, poznate kao “pozicije neposrednog izbora” isključivo u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. To su u prvom redu državni, entitetski, kantonalni i lokalni parlamenti i skupštine, zatim pozicije članova Predsjedništva BiH, pozicije Predsjednika/potpredsjednikâ Republike Srpske, te pozicije načelnikâ i gradonačelnikâ (izuzev gradova Sarajevo, Mostar, Istočno Sarajevo i Brčko distrikta). Ovo izuzeće definirano je Izbornim zakonom BiH⁶, a potom potvrđeno zakonima o državnoj službi koji pobrojane funkcije ne smatraju dijelom državne službe ili javne uprave.

U drugom redu jesu političke funkcije posrednog izbora delegatskim modelom, a to su domovi/vijeća naroda države i entiteta, što su takođe imperativne odredbe Izbornog zakona BiH.

Treći nivo čine politička imenovanja formalne izvršne vlasti⁷, što je dijelom predmet izbornog, a dijelom drugog predmetnog zakonodavstva. Politička imenovanja formalne izvršne vlasti podrazumjevaju parlamentarna imenovanja Predsjednika/potpredsjednikâ Federacije BiH, Vijeća ministara BiH, vladâ entiteta i kantona, Vlade i Gradonačelnika Brčko distrikta, te posredni izbor gradonačelnikâ gradova Sarajevo, Mostar i Istočno Sarajevo.

Posljednjim nivoom tzv. političkih imenovanja možemo smatrati tzv. uže kabinete, odnosno savjetnike i personalni ured rukovodećih funkcionera

⁵ Primjera radi, Zakon o državnoj službi BiH, u članu 16. stav e), između ostalog nalaže da: „Državni službenik ne može biti član upravnih i drugih odbora političkih stranaka i ne smije slijediti instrukcije političkih stranaka“.

⁶ https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-bos.pdf

⁷ Ovaj nivo političke vlasti deriviran je iz ustavnih odredbi, kao i neposredno izabrani pojedinci, ali posebnim zakonima (Zakon o Vijeću ministara, Zakon o Vladi FBiH, Zakon o Vladi RS, zakoni o kantonalnim vladama, itd.) preciziran je način popunjavanja ovih organa, nadležnosti i prava imenovanih, čime je njihova pozicija takođe izuzeta iz sistema državne službe, što su predmetni zakoni potom potvrdili u odredbama o izuzeću.

kojima je shodno zakonu dato diskreciono pravo imenovanja ovih osoba.

Zbir svih pobrojanih formalnih i pratećih političkih funkcija u Bosni i Hercegovini, uključujući nivo države, entiteta i kantona iznosi približno 1.691, što je broj političkih funkcija vezan za opće/parlamentarne izbore. Također, na nivou lokalne samouprave, uključujući Brčko distrikt (BD), postoji dodatnih približno 4.148 političkih funkcija vezanih za lokalne izbore (općinska vijeća/skupštine opština/Skupština BD, načelnici i gradonačelnici). Zbirno, u Bosni i Hercegovini ima približno 5.771 formalna politička funkcija⁸.

Sva preostala imenovanja i zapošljavanja trebala bi biti predmetom sistema javne uprave, bez relevantnog ili presudnog utjecaja političkih centara moći, političkih stranaka ili pojedinaca na njeno kadrovsko popunjavanje i funkcioniranje.

Za potrebe ove analize isključivo su razmatrane upravljačke i rukovodeće funkcije, jer su iste ograničene mandatom ili pojednostavljeno, i u pravilu, osobe koje popunjavaju upravljačke i rukovodeće funkcije nisu time i državni službenici sa neograničenim mandatom ili ugovorom o radu, i uglavnom su smjenjivi tokom ili na kraju propisanog mandata od strane one instance koja ih je i imenovala. Ove upravljačke i rukovodeće pozicije glavni su predmet ove analize jer ih zakonske norme *de iure* definiraju kao ne-političke⁹, a svakodnevna politička praksa u posljednjih 15-ak godina *de facto* ih tretira kao, gotovo u potpunosti, političke.

Upravljački organi su najčešće kolektivni organi upravljanja i nadzora (upravni i nadzorni odbori, te ekvivalentni organi – vijeća, komisije, isl.), čija je jedna od nadležnosti izbor rukovodnih organa, tj. jednog ili više pojedinaca sa izvršnim funkcijama (npr. direktora). Predmet ove analize, pored formalnih političkih funkcija, jesu upravo ovi upravljački i rukovodeći organi i funkcije.

Pored njih, javnu upravu popunjavanju tradicionalni državni službenici i namještenici koji su u pravilu u trajnom radnom odnosu po osnovu ugovora o radu na neodređeno vrijeme. Iako se zapošljavanje državnih službenika

⁸ Moguća je manja statistička greška (+/- 1%) prilikom obrade ukupne sheme političkih pozicija.

⁹ Zakon o državnoj službi BiH, u članu 16. stav e), između ostalog nalaže da: „Državni službenik ne može biti član upravnih i drugih odbora političkih stranaka i ne smije slijediti instrukcije političkih stranaka“.

i namještenika takođe može problematizirati u kontekstu nedovoljne transparentnosti, zakonitosti, konkurentnosti i prije svega jednakih šansi, kategorija službenika i namještenika nije primarni predmet ove analize.

Na nivou Bosne i Hercegovine postoji približno 84 organa javne uprave od nivoa stalnih tijela Vijeća ministara, preko ministarstava do posebnih upravnih organizacija. U ovim organima postoji približno 331 upravljačka i rukovodeća pozicija.

Ukupnost javnog sektora, a unutar toga posebno javna administracija, na državnom nivou, podrazumijeva:

1. Ministarstva pri Vijeću ministara;
2. Stalna tijela pri Vijeću ministara (poput Direkcije za evropske integracije ili Direkcije za ekonomsko planiranje BiH) i upravne organizacije pri ministarstvima (poput Granične policije ili SIPA-e);
3. Samostalne upravne organizacije (u šta spadaju agencije, instituti, fondovi, itd.);
4. Posebne upravne organizacije (poput Centralne izborne komisije ili Centralne banke BiH).

Na nižim nivoima uprave, posebno entiteta, kantona pa i općina/opština, uz manje izuzetke, moguća je generalna klasifikacija javne uprave na:

1. Vladine institucije (ministarstva) i urede;
2. Upravne organizacije pri ministarstvima;
3. Samostalne upravne organizacije, fondove i fondacije;
4. Javne ustanove i javna preduzeća;
5. Kompanije u punom ili većinskom vlasništvu države/vlade.

Na nivou Republike Srpske postoji približno 420 organa javne uprave od nivoa ureda Vlade RS do javnih ustanova i preduzeća u nadležnosti republičke vlasti. U ovim organima postoji približno 2.856 upravljačkih i rukovodećih pozicija.

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine postoji približno 86 organa javne uprave od nivoa vladinih ureda i institucija do javnih ustanova i preduzeća, ne računajući ona koja nisu javna ali su u većinskom državnom vlasništvu. U ovim organima postoji približno 245 upravljačkih i rukovodećih pozicija.

Na nivou kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine postoji približno 972 organa javne uprave od nivoa ureda kantonalnih Vlada do kantonalnih javnih ustanova i preduzeća. U ovim organima postoji približno 4.691 upravljačka i rukovodeća pozicija.

Zbir svih pobrojanih organa javne uprave u Bosni i Hercegovini, uključujući nivo države, entiteta i kantona iznosi približno 1.562, te približno 8.123 upravljačke i rukovodeće pozicije¹⁰.

Na nivou lokalne samouprave koja uključuje 143 općine, opštine i grada, te Brčko distrikt Bosne i Hercegovine postoji približno 3.121 organ javne uprave u kojima postoji približno 11.810 upravljačkih i rukovodećih pozicija¹¹.

Zbirno, u Bosni i Hercegovini ima približno 4.683 organa javne uprave/ javnih usluga, te 19.933 upravljačke i rukovodeće pozicije.

Zbir formalnih političkih funkcija (5.839), te zbir upravljačkih i rukovodećih pozicija (19.933) u javnoj upravi, daje nam sliku menadžmenta ukupnog javnog sektora u Bosni i Hercegovini koji broji približno 25.772 formalne političke, upravljačke i rukovodeće funkcije i pozicije (ne računajući dio državnih kompanija). Iako ovaj zbir predstavlja miješanje političkih i nepolitičkih funkcija, naglašen je s namjerom uvida u širinu političkih imenovanja izvan formalnih političkih funkcija.

Pored navedenih političkih, upravljačkih i rukovodnih funkcija u BiH, prema podacima Agencije za statistiku, u BiH, na svim nivoima uprave u svim organima, institucijama, ustanovama, javnim preduzećima i drugim oblicima isporuke javnih usluga, radi minimalno 166.000 osoba kao državni službenici, namještenici ili uposleni u sektorima sigurnosti, pravosuđa, školstva, zdravstva i drugih javnih usluga. Od ovog broja, 74.000 se odnosi na državnu službu i javnu sigurnost, a 92.000 na javno zdravstvo i javno školstvo.

¹⁰ Moguća je manja greška (<1%) prilikom obrade ukupne sheme javne uprave i sabiranja.

¹¹ Ove zbirove uzeti s rezervom, jer su dobijeni metodom uzorkovanja, pri čemu je moguća greška do 10%.

3. ZAKONSKI OKVIR IMENOVANJA I ZAPOŠLJAVANJA U JAVNOJ UPRAVI

Zakonski okvir za funkcioniranje javne uprave na državnom nivou čini blizu 50 zakonskih i ekvivalentnih akata (među njima podzakonskih akata, statuta, isl.), među kojima su, izuzev ustavnih normi i Izbornog zakona kao okvira političkih funkcija, ključni Zakon o upravi, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave, te Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima.

Shodno zakonu, članovi Parlamentarne skupštine BiH, članovi Predsjedništva, ministri Vijeća ministara, zamjenici ministara, članovi Stalnog komiteta za vojna pitanja, Ombudsmen, članovi Centralne izborne komisije, profesionalna vojna lica, guverner i viceguverneri Centralne banke, generalni revizor i zamjenici generalnog revizora Ureda za reviziju finansijskog poslovanja institucija BiH, nisu državni službenici i njihov pravni status se uređuje drugim propisima.

Sekretari domova Parlamentarne skupštine BiH i sekretar Zajedničke službe Parlamentarne skupštine BiH nisu državni službenici. Osobe zaposlene kao savjetnici članova Parlamentarne skupštine, članova Predsjedništva, predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera Centralne banke takođe nisu državni službenici.¹²

Sekretaru domova, sekretaru Zajedničke službe i savjetniku se ne garantira sigurnost uživanja položaja. Sekretari domova, sekretar Zajedničke službe i savjetnik mogu biti razriješeni dužnosti u bilo koje vrijeme od strane organa koji ga je imenovao, na prijedlog ovlaštenog predlagача. Mandat sekretara domova i sekretara Zajedničke službe ne može biti duži od mandata saziva Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Mandat savjetnika ne može biti duži od mandata osobe koju savjetuje.

Ovih nekoliko zakonskih odredbi impliciraju da su pobrojane funkcije ustvari formalne političke ili kvazi-političke funkcije, kako smo ih opisali prethodno. S druge strane, shodno zakonu, „državni službenik postavlja se

¹² Član 4. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine („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)

na jedno od slijedećih radnih mjesta:¹³

1. Rukovodeći državni službenici:

- a) sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom;
- b) pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor.

2. Ostali državni službenici, bez ograničenja mandata :

- a) šef unutrašnje organizacione jedinice;
- b) stručni savjetnik;
- c) viši stručni saradnik;
- d) stručni saradnik.“

Kada je riječ o procesu imenovanja i zapošljavanja u javnoj upravi na državnom nivou osnovni zakon koji regulira ovu oblast je Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (slično u FBiH i RS). Ovim zakonom uređuje se pravni status državnih službenika u ministarstvima, samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i drugim institucijama BiH. Kao načine popunjavanja upražnjenog radnog mjesta državnog službenika, Zakon o državnoj službi propisuje interni i eksterni premještaj državnog službenika, te *Javni konkurs*.

Osnovni regulatorni okvir rada javne uprave u Republici Srpskoj čine Zakon o republičkoj upravi, Zakon o Vladi, Zakon o ministarstvima, Zakon o državnim službenicima, Zakon o lokalnoj samoupravi, te još preko 20 zakona, pravilnika, uredbi i odluka.

Zbog specifične unutrašnje organizacije Federacije BiH, poslovi uprave organizirani su i na federalnom i na kantonalnom nivou, a povjereni su federalnim ministarstvima, upravama i ustanovama, odnosno, kantonalnim ministarstvima, kantonalnim upravama i kantonalnim upravnim organizacijama. Osnovni regulatorni okvir rada javne uprave u Federaciji BiH čine Zakon o državnoj službi, Zakon o orgaizaciji organa uprave, Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, Zakon o organizaciji organa uprave, Zakon o javnim preduzećima, te još preko 20 zakona, uredbi, pravilnika i odluka. Na kantonalnom nivou, postoji dodatnih preko 90 zakona, uredbi, pravilnika i odluka, pri čemu većina kantona ima

¹³ Član 7. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine („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)

vlastite zakone o vladi, ministarstvima i drugim organima uprave, zakone o državnoj službi, zakone o organizaciji organa uprave, itd¹⁴.

Heterogena ustavna i administrativna konstrukcija Bosne i Hercegovine odredila je i vrlo složen, međusobno nekomplementaran zakonodavni sistem koji uređuje ukupnu javnu upravu, što otežava razumijevanje, pa i upravljanje javnim sektorom, te isporučivanje adekvatnih javnih usluga shodno principima na kojima počiva javna uprava, opisanim u uvodnim razmatranjima.

Zakonski okvir na svim nivoima vlasti ostavlja veoma širok krug rukovodećih kadrova koji se imenuju bez dovoljno jasno propisanih kriterija i/ili u procedurama koje nisu transparentne i/ili bez jasno propisane obaveze davanja javno dostupnih obrazloženja. Naime, većina rukovodioca, kako unutar sistema države službe tako i u ostatku javnog sektora imenuje se, tj. postavlja se na temelju odredbi zakona o ministarskim i vladinim imenovanjima (BiH, FBiH, RS). Ovi zakoni, iako na nivou principa i generalnih normi imaju kapacitet da doprinesu meritornom izboru kandidata, postupak provođenja javnih konkursa u posljednjih 10 godina nedvosmisleno ukazuje na distorziju ishoda koje su ovi zakoni trebali osigurati.

Primjera radi, iako Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH u Članu 3, Principi Zakona, nalaže “Kvalitet: Glavni princip kojim se rukovode sva imenovanja je princip izbora na osnovu kvaliteta putem dobro informiranog izbora lica koja po svojim sposobnostima, iskustvu i kvalitetima odgovaraju potrebi reguliranog organa koji je u pitanju”. Drugi princip, Otvorenost i Transparentnost, nalaže: “Principi javnosti upravljanja primjenjuju se na proces imenovanja”. Uprkos ovoj odredbi, nekoliko koraka u postupku imenovanja ne slijede uspostavljenje principe, poput načina imenovanja komisija za izbor kandidata, kriteriji za ocjenjivanje prilikom usmenog intervjua, udio bodova sa usmenog ispitivanja u ukupnom bodovanju, formiranje rang liste kandidata, te konačni izbor sa liste kandidata, koji nužno ne znači izbor najbolje rangiranog. Presudni udio bodova s usmenog dijela ispita u ukupnom broju bodova dodjeljuje komisiji široke diskrecione ovlasti, ali je složeniji izazov izostanak standardiziranog usmenog ispita, tj. metodike utvrđivanja znanja i podobnosti kandidata, s

¹⁴ Pregled svih predmetnih pravnih akata dostupan na internet adresi www.sposobnimanepodobnim.ba

unaprijed poznatim opsegom pitanja, načinom bodovanja i vezom između zadovoljavajućeg odgovora i potrebnog broja bodova. Zbog toga se nerjetko dešava paušalno ocjenjivanje kandidata, nemeritorno formiranje rang liste, a u konačnici, izbor kandidata koji nisu nužno dobili najveći broj bodova, sa ili bez adekvatnog obrazloženja.

Različiti podsistemi javnog sektora (npr. javna administracija u užem smislu, podsistem za pružanje usluga u obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti itd.), te javna preduzeća, imaju određene specifičnosti koje zahtijevaju detaljniju opservaciju.

Kada je u pitanju *javna uprava u užem smislu*, velike dileme u stručnoj i laičkoj javnosti su prisutne po pitanju dubine depolitizacije uprave, odnosno odluke o tome da li bi i koje javne visoke funkcije trebale biti predmet politički uslovljenih imenovanja (uz manje ili veće zahtjeve za kompetancijama kandidata). Pored toga, postojeći regulatorni okvir nikako ne obezbjeđuje imenovanja koja bi bila zasnovana na utvrđenom minimumu kompetencija kandidata za visoke funkcije i to u procedurama kroz koje bi takve kompetencije mogle biti utvrđene i obrazložene. Prisutna je velika proizvoljnost, pravna nesigurnost i nejednakost u primjeni propisa.

Podsistem za pružanje javnih usluga (obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita) karakterizira još veća fragmentiranost propisa i nepreciznost u dijelu imenovanja najviših rukovodilaca. Iako se radi o izuzetno velikom broju zakonskih i drugih propisa koji uređuju pojedine oblasti javnih usluga, sa sigurnošću se može tvrditi da principi meritokratije nisu ni približno zaživjeli. Vlade i drugi subjekti nemaju, niti žele imati, razvijene procedure kroz koje bi se imenovanja u ovom podsistemu mogla prilagoditi specifičnosti i značaju usluga koje pojedine ustanove trebaju pružiti, kao što su osnovne i srednje škole, domovi zdravlja, bolnice i klinički centri.

Javna preduzeća i preduzeća u većinskom državnom vlasništvu su poseban upravni fenomen. S obzirom na to da javna preduzeća imaju veoma veliki udio u javnim prihodima i rashodima, njihov značaj je izuzetan. Opet, propisi koji uređuju transparentnost, način trošenja sredstava, imenovanja nadzornih i rukovodnih kadrova, zapošljavanje i dr, mnogo su neprecizniji od propisa koji uređuju organe uprave, tj. državnu službu, te cjelokupno poslovanje subjekata koji se finansiraju iz budžeta. Na osnovu navedenog, može se sa sigurnošću konstatovati da su javna preduzeća primarno ishodište politizacije, tj. ekonomske i političke moći stranaka. Slično

kao u podsistemu pružanja javnih usluga, ne postoje mehanizmi koji bi obezbijedili da se imenovanja uprava i rukovodstava ovih preduzeća vrše po principu izbora najboljih kandidata.

Nezadovoljavajući zakonski okvir koji omogućuje široku arbitrarnost i onemogućuje provođenje konzistentnih politika regrutovanja rukovodećih kadrova u javnom sektoru, kao što je naglašeno u dokumentu *Analiza instrumenata političkog imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru u BiH*, rezultat je nedovoljne političke volje za provođenje reformi, odnosno unaprjeđenje postojećeg stanja na način promoviranja profesionalizacije, meritokratije i jačanja kompetitvnosti u procesu selekcije rukovodećih kadrova.

4. JAVNI KONKURSI – NEEFEKTIVNA FORMALNOST

Kao što je prethodno opisano, zakonodavni okvir i procedure imenovanja na rukovodeće i upravljačke funkcije u javnoj upravi, na nivou provedbenih propisa i svakodnevne prakse potvrđuje da su ove norme ustvari podešene tako da ne idu u korist izboru najboljih kandidata, jednakim šansama, konkurenciji, već sve dubljoj politizaciji, nepotizmu, diskriminaciji, klijetelizmu i u konačnici - korupciji. Od donošenja temeljnih predmetnih zakona, legislativa koja uređuje oblast imenovanja i zapošljavanja u javnoj upravi permanentno se derogira ili na normativnom ili na praktičnom nivou.

Posebno izražen problem jeste institut javnih konkursa koji su postali formalnost, često bez ikakvog stvarnog značaja, jer različitim malverzacijama postaju besmisleni i farsa za zadovoljvanje proceduralnih odredbi, uz demonstraciju vrlo niskih kriterija transparentnosti i pravičnosti. Provedbeni propisi omogućili su političkoj vlasti ovladavanje gotovo cjelokupnim javnim sektorom, imenovanjima i zapošljavanjima upravo preko instituta javnog konkursa.

Ilustracije radi, na primjeru javnih konkursa za imenovanje ili zapošljavanje u državnoj službi na nivou BiH, Agencija za državnu službu oglašava upražnjeno mjesto, na zahtjev organa u kojem je mjesto upražnjeno. Agencija imenuje posebne komisije za izbor, pred koje kandidati dolaze na ocjenu. Za razliku od nižih nivoa, ovdje usmeni intervju ne nosi najveći broj bodova u odnosu na druge kriterije bodovanja i presudno ne odlučuje o konačnim rang-listama kandidata. Dakle, ljudski faktor, tj. subjektivna

ocjena članova komisija ovdje nije presudna determinanta uspjeha nekog od kandidata, ali učestvuje približno s 30% bodova. Na nižim nivoima, komisije idalje imaju presudnu ulogu u izboru kandidata, jer usmeni dio ispita nosi i najveći broj bodova, pa ovakav model omogućava veliki prostor za manipulaciju procesom imenovanja, praksom nejednakog nastupa (članova) komisije prema kandidatima, neujednačene složenosti pitanja, diskutabilnom objektivnošću ocjene ispravnih odgovora, objektivnom komparacijom kandidata i ukupnog dojma, pa sve do velikog prostora za namještanje konkursa instruiranim ili sugestivnim pitanjima, itd. Na kraju procesa, konačnu odluku o zapošljavanju službenika donosi Agencije, a u slučaju rukovodioca organ koji je pokrenuo postupak.

Rukovodeće državne službenike imenuje nadležna institucija, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije (BiH, RS, FBiH), sa liste, a ne po listi (ili rang-listi) uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs (**Član 28.2**). U praktičnom smislu to znači da kandidat može dobiti maksimalan broj bodova u postupku ocjenjivanja, a ipak imenovan može biti kandidat sa najmanjim brojem bodova, jer je politički ili na drugi način podobniji. Ove odredbe su kritična tačka predmetne legislative i kao takve prevashodno generiraju politizaciju, politička imenovanja i zapošljavanja, nepotizam i korupciju.

Na nižim nivoima vlasti, entitetskom, kantonalnom i lokalnom, predmetna legislativa još više ide u korist političkom inžinjeru imenovanja i zapošljavanja jer su komisije za izbor i imenovanja manje nezavisne od onih na državnom nivou. Zakodavni okvir time je potpuno prilagođen interesima političkih centara moći, a na štetu kandidata (građana), vladavine prava, jednakih šansi, meritokratije i transparentnosti. Sve opisano ekstremno umanjuje povjerenje građana u pravni poredak, vladavinu zakona i jednakost pred zakonom.

5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

U postojećem neopatrimonijalnom sistemu u BiH, klijentelistički način regrutiranja rukovodećih kadrova u javnom sektoru predstavlja osnovni način njegovog funkcioniranja i reprodukcije. Ključ problema leži u načinu funkcioniranja političkog sistema i njegovih ključnih aktera - političkih partija i njihovih lidera, koje javni sektor dominantno percipiraju

i koriste kao polugu vršenja vlasti, a ne kao servis na usluzi građanima. Odsustvo interne demokratije unutar političkih stranaka snažno uslovljava funkcioniranje javnog sektora. Vrhovi političkih partija, da bi osigurali podršku unutar vlastite stranke, raspoređuju rukovodeće pozicije u javnom sektoru po sistemu plijena (*spoils system*) bez meritornih kriterija, zauzvrat očekujući potpunu lojalnost postavljenih rukovodećih kadrova i od njih zaposlenih nižih službenika.

Posljedica navedenog stanja jeste nespremnost političkih elita da krenu u provođenje neophodnih reformskih poteza koji bi prije svega obuhvatali uspostavu principa meritokratije, racionalizaciju broja zaposlenih, otvaranje javnog sektora prema građanima i smanjenje troškova javne administracije. Političke elite su javni sektor uglavnom koristile za kupovinu socijalnog mira, zapošljavajući lojalne stranačke kadrove. Stoga je takav sistem važna poluga moći političkih elita, koje oni nisu spremni da se odreknu, pogotovu, što bi uvođenje principa meritokratije kao i racionalizacija broja zaposlenih i smanjenje troškova javnog sektora bile izrazito nepopularne mjere, te bi kao takve značile gubitak podrške značajnog dijela biračkog tijela. Generalno, politička elita u posljednjoj dekadi nije pokazivala interes za provođenje neophodnih reformi, već je isključivo nastojala osigurati kratkoročnu korist za sebe, što za zemlju dugoročno ima pogubne posljedice. Gotovo je nemoguće dobiti posao ili napredovati u javnoj upravi, posebno na upravljačkim i rukovodećim pozicijama, bez ličnih veza, podrške ili članstva u trenutno vladajućoj političkoj stranci, koja pak osigurava nominaciju, imenovanje ili zapošljavanje.

I pored činjenice da je reformiranje javne uprave bilo vrlo visoko na listi uslova EU od samog početka integriranja zemlje u EU, kao i da su odgovarajuća sredstva stavljena na raspolaganje za taj proces, rezultati provođenja reformi daleko su od zadovoljavajućih. Sporost u usvajanju neophodnih reformskih politika svakako je rezultat nepostojanja političke volje za napretkom u oblasti, koja je opet uslovljena činjenicom da političke elite parazitiraju u okviru ovako postavljenih standarda upravljanja javnim sektorom. Takav pristup proizvodi veoma neefikasnu javnu upravu, koja nije u stanju odgovoriti potrebama društva i građana, zatim izuzetno nizak nivo kvaliteta u oblastima pružanja usluga u oblasti zdravstva, obrazovanja, komunalnih usluga, penziona i socijalne politike i dr. Dalje, javna preduzeća zbog lošeg kadroviranja i kupovine socijalnog mira kroz prekomjerno zapošljavanje, ostvaruju vrlo loše poslovne i finansijske rezultate, što

društvo dodatno košta, jer se gubici pokrivaju kroz netransparentne dotacije tim preduzećima ili naprosto kroz legitimiranje gubitaka.

Proces ukupnih reformi javnog sektora, uključujući i one koje mogu osigurati uspostavljanje depolitiziranog procesa regrutiranja rukovodećih kadrova u javnom sektoru, mora se temeljiti na sljedećim principima:

Transparentost – Potpuna javna dostupnost procesa regrutiranja rukovodećih kadrova u javnom sektoru, ali i svih drugih uposlenih. Postupke izbora i imenovanja rukovodećeg kadra potrebno je urediti na način da se obezbijedi javna dostupnost svih, na meritornoj osnovi formiranih, procesa regrutiranja.

Neophodno je, pored javnog raspisivanja konkursa i objave imenovanja, vidljivim učiniti i druge segmente konkursa, kao što su ocjenjivanje i rangiranje kandidata, precizne kriterije, te metod primjene tih kriterija, obrazloženja za date ocjene, rang liste s vidljivim imenima i osvojenim bodovima, itd. Ovo bi omogućilo uvid javnosti u razloge za predlaganje ili imenovanje/postavljenje/zapošljavanje određenih kandidata. Također, na ovaj način bi se obezbijedio i pozitivan pritisak na komisije i odgovorne službenike u konkursnim procedurama, te olakšao rad lica ili organa koji odlučuju po pritužbama i žalbama.

Integritet – Osiguravanje integriteta procesa regrutiranja rukovodećih i drugih kadrova, bez spoljnih uticaja. Sva rješenja treba da se zasnivaju na logici da formirane komisije za provođenje konkursa treba da budu potpuno samostalne i objektivne u radu i donošenju odluka.

Potrebno je uvesti nedvosmisleno pravilo ili obavezu da konačno imenovanje bude izvršeno po listi, a ne sa liste kandidata. Takođe, odluke tih komisija moraju biti obavezujuće za odgovorne osobe ili organe. To se može postići propisivanjem obavezujućeg pravila da su odluke komisija konačne. Na taj način bi se onemogućila prisutna praksa poništavanja konkursnih procedura prostim nedonošenjem akta o imenovanju na preporuku komisije.

Za najviše rukovodeće funkcije u javnom sektoru, komisije ne bi bile imenovane na način na koji to propisi sada utvrđuju, već bi bile imenovane od strane posebnih organa ili savjeta, a s ciljem obezbjeđenja kompetentnosti i nezavisnosti tih komisija.

Neophodno je osigurati odgovarajući uticaj pri procesu imenovanja samih korisnika usluga. Isto tako u skladu sa specifičnostima pojedinih oblasti neophodno je osigurati odgovarajuću autonomiju institucija da samostalno donose odluke o izboru rukovodstava (npr. autonomija univerziteta). Potrebno je posebnim propisom urediti zaštitu članova komisija i drugih lica koji pruže dokaze o nepravilnostima prilikom provođenja konkursnih procedura.

Meritokratija – Podrazumijeva osiguravanje kompetitivnog procesa regrutiranja rukovodećih kadrova uz jasno obrazlaganje odluka pri odabiru rukovodećih kadrova.

Potrebno je detaljnije, preciznije i kvalitetnije definirati obrazovne, kompetencijske i druge standarde za obavljanje rukovodećih funkcija u javnom sektoru, te odredbe propisa koje se odnose na opšte i posebne uslove za kandidate, kao i kriterije za vrednovanje kandidata, a kako bi se izbjegla suviše velika diskreciona prava osoba ili institucija koji su odgovorni za raspisivanje i provođenje javnih konkursa, odnosno za konačna imenovanja.

S ciljem promocije napretka i karijernog razvoja u javnom sektoru, odnosno popunjavanja rukovodećih kadrova iz redova dokazanih službenika, neophodno je definirati standarde kompetencija za radna mjesta i rukovodeće funkcije, te ih uvrstiti u opise radnih mjesta, odnosno funkcija. Tim standardima, neophodno je definirati minimum znanja, vještina i osobina za radna mjesta, odnosno funkcije.

Neophodno je u znatnoj mjeri poboljšati kvalitet javnih konkursa u pravcu umanjenja subjektivizma članova komisija, odnosno obaveze preciznog obrazlaganja donesenih odluka. To se može postići kroz umanjenje značaja intervjua sa kandidatima na ukupnu ocjenu kandidata (uvođenje ili povećanje značaja drugih oblika testiranja, primjena automatiziranih rješenja, specifično bodovanje programa ili projekata koje kandidati predlažu pri prijavama i dr.). Dalje, kroz izradu jedinstvenih protokola i obrazaca za evidentiranje podataka, izradu jedinstvenih prijavnih obrazaca, obrazaca biografija, zatim formi za ocjenu kvalifikacija kandidata, njihovih odgovora, testova, predloženih planova i programa i dr, uvesti jedinstvena pravila za primjenu konkursnih procedura, čuvanje dokumenata i davanje na uvid u opravdanim slučajevima.

Zemlja sa ekstremno visokom stopom nezaposlenosti morala bi promovirati jednakost barem prilikom imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru. Ipak, nerijetko su tzv. politički lideri i nosioci najodgovornijih političkih pozicija javno, nakon izbora „raspodjeljivali“ ključne pozicije u javnoj upravi kao „stranački plijen“ ne smatrajući to ni po čemu spornim.

Gore opisana politička i stranačka imenovanja rukovodilaca i službenika vrlo važnih državnih agencija i institucija (npr. Izborna komisija, Regulatorna agencija za komunikacije, Ured revizora, itd.) generiraju vrlo nisku efikasnost, nerad, izostanak vertikalne odgovornosti, politizaciju službe, zloupotrebe ovlaštenja, itd. Istovremeno, značajno se narušava unutrašnja stabilnost institucija i doprinosi poremećajima u hijerarhiji odgovornosti (stranačko zapošljavanje generira odgovornost stranci, a ne instituciji), kao i slabljenju kapaciteta (zapošljavaju se podobni, a ne najbolji kandidati).

Onda kada javnost bude imala jasniju sliku o broju, strukturi i tehnologiji političkih imenovanja i zapošljavanja, sužen je prostor za otpor dijela institucija i političkih stranaka za transparentnim i fer procedurama, te zapošljavanju prema kvalifikacijama, a ne prema političkoj podobnosti. Iako su svi ovi subjekti deklarativno opredijeljeni za načela transparentnosti i meritokratije, nužno je pristupiti normativnim reformama i promjeni političke kulture i prakse, kako bi se uspostavio pravedniji, otvoreniji i održiviji sistem javne uprave.

Slijedećih nekoliko preporuka mogu biti osnova za otvaranje javnog dijaloga i reformiranje pravnih normi i prakse imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru:

1. Institut javnog konkursa treba biti inoviran na način da minimizira ili u potpunosti eliminira „ljudski faktor“ prilikom ocjenjivanja kvalifikacija i individualnih kvaliteta kandidata. To se može postići drugačijom distribucijom bodovanja po kriterijima ili automatiziranim tehnološkim rješenjima javnih konkursa pismenim putem ili automatiziranim intervjuom.
2. Odredbe koje definiraju izbor kandidata „sa liste“, redefinirati u izbor „po listi“ kandidata koji su prošli izbornu proceduru, čime bi se minimizirao domet političkih imenovanja.
3. Inicirati donošenje posebnog zakona radnog naziva „Zakon o političkim funkcijama“ kojim bi se nedvosmisleno definirale pozicije koje se smatraju političkim, koje su predmet izborne političke konkurencije i

koje podrazumjevaju ograničeni „politički“ mandat komplementaran sa mandatom zakonodavne i izvršne vlasti predmetnog nivoa uprave. Sve ostalo mora biti nezavisna javna uprava jakog integriteta.

4. Javne konkurse za izbor i imenovanja u svim organima javne uprave učiniti potpuno transparentnim i dostupnim u „realnom vremenu“, zajedno sa preciznim opisima procedura i odgovornosti svih strana u postupku, te objavom rang listi, s imenima i bodovima.
5. Razmotriti normativnu ili običajnu departizaciju formalnih političkih funkcija na najvišem nivou izvršne vlasti, poput Predsjedništva BiH i Predsjednika/potpredsjednika entiteta, po uzoru na zemlje ragiona (Srbija, Hrvatska, Turska).

Korišteni izvori

1. Ustav Bosne i Hercegovine [http://msb.gov.ba/PDF/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos\(2\).pdf](http://msb.gov.ba/PDF/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos(2).pdf)
2. Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH (“Službeni glasnik BiH”, broj 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12)
3. Izborni zakon BiH (prečišćeni tekst) <https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/POIZpw110508-hrv.pdf>
4. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (integralni) (“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)
5. Zakon o ministarskim imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima (“Službeni glasnik BiH”, broj 37/03)
6. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (sa integrisanim izmjenama i dopunama) („Službeni glasnik BiH“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09)
7. Zakon o Vijeću ministara BiH (integralni) („Službeni glasnik BiH“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08)
8. Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH http://www.vijeceministara.gov.ba/pdf_doc/default.aspx?id=8096&langTag=hr-HR
9. Ustav Federacije BiH (prečišćen tekst) (“Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08)
10. Zakon o Vladi Federacije BiH (“Službene novine Federacije BiH”, br. 58/02, 19/03 i 2/06)
11. Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH „Službene novine Federacije BiH“ broj: 34/03
12. Zakon o državnoj službi u FBiH („Službene novine Federacije BiH“ broj 29/03; 23/04; 39/04; 54/04; 67/05; 08/06; 04/1299/15)
13. Zakon o javnim preduzećima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ broj 81/08, 109/12)
14. Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji BiH (Službene novine Federacije BiH, broj 49/05)
15. Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH (Službene novine Federacije BiH, broj 35/05)

16. Ustav Republike Srpsk http://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf
17. Zakon o Vladi RS
18. Zakon o državnim službenicima RS (“Sl. glasnik RS”, br. 118/2008, 117/2011, 37/2012 i 57/2016)
19. Zakonom o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS (“Sl. glasnik RS”, 41/03)
20. Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, EK: http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA
21. Politike i prakse izbora i imenovanja u javnom sektoru u BiH, CCI, 2016. www.sposobnimanepodobnim.ba
22. Preporuke za zakonodavnu reformu - Meritokratija umjesto partitokratije Nužnost depolitizacije imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru, CCI, 2016. www.sposobnimanepodobnim.ba

**PREDUSLOVI REFORME UPRAVNOG POSTUPKA U
KONTEKSTU PRAKSI I STANDARDA E-UPRAVE**

**PRECONDITIONS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE
REFORM IN THE CONTEXT OF E-GOVERNMENT PRACTICES
AND STANDARDS**

UDK: 332.2.021.8:35.073.515.077.3

Amel Delić
Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
e-mail: amel.delic@fu.unsa.ba

SAŽETAK

Savremena država ostvarujući ulogu ključnog društvenog regulatora i orijentirana na zadovoljstvo korisnika javnih usluga, nužno slijedi, kreira, implementira i nadzire procese povezane sa informacionim društvom. Kao takva, ne samo da nastoji stvoriti ili kontrolisati ukupan okvir za primjenu informaciono-komunikacijskih tehnologija, nego i prilagođava svoj upravljački aparat dostignućima u toj oblasti. Razvoj sistema e-uprave i e-upravljanja podrazumijeva uspostavljanje političkog i pravnog okvira, razvoj infrastrukture i ljudskih resursa, edukaciju i izradnju svijesti i odgovarajući finansijski okvir. U svakoj reformi javne uprave, ključno mjesto zauzimaju organizacijske i funkcionalne reforme, sa posebnim naglaskom na propise, kadrovski i institucionalni okvir i prakse u vođenju upravnih postupaka, kao centralne djelatnosti organa uprave. Bosna i Hercegovina kao složena država u tranziciji neadekvatno implementira reformu e-uprave zbog normativnih nedostataka, nedovoljnog reformskog budžeta, straha državnih službenika od reforme i neizgrađene svijesti, nedovoljno izgrađenih praksi građanske participacije, ali primarno zbog nejasne i nedovoljne političke volje za reformom u ovoj oblasti.

KLJUČNE RIJEČI

e-uprava, reforma upravnog postupka, građanska participacija, lokalna samouprava, zadovoljstvo javnim uslugama

ABSTRACT

The modern state, having the role of a key regulator and oriented towards the satisfaction of the users of public services, necessarily follows, creates, implements and supervises the processes associated with the information society. As such, it does not only strive to create or control the overall framework for the use of information-communication technologies, but also adjusts its system of governance to the achievements in that area. The development of e-government and e-governance systems implies the establishment of a political and legal framework, the development of infrastructure and human resources, education and awareness raising, and the appropriate financial framework. In every public administration reform, organizational and functional reforms have a key role, with particular emphasis on regulations, staffing and institutional framework, and practices in conducting administrative procedures, as the central activity of the administration bodies. Bosnia and Herzegovina as a complex, country in transition, inadequately implements e-government reform due to regulatory deficiencies, insufficient reform budget, fear of civil servants from reform and unconscious awareness, insufficiently built civil participation practices, but primarily due to the ambiguous and insufficient political will to reform in this area.

KEYWORDS

e-government, administrative procedure reform, citizen participation, local self-government, satisfaction by public services

**1. TRANSFORMISANI KARAKTER DRŽAVE KAO
PREDUSLOV E-UPRAVE**

Savremena država, suštinski uspostavljajući svoju izvornu ulogu, podržava razvoj izmijenjenih aktivnosti i subjekata sistema društvene regulacije. Takva država, slijedeći teorijske koncepte društvenog ugovora, razumije da njena svrha nije razvijanje složenog birokratskog aparata koji samoegzistira na štetu društva. Osnovna uloga države jeste da putem normi i institucija uspostavlja, mijenja ili prekida odnose koji rezultiraju promocijom i zaštitom generalnih i partikularnih interesa unutar društvene zajednice. Naravno, uz preduslov, da su pojedinačni interesi nekonkurenti općem interesu.

Dvije su osnovne grupe motiva za prethodno pomenutu savremenu poziciju države. Prva grupa se odnosi na dostignuti stepen civilizacijskog razvoja u oblastima nauke, kulture, ekonomije, upravljanja javnim poslovima, osiguranju i ostvarenju ljudskih prava, te u konačnici naglašavanju važnosti vladavine prava u savremenim društvenim odnosima. Druga grupa motiva se vezuje za činjenicu da „država više ne posjeduje monopol nad ekspertizom, niti nad ekonomskim ili institucionalnim resursima neophodnim za vladanje”.¹

Država posmatrana na takav način nije isključivi vršilac javnih funkcija, nego njihov koordinator i nadzor. Ona je samo centralni subjekt mreže upravljača u sistemu društvene regulacije. Ostali subjekti te mreže nisu objekt izvršenja javnih poslova niti isključivi korisnik, potraživač javnih usluga. Građani, privredni subjekti, akademska zajednica, nevladine organizacije, međunarodne organizacije, mediji, vjerske zajednice, nezavisni eksperti i drugi relevantni subjekti su partneri koji doprinose koordiniranom, najefikasnijem i najcjelishodnijem zadovoljenju legitimnih interesa unutar društvene zajednice.

Te dileme između državnog centralizma i država usmjerenih na društvo, odnosno onih čiji je glavni fokus građanin, su odavno u teoriji, a sve više, u razvijenim demokratijama i u praksi, prevaziđene. Građanska participacija se, u tom kontekstu sve šire shvata i postaje sve relevantniji i dominantniji oblik upravljanja javnim poslovima.

Transformacija uloge države i interakcije u okviru sistema društvene regulacije u pojmovnom smislu izražena je u prelazu sa tradicionalnog vladanja (engleski: government), kao formalizovane, birokratizirane, strogo hijerarhijski ustrojene organizacione strukture državnog izvršavanja javnih poslova u skladu sa načelom zakonitosti, na koordinirano upravljanje (engleski: governance), koje pregovaranjem i razmjenom ideja, a ne strogom hijerarhijom provode različiti kvalifikovani subjekti, pod nadzorom tradicionalnih državnih struktura i u okviru pozitivnih pravnih normi. U prvom planu je suštinsko zadovoljenje javnog interesa, odnosno izvršenje javnih poslova, u skladu sa normama uspostavljenim društvenim pregovaranjem, pa tek onda izvršioци poslova i način izvršenja.

¹ Pierre, J, *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000., str. 38.

Davanjem prednosti funkcionalnom u odnosu na organizacijsko djelovanje u sistemu regulacije, povećava se kvalitet i intenzitet izvršenih poslova i stepen zadovoljstva svih ili većine društvenih subjekata. Takav pristup u centar procesa upravljanja javnim poslovima dovodi „samoorganizirajuće, međuorganizacijske mreže koje karakterišu međuzavisnost, razmjena resursa, pravila igre i značajna autonomija u odnosu na državu”.² Država sve manje nameće odluke svojim autoritetom, nego se one zajedno kreiraju sa drugim učesnicima u procesu odlučivanja, o njima se pregovara, ljubazno nagovara, ponekad se i ucjenjuje u okvirima zakonom dozvoljenog, čine se ustupci, lobira se njihovo usvajanje, itd.

2. E-UPRAVA KAO PREDUSLOV I INDIKATOR SAVREMENOG PRISTUPA UPRAVLJANJU JAVNIM POSLOVIMA

Da bi se osigurao prethodno opisani ambijent, koji u suštini podrazumijeva visok stepen demokratičnosti sistema vlasti i društva, u cjelini i individualno, neophodne su stabilne i odgovorne institucije koje visoko teže vladavini prava, određeni nivo ekonomske stabilnosti, stepen općeg obrazovanja i svijesti građana, te saradnja sa drugim državama i njihovim nižim nivoima vlasti, kao i međunarodnim organizacijama na primjeni savremenih praksi i standarda iz ove oblasti.

U tom kontekstu se razvijenost e-uprave javlja kao preduslov za realizaciju takvih praksi, ali i indikator za praćenje razvoja i unapređenja uspostavljenih sistema upravljanja i stepena ukupnog društvenog razvoja. Razvijenost e-uprave se može posmatrati višedimenzionalno, u smislu infrastrukture, znanja, stepena primjene, legislativne i finansijske podrške i drugih aspekata, o čemu će kasnije biti više riječi.

Sam pojam e-uprave je promjenjiv i prilagodljiv brzom razvoju tehnologije, potreba građana i njihovih organizacija i razvoju informacionog društva.

Prema jednom od izvještaja Svjetske banke, e-uprava podrazumijeva da organi uprave upotrebljavaju informacione tehnologije (poput širokopojasnih mreža, Interneta i mobilnih IT uređaja), koje omogućavaju transformaciju odnosa sa građanima, poslovnim subjektima i drugim granama vlasti. Ove tehnologije mogu ostvariti niz različitih ciljeva: bolje pružanje upravnih usluga građanima, poboljšanu interakciju sa

² Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance*, Open University Press, Maidenhead, 1997., str. 15.

poslovnim subjektima i industrijama, jačanje pozicije građana kroz pristup informacijama i efikasnije rukovođenje upravom. Rezultirajuće posljedice mogu biti smanjena korupcija, povećana transparentnost, veće pogodnosti, rast prihoda i/ili smanjenje toškova.³

Vidjevši prednosti informacionog društva, na nivou Evropske zajednice je 1993. godine usvojen Akt o razvoju i konkurentnosti, koji je slijedio izvještaj za potrebe Evropske komisije koji je sačinila radna grupa na čelu sa gospodinom Martinom Bangemannom „Evropa i globalno informaciono društvo”. Vrlo brzo su reagovale zemlje predvodnice najvećeg broja svjetskih reformi, Velika Britanija, Francuska, Holandija, Švedska, Danska, Norveška i Finska, te su 1994. i 1995. godine izradile planove i politiku rada za razvoj elektronske komunikacije u svojim društvima.

U kasnijoj fazi Akcioni plan e-Europa iz decembra 1999. godine je imao za cilj da svakog građanina, dom i školu, sva preduzeća i organe vlasti, primarno organe uprave, približe digitalnom dobu i omogućuje pristup internetu.

U praksi je mnogo uspješnih primjera, a ovdje ćemo napraviti pregled iskustava koja bi u budućnosti mogla primijeniti i Bosna i Hercegovina. Help.gov.at je virtualni vodič kroz institucije Republike Austrije koji posjetiocima, fizičkim licima ili predstavnicima pravnih lica, nudi informacije o upravnim postupcima, rokovima i administrativnim taksama u vezi sa radom saveznih ministarstava, ali i organima 9 saveznih provincija (država, pokrajina) i oko 2.400 organa lokalne samouprave.⁴

Sistem koji omogućava svakom građaninu Škotske da potpiše ili čak kreira i inicira potpisivanje elektronske peticije ili učestvuje u online diskusijama u vezi sa radom parlamenta je aktivan od 2004. godine.⁵

Evropska unija je razvila web stranicu kao dodatak Službenom glasniku EU na kojem se objavljuju svi tenderi zemalja članica, prema ranije postavljenim kriterijima, kako bi se unaprijedio sistem javnih nabavki, kao preduslov za formiranje jedinstvenog evropskog prostora Evropske unije.⁶

³ Detaljnije u: *AOEMA izvještaj Svjetske banke* na www.worldbank.org

⁴ Više na: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public>

⁵ Više na: www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions

⁶ Više na: www.ted.europa.eu

U mnogim slučajevima javnih nabavki objava javnog poziva, prijava na tender, odabir ponuđača i plaćanja se odvijaju elektronskim putem.

Mnogo je još uspješnih primjera u zemljama Evropske unije ili drugim zemljama koji se odnose na razvoj i primjenu e-uprave, poput usluga u obrazovanju, zdravstvu, socijalnim pravima, poslovanju, e-izbora, ali i vođenju najrazličitijih upravnih postupaka, čak i u posebno zahtjevnim, detaljnim i dugotrajnim upravnim postupcima u oblasti građenja.

I manje razvijene zemlje su, u određenim slučajevima, dostigle određeni stepen razvoja e-uprave. Uspješni primjeri se mogu pronaći i u zemljama regije jugoistočne Evrope.

Agencija za državnu službu Makedonije implementira efikasnost i transparentnost u procesu prijema državnih službenika na republičkom i lokalnom nivou vlasti, kroz sistem online zapošljavanja. Sistem značajno doprinosi povećanju broja kandidata koji se prijavljuju na konkurse, a navedena agencija je efikasnija u obradi prijave. I dok nema troškova online prijave, elektronsko testiranje kandidata eliminira moguće ljudske greške u testiranju kandidata.⁷

Konačno, o važnosti i prednostima e-uprave u savremenom sistemu društvene regulacije govori i istraživanje Centra za digitalnu upravu Sjedinjenih Američkih Država iz 2014. godine, prema kojem:

- 91% građana smatra online upravne usluge sigurnim,
- 88% građana smatra da su online upravne usluge jednostavne za korištenje,
- 50% građana se osjeća ugodno koristeći m-upravne usluge,
- 96% poslovnih subjekata smatra da online upravne usluge štede vrijeme,
- 92% poslovnih subjekata smatra da su online upravne usluge jednostavne za korištenje
- 87% poslovnih subjekata smatra da e-uprava olakšava poslovanje.⁸

U literaturi se, već više od decenije, postavlja još obuhvatniji, fleksibilniji i učinkovitiji okvir za kreiranje, pružanje i nadzor javnih usluga. Sistem

⁷ Više na: www.prijava.ads.gov.mk

⁸ Center for Digital Government, *2014 Digital States Survey*, dostupno na: <http://www.govtech.com/cdg/digital-states/Digital-States-Survey-2014-Results.html>

e-upravljanja (engl.: *e-governance*) nadilazi prvobitno definisan sistem e-uprave (engl.: *e-government*).

Tako Palvia i Sharma sublimiraju definicije više autora, poput Bedi, Singh, Srivastava, Holmes, Okot-Uma, i definišu e-upravljanje kao upotrebu informacijskih i komunikacijskih tehnologija na različitim nivoima uprave, javnog sektora i šire, u svrhu poboljšanja upravljanja.⁹

Kao što smo u uvodu istakli, javno upravljanje se posmatra u kontekstu funkcionalnog shvatanja upravne djelatnosti, tj. širokog obuhvata subjekata javne uprave koji, shodno povjerenim ovlaštenjima, resursima koje posjeduju i drugim okolnostima, vrše upravnu djelatnost težeći postići što viši kvalitet posla i zadovoljstvo građana, te što viši stepen vladavine prava i objektivnosti, odnosno kontekstualne svrsishodnosti.

UNESCO daje precizniju definiciju: „E-upravljanje je upotreba informacijskih i komunikacijskih tehnologija od javnog sektora, sa ciljem unapređenja pružanja informacija i usluga, ohrabrujući građansku participaciju u procesu odlučivanja i čineći vladu (upravu) odgovornijom, transparentnijom i efektivnijom. E-upravljanje uključuje nove stilove liderstva, nove načine debatiranja i odlučivanja o politikama i investicijama, nove stilove pristupa obrazovanju, nove načine slušanja građana i nove načine organizovanja i pružanja informacija i usluga. E-upravljanje se, općenito, smatra širim konceptom od e-uprave, pošto može donijeti promjenu u načinu na koji se građani odnose prema vladama (upravama) i međusobno. E-upravljanje može uspostaviti nove koncepte građanstva, podjednako u pogledu potreba i odgovornosti građana. Cilj je uključiti, stvoriti mogućnosti i osnažiti građanina.“¹⁰

3. STEPEN RAZVIJENOSTI E-UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Uspješni primjeri, pomenuti u prethodnom dijelu rada, su u ključnoj mjeri uzrokovani kvalitetnom analizom, izgradnjom svijesti i kreiranjem strateškog pravca razvoja informacionog društva u navedenim zemljama

⁹ Palvia, S.C.J i Sharma, S.S., *E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World*, 5th International Conference on E-Governance, Hyderabad, India, 2007, str 2.

¹⁰ United Nations Education, Scientific, and Cultural Organisation, *E-Governance capacity building: Examples of E-Governance*, dostupno na www.portal.unesco.org

i Evropskoj uniji. Analizu e-uprave u Bosni i Hercegovini ćemo početi analizom strateškog i zakonodavnog okvira u ovoj oblasti.

Država je pokazala jasno opredjeljenje prihvatanjem e-SEE Agende 2002 (Plan Jugoistočne Evrope 2002.), kojom se podrazumijeva kreiranje plana za e-upravu kao dijela opće strategije za razvoj Bosne i Hercegovine kao informacionog društva.

Strategija za smanjenje siromaštva, koju je 2004. godine usvojilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i podržale vlade oba bosanskohercegovačka entiteta (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska), značajan dio posvećuje koristima koje se ostvaruju upotrebom informaciono-komunikacijskih tehnologija. Ova Strategija potiče informatičko usavršavanje, jačanje infrastrukture, značajnije korištenje Interneta, postavljanje portala i pristupnih tačaka na javnim mjestima u organima uprave, uspostavljanje ministarstva ili agencije za informaciono društvo i sl.

Radna grupa sa različitih nivoa vlasti u BiH, koju je podržao UNDP (Razvojni program Ujedinjenih nacija) je 2004. godine pripremila akt Politika razvoja informacionog društva u BiH, koju je usvojilo i Vijeće ministara BiH sa naglaskom na oblasti: e-Obrazovanje, e-Legislativa, e-Zakonodavstvo i e-Uprava. Tako je Bosna i Hercegovina, kao jedna od posljednjih zemalja jugoistočne Evrope, usvojila strateški okvir za razvoj e-uprave.

Međutim, pomenutu strategiju je izradila nezavisna stručna radna grupa kojoj prethodno političke institucije i rukovodioci u organima uprave nisu definisali prioritete reforme. Samim tim je navedeno mnogo aktivnosti čija realizacija zavisi od političke volje, tehničkih kapaciteta, raspoloživih kadrova, koji u to vrijeme često nisu bili dostupni, i finansijskih sredstava za realizaciju. Za implementaciju strategije su postavljeni kratki rokovi, uz visoke procijenjene troškove. Značajan dio tih sredstava su trebale osigurati entitetske vlade, koje nisu prihvatile akcioni plan.

Pored agende, strategije, akcionog plana, politike, u Bosni i Hercegovini i njenim administrativnim jedinicama, entitetima, usvojen je niz propisa u periodu od 2006. do 2015. godine, kao što su: Zakon o elektronskom potpisu Bosne i Hercegovine (Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, a u Federaciji Bosne i Hercegovine je u postupku usvajanja), Zakon o

elektronskom dokumentu (BiH, FBiH i RS) i Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu (BiH). I niži nivoi vlasti su usvojili određene akte iz ove oblasti, poput Okvira za razvoj E-uprave u Kantonu Sarajevo.

Nažalost, značajan dio tih propisa je većinu vremena neprimjenjiv, te su na taj način onemogućeni entuzijastički pokušaji razvoja e-uprave koje vidimo na primjerima Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, Općine Centar Sarajevo i drugih javnih institucija i organa. Tako, npr. iako je Zakon o elektronskom potpisu Bosne i Hercegovine usvojen 2006. godine, tek su u martu 2017. godine usvojeni podzakonski akti predviđeni tim zakonom kojima se omogućava uspostava kvalificirane e-validacije (napredni e-potpis, napredni e-pečat i sl.) ili konstituisanje centralne institucije za koordinaciju i nadzor u smislu navedenog zakona. Uspostavljanje Agencije za razvoj informacionog društva prvobitnim Akcionim planom bilo je predviđeno do kraja 2004. godine, pa je kasnije još nekoliko puta razmatrano u zakonodavnom postupku. Za to vrijeme je Vlada Republike Srpske u decembru 2007. godine osnovala Javnu ustanovu „Agencija za informaciono društvo Republike Srpske“.

Revidiranim akcionim planom 1 za implementaciju Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini¹¹ jedna od šest reformskih oblasti je „E-uprava“. Cilj reforme u ovoj oblasti je usmjeren na četiri međusobno povezane oblasti: opće politike, propisi i standardi, zatim jačanje kapaciteta (institucionalnih i ljudskih), informaciono – komunikacijska tehnologija (infrastruktura), te osnove za razvoj e-uprave, informacijski sistemi, e-portali i e-usluge. Analizom izvještaja o provođenju reforme u ovoj oblasti uočavamo da se prosječno godišnje ostvari oko 20 kratkoročnih i 1 ili 2 dugoročna cilja. Uspješan primjer reforme jeste uspostavljanje i aktivacija sistema „E-nabavke“ na kojem se objavljuju javni pozivi i dostavljaju izvještaji u postupcima javnih nabavki ili izdavanje isprava (lična karta, vozačka dozvola i pasoš) kroz elektronski sistem.

Najbolji pokazatelj stepena razvijenosti e-uprave u Bosni i Hercegovini, pored zadovoljstva korisnika upravnih usluga (stranaka u upravnim postupcima i sl.) koje je na niskom nivou, jesu istraživanja Ujedinjenih

¹¹ Dostupno na:
<http://rju.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/revidirani-akcijski-plan-1.pdf>

nacija o e-upravi iz 2014.¹² i 2016.¹³ godine, čiji su segmenti izdvojeni i objedinjeni u sljedećoj tabeli.

DRŽAVA	SVJETSKA LISTA 2014/2016	EGDI	ONLINE USLUGE	INFRASTRUKTURA	LJUDSKI KAPITAL
Albania	84/82	0.5331	0.5942	0.3530	0.6520
Bosna i Hercegovina	97/92	0.5118	0.4493	0.4047	0.6815
Hrvatska	47/37	0.7162	0.7464	0.5974	0.8050
Makedonia	96/69	0.5885	0.6087	0.4693	0.6877
Crna Gora	45/47	0.6733	0.6812	0.5221	0.8165
Srbija	69/39	0.7131	0.8188	0.5434	0.7769
Slovenija	41/21	0.7769	0.8478	0.5877	0.8952
Turska	71/68	0.5900	0.6014	0.3775	0.7910

Tabela 1. Indeks razvijenosti e-uprave (EGDI) u regionu jugoistočne Evrope (UN, 2016.)

Očito je prethodno opisani ambijent u Bosni i Hercegovini utjecao i na indeks razvijenosti e-uprave. Bosna i Hercegovina je najlošije pozicionirana država regiona po ovom indeksu, značajno se negativno izdvojivši sa Makedonijom i Albanijom u odnosu na ostale zemlje. Sve države regiona, sa izuzetkom Crne Gore, su nazadovale u odnosu izvještaj iz 2014. godine, pa tako i Bosna i Hercegovina za pet pozicija. Najniži indeks je uočen u oblasti infrastrukture (lošiji su samo Turska i Albanija), ali je posebno zabrinjavajući indeks online usluga koji ne samo da je najlošiji u regionu, nego je i ispod svjetskog prosjeka. Ubjedljivo najpovoljniji indeks je u

¹² United Nations Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, United Nations, New York, 2014.

¹³ United Nations Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development*, United Nations, New York, 2016.

oblasti ljudskog kapitala, ali treba naglasiti da sve zemlje regiona imaju vrijedne ljudske resurse u predmetnoj oblasti, te da je Bosna i Hercegovina u tom segmentu uspješnija samo od Albanije.

Pokušavajući analitički utvrditi uzroke prethodno opisanog stanja, proveli smo istraživanje u jedinicama lokalne samouprave Kantona Sarajevo, kao jedne od politički, ekonomski i normativno bolje uređenih administrativnih jedinica u Bosni i Hercegovini (tabela 2.).

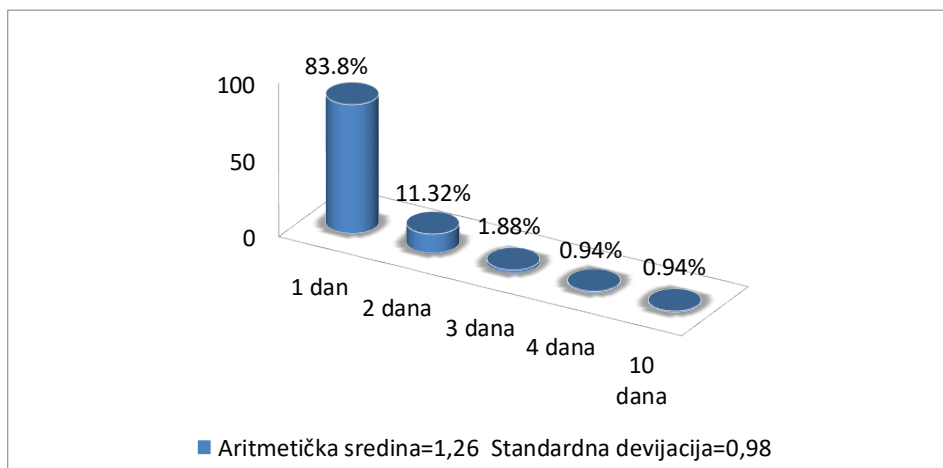
OPĆINA	E-ALATI							
	web stranica	e-mail	e-obrasci	sms obavještenja	društ. mreže	internet medijski kanali	m-uprava	drugi oblici
Centar Sarajevo	√	√	√	√	√	√	√	otvoreni telefon
Hadžići	√	√	√	X	√	√	X	e-pitanja
Ilidža	√	√	X	X	X	√	X	e-vijeće
Ilijaš	√	√	X	√	√	X	X	e-pitanja
Novi Grad Sarajevo	√	√	√	X	√	√	X	
Novo Sarajevo	√	√	√	X	√	X	X	
Stari Grad Sarajevo	√	√	√	√	√	√	X	
Trnovo	√	√	√	X	X	X	X	online katastar
Vogošća	√	√	√	X	√	√	X	- web stranica načelnika - Online sjednice OV

Tabela 2. Trenutne e-usluge u jedinicama lokalne samouprave (izvor: istraživanje autora)

Iz navedenog je jasno da sve općine u Kantonu Sarajevo imaju vlastitu web stranicu i mogućnost komuniciranja sa strankama i drugim zainteresovanim licima putem e-maila. Samo Općina Centar Sarajevo koristi sve oblike

e-uprave koje su bile predmet istraživanja, uključujući i osnovne oblike m-uprave (e-uprave putem platformi mobilnih telefona i sličnih uređaja). Većina općina, sa izuzetkom općina Ilidža i Ilijaš, su učinile dostupnim na web stranicama elektronske primjere važnijih podnesaka koji se upućuju općinskom organu uprave. Istina, zbog dugogodišnjeg nepostojanja odgovarajuće e-validacije, o kojoj smo govorili u kontekstu propisa viših nivoa vlasti, nemoguća je dvosmjerna elektronska komunikacija, odnosno elektronska predaja podnesaka. Šest od devet općina koristi internet medijske kanale, uglavnom YouTube, za promociju svojih aktivnosti, dok sve općine osim Ilidže i Trnova koriste društvene mreže, uglavnom Facebook, za informisanje i komuniciranje sa građanima i drugim zainteresovanim subjektima. Intenzitet i kvalitet te komunikacije, kao i broj zainteresovanih građana, značajno varira, od nekoliko desetina do nekoliko hiljada (2-4). Općina Vogošća, npr. nema poseban internet medijski kanal, ali jedini osiguravaju online prijenose sjednica Općinskog vijeća putem službene web stranice i imaju posebnu web stranicu općinskog načelnika.

Postojanje određenih e-alata, ne znači nužno i kvalitetnu i dosljednu primjenu istih. Zato smo anketirali građane Kantona Sarajevo (na uzorku od 427 građana sa približno jednakom teritorijalnom i polnom zastupljenošću) o brzini odgovora službenika u njihovoj online komunikaciji (dijagram 1.).



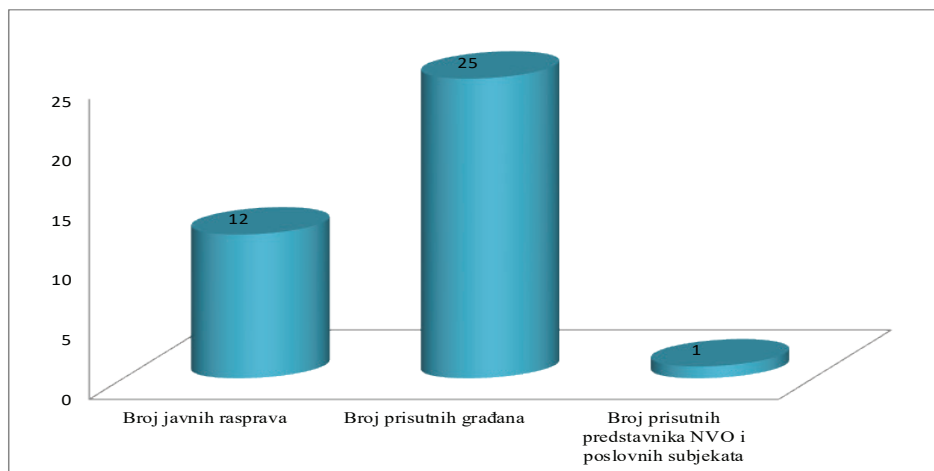
Dijagram 1. Prosječno vrijeme odgovora u online komunikaciji sa korisnicima lokalnih javnih usluga u Kantonu Sarajevo (izvor: istraživanje autora)

Primjetan je dobar kvalitet responzibilnosti, gdje se većina online komunikacije (83,8%) obavlja isti dan kada je postavljen upit (osnovna komunikacija). Rukovodioci organa trebaju utjecati na službenike da se izbjegne čekanje odgovora od više, čak i deset dana. Iako su nekad okolnosti opravdane zbog složenosti postupaka, uvijek se mogu dati osnovne informacije i upute koliko dugo će se čekati na pribavljanje detaljnijih informacija.

Međutim, kao što bi online interakcija trebala biti dvosmjerna, tako i građani i drugi korisnici upravnih usluga ne bi trebali neosnovano kritizirati i biti svjesni da pored prava imaju i određene obaveze.

U konkretnom predmetu istraživanja, treba istaći da lokalna samouprava nije samo teritorijalno disperzirana, detaširana centralna vlast. Ona je političko-pravni oblik upravljanja interesima svih činioca lokalne zajednice. „Lokalna samouprava je u svim državama savremenog doba političko-pravna institucija. U njoj građani odlučuju o svojim interesima, zapravo o lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga općine kroz dva osnovna oblika: neposredno i putem predstavničkog organa.“¹⁴ Kritiku na kvalitet i brzinu komunikacije organa lokalne vlasti prema građanima moguće je samo djelimično uvažiti, između ostalog i zbog propusta viših nivoa vlasti. Ali, istraživanjem smo utvrdili i nizak nivo čak i tradicionalne građanske participacije u posmatranim jedinicama lokalne samouprave. Građani, predstavnici nevladinog sektora i predstavnici privrednih subjekata ne pokazuju interesovanje da, koristeći zakonsko pravo, učestvuju na javnim raspravama koje organizuju jedinice lokalne samouprave, te na taj način predlažu rješenja, diskutuju, pozivaju na odgovornost lokalne vlasti i kreiraju lokalne strategije (dijagram 2.).

¹⁴ Pejanović, M. i Sadiković, E., *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2010, str. 113.

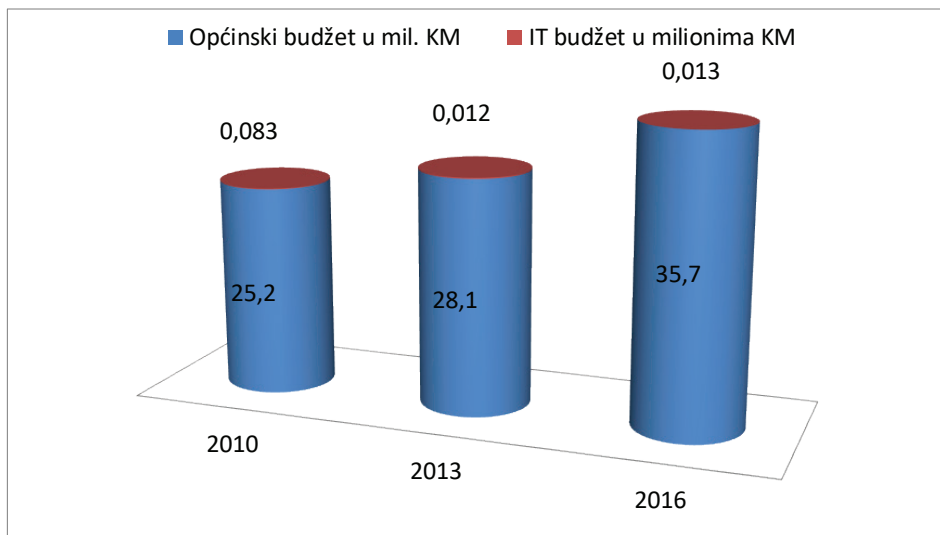


Dijagram 2. Tradicionalna komunikacija jedinica lokalne samouprave i korisnika usluga (izvor: istraživanje autora)

Na osnovu dobijenih podataka možemo zaključiti da je prosječan broj održanih javnih rasprava u jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo 12. Prosječno 25 građana prisustvuje javnim raspravama. Građani su nezainteresovani za odluke i politiku koju vode predstavnici političkih vlasti u jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo. Poražavajući je podatak da većina jedinica lokalne samouprave ne vodi evidenciju o broju predstavnika iz nevladinog i realnog sektora koji prisustvuju javnim raspravama. Dok, u jedinicama lokalne samouprave koje vode evidenciju broj predstavnika iz nevladinog i realnog sektora na javnim raspravama je tek 1 u prosjeku.

Koliko god jedinice lokalne samouprave ne rade dovoljno na planu uključivanja građana u demokratske procese odlučivanja na lokalnom nivou, tako i građani pokazuju nezainteresovanost za participaciju i poboljšanje efikasnosti jedinica lokalne samouprave.

Konačno, sigurno je i da nedovoljan budžet, pored svih prethodnih faktora, utiče na stepen razvijenosti e-uprave.



Dijagram 3. Udio IT budžeta u općinskom budžetu (prosjek u Kantonu Sarajevo)

Jasno je da minimalni iznosi budžeta za informaciono-komunikacione tehnologije i razvoj e-uprave, koji u mnogim primjerima nije ni precizno klasifikovan u općinskim budžetima, nije adekvatan. U dosadašnjim izvještajima, istraživanjima, strategijama i akcionim planovima, istaknuto je da se mora istovremeno i kontinuirano ulagati u edukaciju, razvoj infrastrukture, ljudske resurse, a naročito kvalitet online usluga.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Organi i institucije javne uprave u Bosni i Hercegovini vrlo sporo, parcijalno i neodgovorno pristupaju implementaciji e-uprave. Iako država formalno prihvata međunarodne standarde i različite međunarodne akte iz ove oblasti, centralna vlast i njeni niži nivoi (entiteti, kantoni, gradovi i općine) su, uglavnom, u početnoj fazi e-uprave, iako se u svijetu sve više zagovaraju novi, obuhvatniji oblici, poput e-upravljanja. Većina organa samo pružaju informacije na svojim internet platformama i omogućavaju, uglavnom, jednosmjernu komunikaciju ili najviše osnovnu dvosmjernu komunikaciju na web stranicama i društvenim mrežama, bez dodatnih, suštinskih upravnih usluga.

Do sada je implementirano „nekoliko naprednih informacionih sistema, poput CIPS-a, izdavanja biometrijskih pasoša, informacionog sistema nadzora trezora, informacionog sistema poreske uprave itd. Međutim, veliki broj implementiranih elektronskih projekata rješavao je trenutne probleme i zbog toga su implementirani elektronski projekti ostali izolirani jer su rađeni samo kao rješenje jednog jedinog problema umjesto da su sastavni dio cjelovite reforme primjene elektronskog poslovanja u državnoj upravi“.¹⁵

Preduslovi reforme u ovoj oblasti jesu donošenje podzakonskih propisa i njihova brža i dosljednija primjena, prilagodba postojećih procesnih, ali i drugih zakona standardima e-uprave, strategija privlačenja kvalitetnih ljudskih resursa kroz sistem stvaranja tržišno atraktivnijih radnih mjesta u odnosu na privatni IT sektor, kao i značajnija i strateška izdvajanja za razvoj e-uprave u budžetima svih nivoa vlasti.

Reforma upravnih postupaka u kontekstu e-uprave može uključivati mogućnost predaje e-podneska, zajedno sa e-dokazima u određenim okolnostima. Na primjer, stranka u upravnom postupku bi mogla uz popunjen elektronski formular u vezi određenog upravnog pitanja, priložiti i skenirane priloge ili audio i video priloge i sl., te čak u određenim okolnostima, po procjeni službenog lica, voditelja postupka, učestvovati i u e-usmenoj raspravi, te bez fizičke posjete nadležnom organu, učestvovati u upravnom postupku, nakon čega bi joj službeno lice organa dostavilo elektronski pojedinačni upravni akt, koji bi primjenom elektronskog potpisa i pečata bio elektronski i zakonski validan. U takvom postupku bi se, za određene predmete, moglo odrediti i e-vještačenje.

Određeni napredak je već ostvaren po pitanjima elektronskog praćenja stanja upravnog predmeta, elektronskog praćenja naplate prekršajnih naloga i vođenja elektronskih evidencija.

Međutim, potrebno je raditi na izgradnji jedinstvene ili najmanje zajedničke evidencije više povezanih organa uprave, sa ograničenim i zaštićenim pristupom, kao i na elektronskom praćenju izvršenja određenih jednostavnijih rješenja. Kvalitenijim, obuhvatnijim i istovremeno jednostavnijim uvidom u evidencije, bi se mogla kreirati lista prioriteta

¹⁵ Salkić, I., *Javni menadžment: upravljanje kvalitetom javnih usluga*, TKD Šahinpašić, Sarajevo, Zagreb, 2010., str. 182.

u radu organa uprave, naročito npr. u slučajevima inspeksijskog nadzora nad povratnicima u činjenju prekršaja ili onih kojima se često izriču druge upravne mjere.

Naravno da bi ovakve reforme utjecale na smanjenje troškova postupaka i trajanje postupaka, smanjenje problema u dostavljanju akata, smanjenje sukoba nadležnosti, povećan stepen nadzora nad radom državnih službenika ili lica u institucijama sa prenesenim javnim ovlaštenjima, brže i cjelishodnije izvršenje pojedinačnih upravnih akata, moguće spajanje stvari u postupku i konačno veći stepen zadovoljstva građana i ostvarenja vladavine prava u ukupnom sistemu društvene regulacije.

Međutim, iako ove reforme ne treba zanemariti, drugi faktori su preduslov za njihovo provođenje, u najvećem broju slučajeva. Jedan od ključnih preduslova je pitanje motivacije, suštinskog opredjeljenja donosioca političkih odluka, kroz povećanje budžetskih stavki za ove reforme, stvaranje i unapređenje kadrovske baze i razvoj institucija u skladu sa standardima i praksama e-uprave i e-upravljanja. Neophodno je poboljšati koordinaciju i komunikaciju svih nivoa vlasti i javnih službenika i drugih angažovanih u sistemu javne uprave na shvatanju prednosti i važnosti ovih reformi, bez obzira na politička ili druga slična opredjeljenja. Pravovremena i usmjerena edukacija svih učesnika (političkih dužnosnika, rukovodećih službenika, službenika, namještenika, te građana i predstavnika pravnih lica) treba da probudi svjesnost i pravilno shvatanje reformi, kao reorganizacije u cilju povećanja efektivnosti, a ne bolnih, skupih i reformi u cilju smanjenja broja službenika. U tom kontesktu treba posmatrati i institucionalnu reformu, u unutrašnjem smislu kao promjene pristupa e-upravi i organizacijskom redizajnu, a istovremeno i osnivanjem ili reorganiziranjem nekih organa, te promjenom odnosa sa korisnicima njihovih usluga.

Na ovaj način će se doprinijeti razvoju inkluzivne uprave, zasnovane na širokom, funkcionalnom pristupu javnoj upravi, u kojoj svi relevantni subjekti koji doprinose određenim resursima u procesu vršenja upravne djelatnosti, predlažu, kreiraju, donose, izvršavaju i nadziru ukupan proces, svako u svom domenu.

LITERATURA

1. Palvia, Shailendra C. Jain i Sharma, Sushil S., *E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World*, 5th International Conference on E-Governance, Hyderabad, India, 2007.
2. Pejanović, Mirko i Sadiković, Elmir, *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2010.
3. Pierre, Jon, *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
4. Rhodes, Roderick A. William, *Understanding Governance*, Open University Press, Maidenhead, 1997.
5. Salkić, Ismet, *Javni menadžment: upravljanje kvalitetom javnih usluga*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2010.

Online izvori:

6. Agencija za državnu službu Makedonije: www.prijava.ads.gov.ba
7. *AOEMA World Bank Report* (www.worldbank.org)
8. Bundeskanzleramt: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public>
9. Center for Digital Government, *2014 Digital States Survey* (<http://www.govtech.com/cdg/digital-states/Digital-States-Survey-2014-Results.html>)
10. TED – Tenders Electronic Daily – Supplement of the Official Journal of the EU: www.ted.europa.eu
11. The Scottish Parliament: www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions
12. United Nations Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, United Nations, New York, 2014.
13. United Nations Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development*, United Nations, New York, 2016.
14. United Nations Education, Scientific, and Cultural Organisation, *E-Governance capacity building: Examples of E-Governance* (www.portal.unesco.org)
15. Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, *Revidirani akcioni plan za implementaciju Strategije reforme javne uprave* (<http://rju.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/revidirani-akcijski-plan-1.pdf>)

**ISTRAŽIVANJE: KVALITET PRUŽANJA USLUGA –
PERCEPCIJA JAVNE UPRAVE OD STRANE GRAĐANA**

**RESEARCH: QUALITY OF SERVICE PROVISION - PUBLIC
ADMINISTRATION PERCEPTION BY CITIZENS**

UDK: 001.87:-021.465:3.07

Emina Trako, student

Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

e-mail: emina-trako@hotmail.com

SAŽETAK

Reforma javne uprave, zajedno sa vladavinom zakona i ekonomskim upravljanjem, predstavljaju pitanja od presudne važnosti za provedbu pravila i standarda Evropske Unije. Javna uprava ima ključnu ulogu u procesu integriranja Bosne i Hercegovine u Evropski Uniju. Stoga, javna uprava mora da bude efikasna, efektivna, ekonomična, otvorena i transparentna, te dostupna građanima. Savremena javna uprava ima kvalitet servisa građana koji unaprijeđuje pravni, politički i privredni život zajednice, odnosno treba da gradi percepciju i imidž građanski orijentirane javne uprave („citizen-centred public administration“).

KLJUČNE RIJEČI

javna uprava, reforma javne uprave, kvalitet pružanja usluga, korupcija, politizacija, birokratizam, formalizam, složenost administrativnih procedura, upravni kapaciteti, ljudski potencijali, građanski orijentirana javna uprava

SUMMARY

Public Administration Reform, together with the rule of law and economic governance, are issues of crucial importance for the implementation of EU rules and standards. Public administration plays a key role in BiH's integration process into the European Union. Therefore, public administration must be efficient, effective, cost-effective, open and transparent and accessible to citizens. Modern public administration has the quality of citizen service

that promotes the legal, political and economic life of the community. It has the image of a citizen-oriented public administration.

KEY WORDS

public administration, public administration reform, quality of service delivery, corruption of civil servants, bureaucracy, complexity of administrative procedures, unqualified human resources in the civil service, civil service insufficiently orientated towards citizens.

1. UVODNA RAZMATRANJA

Reforma javne uprave jedan je od preduslova za uspješnu integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju (EU) i obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Javna uprava ima ključnu ulogu u procesu evropskih integracija, jer omogućava provedbu neophodnih reformi za ulazak u EU, te istovremeno osigurava učinkovit dijalog o procesu pristupanja. Sposobnost upravnih kapaciteta za usvajanje i provedbu osnovnih propisa EU (*acquis communautaire*) jedan je od glavnih uslova za članstvo u EU. Međutim, modernizacija javne uprave u našoj zemlji potrebna je, ne samo zbog našeg stremljenja ka EU, nego, prije svega, kao pretpostavka za odgovornu i troškovno efikasnu državnu službu. Od usvajanja Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini do danas, institucije na svim upravnim nivoima vlasti u BiH ostvarile su, formalno gledano, značajan napredak u provedbi reformskih ciljeva. Ipak, gotovo deset godina nakon zvaničnog preuzimanja obaveze da se krene u reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, saglasno principima dobrih praksi u zemaljama članicama EU, građani Bosne i Hercegovine nemaju utisak da se u sistemu javne uprave postiže značajniji napredak, kao ni da uprava postaje efikasnija, odgovornija, pristupačnija, efektivnija i transparentnija.

Značaj javne uprave u životu građanina ogleda se kao potreba i trend reforme - racionalizacija organizacije i optimizacija kadrova u javnoj upravi, razvoj upravnih kapaciteta, unaprjeđenje metoda rada, građanski orijentirana javna uprava.

Predmetno istraživanje detektuje stanje javne uprave u BiH, percepciju građana o javnoj upravi u BiH, što je polazna tačka, pretpostavka za pravac daljnjih reformi u oblasti javne uprave.

2. OPĆE KARAKTERISTIKE ISTRAŽIVANJA

Istraživanje na temu, ‘Kvalitet pružanja usluga – percepcija javne uprave od strane građana’, provedeno je kroz online anketu. Anketa je bila dostupna online, u periodu od 01.05.2017 godine do 01.06.2017.godine.

Pitanja u anketi su se odnosila na :

- prebivalište ispitanika;
- starosnu dob ispitanika
- radnopravni status ispitanika (zaposleni/nezaposleni)
- dominantne probleme u javnoj upravi BiH sa aspekta korisnika javnih usluga
- stepen zadovoljstva javnim uslugama (skala 1-10)
- stepen modernizacije javne uprave
- sugestije i mišljenja ispitanika za unapređenje javne uprave u BiH.

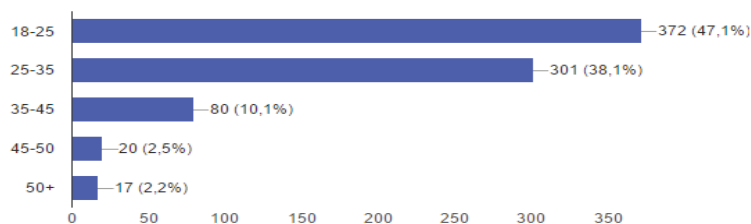
Broj ispitanika ankete je 790. Obzirom da je anketa bila dostupna online, internet ispitanici su bili iz cijele Bosne i Hercegovine. Međutim, najveći broj ispitanika je iz Sarajeva, Visokog, Konjica, Zenice, Mostara te Ilijaša.

3. ANALIZA REZULTATA ISTRAŽIVANJA- STANJE JAVNE UPRAVE U BIH, OSNOVNI PROBLEMI I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE

Najveći broj ispitanika 47,1% je u starosnoj dobi 18-25 godina, a 38,1 % ispitanika je u starosnoj dobi 25-35 godina. Dakle, 85,2% su ispitanici studentske populacije. Iz ovakvih podataka može se izvesti zaključak da je mlađa populacija više zainteresovana za rješavanje problema kvalitete javnih usluga.

Relativno mali broj ispitanika je starosne dobi 35-50 godina, njih 14,8 %.

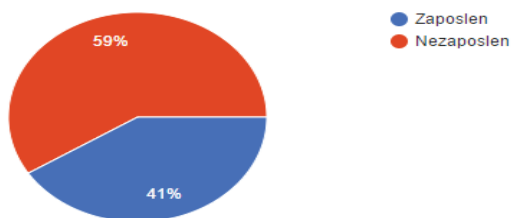
Vaša starosna dob ? (790 odgovora)



Slika broj 1.

Sa aspekta radnopravnog statusa anketu je ispunio veći broj nezaposlenih (59%), u odnosu na zaposlene ispitanike (41%).

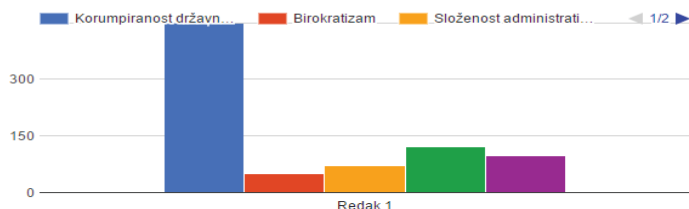
Status? (790 odgovora)



Slika broj 2.

U pogledu problema koje ispitanici smatraju dominantnim ističe se to da je korupcija teško dokaziva jer se većina radnji davanja/primanja dara i drugih oblika koristi obavlja bez svjedoka. Također, građani smatraju da se treba smanjiti broj lošeg, nestručnog, neadekvatnog administrativnog osoblja, te zaposliti kvalifikovanu radnu snagu u državnoj službi, mlade, sposobne, stručne osobe koje nisu podložne korupciji.

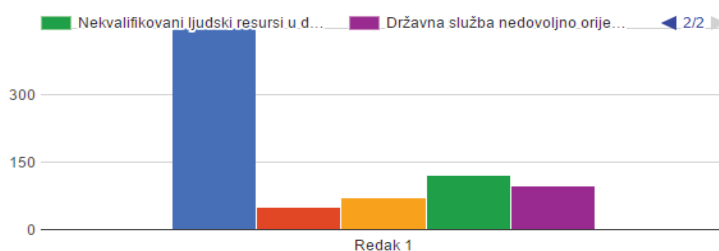
Koje probleme smatrate dominantnim s aspekta vas kao korisnika državnih/javnih usluga?



Slika broj 3.

Nadalje, državna služba treba da bude u korist građana, orijentisana prema potrebama građana, dostupna i jednako pristupačna svima. Ispitanici ističu da je uprava modernizovana, ali da zaposleni kadrovi ne znaju to koristiti. Sistemi možda jesu uvezani, ali nisu do kraja iskorišteni svi potencijali i mogućnosti koje pružaju postojeće baze podataka. Generalno građani smatraju da državna služba nije transparentna, da građani ne poznaju sva svoja prava i mogućnosti i da se državna služba mora “okrenuti” ka građanima, inače ni najsavremenija modernizacija neće imati mnogo smisla.

Koje probleme smatrate dominantnim s aspekta vas kao korisnika državnih/javnih usluga?



Slika broj 4.

Rezultati ankete navode na zaključak da dominantnim problemom građani Bosne i Hercegovine smatraju prvenstveno korupciju u državnoj službi, a potom nestručnost administrativnog osoblja zaposlenog u državnoj službi (slika broj 3 i 4.).

Ispitanici su ocijenili :

- da javna uprava u Bosni i Hercegovini nije građanski orijentirana,
- da postoji složenost administrativnih procedura,
- da javnu upravu karakterizira birokratizam.

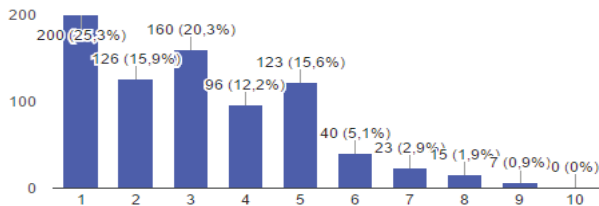
U pogledu stepena zadovoljstva javnim uslugama na skali od 1-10 :¹⁶

- 25,3% odnosno 200 ispitanika ocijenilo je kvalitet javnih usluga sa 1;
- 15,9% odnosno 126 ispitanika ocijenilo je kvalitet usluga sa 2.
- 20,3% odnosno 160 ispitanika ocijenilo je kvalitet usluga sa 3.

¹⁶ Pri čemu 1 predstavlja najnižu, a 10 najvišu ocjenu.

Koliko ste zadovoljni uslugama koje pruža državna služba građanima od 1-10 ?

(790 odgovora)



Slika broj 5.

Prema gore prikazanim rezultatima istraživanja, prosječna ocjena kvalitete javnih usluga u Bosni i Hercegovini, na skali od 1-10 je 3,5.

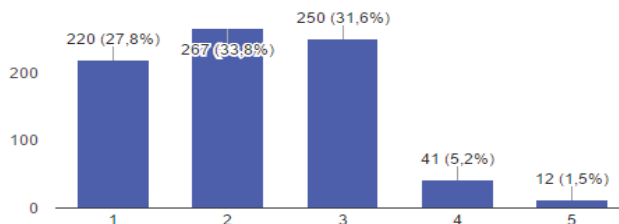
Zanimljivo je da je 61,5% građana dalo vrlo niske ocjene kvalitete javnih usluga (od 1-3), što govori o vrlo lošoj percepciji javne uprave od strane građana.

Vrlo mali broj ispitanika (ukupno 10,8%) je dao dobre i odlične ocjene kvaliteti javnih usluga u Bosni i Hercegovini (od 6 -10)

Zanimljivo je da 0% ispitanika smatra da se kvalitet javnih usluga može ocijeniti sa najvišom ocjenom, što govori o vrlo lošim iskustvima građana.

Prema ocjeni ispitanika (njih ukupno 93,2%) na skali 1-5¹⁷ smatra da javnu upravu u Bosni i Hercegovini ne obilježava epitet modernizovana, već karakteristike “zastarjele“ javne uprave.

Državna uprava je modernizovana? (790 odgovora)



Slika broj 6.

¹⁷ Pri čemu 1 predstavlja najnižu, a 5 najvišu ocjenu.

U dijelu istraživanja gdje je ponuđen prostor ispitanicima za vlastite sugestije i mišljenja pokazan je veoma veliki interes građana za stanje javne uprave koja čini sastavni dio njihovog svakodnevnog života.

U skoro 200 obimnih sugestija i mišljenja građani uglavnom smatraju :

- da je potrebno provesti ustavnu reformu;
- da je potrebna korijenita i sistemska reforma javne uprave;
- da je potrebno “zapošljavati sposobne, a ne podobne“;
- da je potrebno eliminisati politizaciju i korupciju;
- da je građanima najbitnije pojednostavljenje administrativnih procedura
- da javna uprava u Bosni i Hercegovini nije servisna i podhitno treba građansku orijentaciju.

3. ZAKLJUČAK

Uspješna javna uprava predstavlja preduslov za transparentno i djelotvorno demokratsko upravljanje, određuje sposobnost vlada da pružaju javne usluge i podstiču konkurentnost i rast u državi. Ključni segmenat integracije u Evropsku uniju je javna uprava , te se zahtijeva njena reforma.

Javna uprava u BiH opterećena je brojnim problemima. Nefunkcionalna, neefikasna, zastarjela, preglomazna, korumpirana su termini koji većina međunarodnih i domaćih izvještaja koristi kada opisuje stanje u javnoj upravi. Razlozi za takvo stanje su višestruki. Jedan dio problema odnosi se na činjenicu da je ustavna struktura u BiH takva da je javna uprava regulisana na više nivoa vlasti (državnom, entitetskom i kantonalnom), što u kombinaciji sa odsustvom formalno garantovanog sistema subordinacije, harmonizaciju, a posljedično i reformu javne uprave svodi na pitanje dobre volje donosilaca odluka. Drugi dio problema vezan za stanje u javnoj upravi proizilazi iz nespremnosti političkih elita da krenu u provođenje neophodnih reformskih poteza koji bi prije svega obuhvatali racionalizaciju broja zaposlenih, otvaranje javne uprave prema građanima i smanjenje troškova javne administracije. Političke elite su javnu upravu uglavnom koristile za kupovinu socijalnog mira, zapošljavajući lojalne stranačke kadrove. Stoga je takav sistem javne uprave važna poluga moći političkih elita, koje oni nisu spremni da se odreknu, pogotovu, što bi racionalizacija broja zaposlenih i

smanjenje troškova javne uprave bile izrazito nepopularne mjere, te bi kao takve značile gubitak podrške biračkog tijela.

Činjenica da na državnom nivou, entitetima te kantonima ne postoji tijelo za upravljanje ljudskim potencijalima je poražavajuća. Javna uprava može da postane efikasna samo uz zadovoljavajuće ljudske potencijale, čije će se znanje, inovativnost i vještine koristiti kao resursi koji teže za promjenama u državnom sistemu.

Ekonomska situacija u BiH se već desetljećima može okarakterisati kao izrazito loša, sa tendencijama koje ne ukazuju na poboljšanje. Zemlja još uvijek nije dostigla predratni nivo ekonomskih pokazatelja. Brojna istraživanja koja se rade tokom godina potenciraju egzistencijalne probleme na vrhu problema u BiH. Ključne probleme predstavljaju kriminal i korupcija, te nezadovoljstvo građana načinom na koje se vlasti suočavaju sa ovim problemom.

Rezultati ankete pokazuju da građani, naročito populacija koja spada u kategoriju mladih, smatraju:

- da su korupcija i nestručnost administrativnog osoblja najveći problemi javne uprave u Bosni i Hercegovini;
- da građani uopće nisu zadovoljni kvalitetom javnih usluga i istu ocjenjuju prosječnom ocjenom 3,5;
- da se za javnu upravu u Bosni i Hercegovini ne može vezati epitet “modernizacije“ već da u Bosni i Hercegovini dominira “sindrom“ birokratske, anahrone, tradicionalne državne službe.

Građani primarno zahtijevaju promjenu orijentacije javne uprave u građanski servisnu, te poboljšanje kvaliteta javnih usluga.

Naučno-stručna konferencija Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini - prioriteti i izazovi

Zaključci i preporuke sa konferencije

Naučno-stručna konferencija „Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini – prioriteti i izazovi“ održana je 7. juna 2017. godine u organizaciji Fakulteta za upravu – pridružene članice Univerziteta u Sarajevu. Konferenciji su prisustvovali predstavnici Ureda Specijalnog predstavnika Evropske unije i Delegacije Evropske unije u BiH (EUSR/DEU BiH), Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA), njemačkog Društva za međunarodnu saradnju (GIZ), eminentni učesnici iz akademske zajednice, predvođeni rektorom, prorektorom i profesorima Univerziteta u Sarajevu, rukovoditelji i njihovi najodgovorniji saradnici svih relevantnih institucija iz oblasti reforme javne uprave: Ureda koordinatora za reformu javne uprave, Direkcije za evropske integracije Vijeća ministara BiH, Ministarstva pravde BiH, Ministarstva pravde KS, Agencije za državnu službu BiH, Agencije za državnu službu FBiH, sudije Ustavnog suda FBiH, predstavnici Transparency International BiH, Centara civilnih inicijativa i nekoliko jedinica lokalne samouprave.

Na konferenciji je razgovarano o različitim aspektima reforme javne uprave – od strateškog okvira i kreiranja politika, preko reforme državne službe, do pojednostavljenja i poboljšanja pružanja usluga građanima kroz uvođenje tzv. e-uprave i pojednostavljenja upravnih postupaka. Sve ove teme učesnike konferencije potakle su na vrlo aktivnu i interesantnu raspravu, kojom prilikom su istaknuti brojni problemi i dileme, te predložena i odgovarajuća rješenja za prevazilaženje istih.

U okviru tri panela, iz rasprava su proizašli slijedeći zaključci i preporuke:

Općenito:

1. reforma javne uprave predstavlja ključni segment procesa proširenja. Kvalitet državne/javne uprave predstavlja ključni faktor EU integracija, bez kojeg nije moguće BiH učiniti kompetitivnom u procesima evropskih integracija,
2. 2017. godina je veoma značajna za BiH za ocjenu stupnja ispunjenosti uvjeta za stjecanje statusa kandidata za članstvo u EU,

3. dosadašnja provedba reforme javne uprave u BiH nije polučila željene rezultate – građani javnu upravu smatraju neučinkovitom, neefikasnom, preglomaznom, korumpiranom, politiziranom,
4. reformski proces, naročito u kontekstu ispunjavanja prioriteta iz Reformske agende, te uvjeta evropskih integracija, nužno zahtijeva snažne i stručne kadrove, odnosno upravne kapacitete,
5. ne postoji jedinstven model savremene javne uprave, niti postoji „tvrđi“ *acquis* u tom pogledu, ali postoje standardi javne uprave koji se ogledaju u tome da je ista transparentna, odgovorna, učinkovita i građanski orijentirana,
6. izgradnja javne uprave u Bosni i Hercegovini mora biti temeljena na evropskim principima javne uprave (tzv. SIGMA principi),
7. ReSPA na regionalnoj osnovi pruža različite vidove podrške i aktivnosti svim državama članicama u reformskim procesima iz oblasti javne uprave,
8. za uspjeh daljnjih reformskih procesa, finaliziranje novog strateškog okvira i implementiranje istog na svim nivoima vlasti pod hitno je potrebna snažno i jasno političko opredjeljenje i podrška, koja se – između ostalog – ogleda i u tome na koji način se finansiraju aktivnosti iz strateškog i operativnih dokumenata za provedbu reforme,
9. nema cjelovite reforme ukoliko ne budu obuhvaćeni svi nivoi vlasti – od lokalne samouprave do državnog nivoa vlasti,
10. potrebno je osigurati održivost projektnih rezultata, kao i odgovornost svih nadležnih institucija za reformske procese,
11. potrebno je osigurati veću inkluzivnost različitih aktera – naročito uključivanja akademske zajednice i civilnog društva u reformske procese,
12. potrebno je osigurati povezanost strateškog okvira za reformu javne uprave sa oblasti javnih finansija,
13. prije nego se nastavi sa reformskim procesom, potrebno je jasno terminološki definirati područje odnosno obuhvat reforme – da li je to samo javna uprava ili je to kompletan javni sektor;

Panel I – Bolja regulativa:

14. javna politika predstavlja plan djelovanja kojim se nastoje postići ciljevi u određenoj oblasti,
15. s ciljem sistemskog djelovanja, već prilikom planiranja potrebno je definirati šta je ono što predstavlja prioritet(e) u datom periodu,
16. bolja regulativa podrazumijeva kreiranje politika i propisa na način da postižu svoje ciljeve uz minimalni trošak, a procjena utjecaja propisa predstavlja samo jedan od segmenata tzv. bolje regulative,
17. s ciljem poboljšanja kvalitete propisa, rješenja predložena u istim neophodno je temeljiti na sveobuhvatnoj, činjenično potkrijepljenoj analizi koja obuhvata procjenu ne samo fiskalnih, već i ekonomskih, socijalnih i okolišnih utjecaja propisa,
18. uvođenje i primjena postupka procjene utjecaja prilikom izrade propisa povećat će i odgovornost nositelja normativnih poslova i rukovoditelja institucija za predložena rješenja,
19. uvođenje procjene utjecaja propisa u postupak pripreme i izrade propisa dugoročno će osigurati propise bolje kvalitete, koji su provedivi i čiji ciljevi su ostvarivi;

Panel II – Reforma državne službe:

20. „upravljanje ljudskim potencijalima i javna služba“ predstavlja reformsku oblast od ključnog značaja za funkcionalno unapređenje javne uprave prema SIGMA principima javne uprave za zemlje proširenja,
21. dosadašnji pokušaji reforme državne službe, naročito u FBiH, imali su vrlo negativnu konotaciju. Izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH iz 2015. umjesto depolitizacije i profesionalizacije državne službe, “amputirana” je najvažnija struktura, i to rukovodećih državnih službenika, onih radnih mjesta u državnoj službi koja su kreirana upravo s namjerom da budu kategorija državnih službenika, koja je faktički nositelj profesionalne, politički neovisne i transparentne državne službe i “brana” političkim utjecajima,

22. konkursi odnosno konkursne procedure u očima većine građana predstavljaju samo farsu i služe za prikrivanje, tj. formalno pokrivanje i opravdavanje unaprijed dogovorenih postavljenja,
23. postupak prijema državnu službu, te ukupan interni tok upravljanja ljudskim potencijalima skoro u potpunosti degradira princip meritornosti i načela sistema karijere,
24. agencije za državnu službu/upravu u BiH nisu centralne institucije za upravljanje ljudskim potencijalima, već se njihove ograničene nadležnosti uglavnom odnose na profesionalni razvoj, odnosno stručno obrazovanje i usavršavanje državnih službenika,
25. budućnost reforme javne službe prevashodno treba uključivati eliminaciju postojećih nedostataka službeničkih sistema na svakom od administrativnih nivoa vlasti, u smislu postavljanja adekvatnog horizontalnog i vertikalnog obima javne službe, a u skladu sa zahtjevima i principima SIGMA-e,
26. u nekim kantonima (kao što je Kanton Sarajevo) učinjeni su pozitivni iskoraci u pogledu reformiranja državne službe,
27. informacija koju je sačinila ADS FBiH vezano za stanje državne službe u Federaciji BiH predstavlja značajan i sveobuhvatan analitički dokument koji može biti vrlo koristan u smislu definiranja daljnjih koraka reforme državne službe u Federaciji BiH, ali i na drugim nivoima vlasti,
28. pozdravljena je inicijativa ADS FBiH, u saradnji sa predstavnicima civilnog društva, za izradom Zakona o javnim službenicima u Federaciji BiH, kojim zakonom bi na jedinstven način bila regulirana ne samo državna, već i cjelokupna javna služba u Federaciji BiH,
29. pored organizacijske reforme, veoma je značajno i jasno definiranje pojma javnih službenika, te reforma sistema javne službe u cijelosti, sa naglaskom na državnu službu. Takav sistem bi slijedio funkcionalne evropske standarde i prakse, sa naglaskom na depolitizaciju javne uprave i favoriziranje izvrsnosti u vršenju upravnih odnosno javnih poslova,
30. ukoliko se na svim nivoima vlasti ne iskristaliziraju i jedinstveno ne definiraju svi pojmovi u okviru javne uprave, svi daljnji naponi u okviru reformskih procesa vodit će samo daljnjoj fragmentaciji javne uprave.

Neophodno je uspostavljanje jedinstvenog sistema javne uprave i javne službe na svim nivoima vlasti u BiH.

31. konzistentan vertikalni obim javne službe zahtijeva jasnu demarkaciju između političkih postavljenja i profesionalne javne službe, odnosno potrebno je razlučiti gdje prestaju političke funkcije, a gdje počinje javna (i državna) služba;

Panel III – Reforma upravnog postupka, pružanje usluga i e-uprava:

32. s ciljem poboljšanja pružanja usluga građanima, potrebno je usvojiti program za pojednostavljivanje upravnih postupaka, odnosno program za unaprjeđenje upravnog odlučivanja,
33. potrebno je ukinuti supsidijarnost zakona o (općem) upravnom postupku s ciljem restriktivne primjene i vođenja posebnih upravnih postupaka, a u svrhu ujednačavanja upravnog postupanja od strane svih organa javne uprave,
34. nužno je jasno definirati pojam upravne stvari i odrediti područje primjene „u svim upravnim stvarima“
35. potrebno je unaprijediti postupke u skladu sa evropskim standardima upravnog odlučivanja,
36. potrebno je inkorporirati pretpostavke za elektronsku komunikaciju između organa i stranaka, te elektronsko praćenje toka upravnog odlučivanja („e-odlučivanje“),
37. neophodno je reformirati ili ukinuti određene procesne institute i načela poput „šutnje uprave“ ili načela samostalnosti u smislu konkretnog donositelja upravnog akta,
38. potrebno je pored postojećih, uvesti nova načela upravnog postupka (načelo legitimnih očekivanja, te načelo pristupa i zaštite podataka, načelo srazmjernosti itd.),
39. neophodno je ukinuti pojedine vanredne pravne lijekove (zahtjev za zaštitu zakonitosti, ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke itd.),
40. neophodno je jedinstveno definirati momenat pokretanja upravnog postupka,

41. potrebno je uvesti registre upravnih procedura u cilju smanjenja broja *lex specialis*,
42. potrebno je izvršiti racionalizaciju postupaka,
43. potrebno je unaprijediti sistem izvršenja administrativnim putem, kao najslabiju fazu upravnog postupka,
44. potrebno je razvijati kapacitete za upravno odlučivanje,
45. potrebno je ojačati institut upravnog i inspeksijskog nadzora,
46. potrebno je uspostaviti sistem certificiranja voditelja upravnih postupaka,
47. potrebno je afirmirati svijest da organi uprave u donošenju svojih odluka moraju poštivati zakonske rokove,
48. neophodno je kontinuirano djelovati na izgradnji pozitivne svijesti kod političkih elita, rukovoditelja organa uprave, državnih službenika, pravnih i fizičkih osoba o značaju i prednostima građanske participacije (tradicionalno i elektronski) i pružanja upravnih usluga putem sistema tzv. e-uprave,
49. neophodno je implementirati i unaprijediti postojeće normative, institucionalne, infrastrukturne i kadrovske kapacitete u oblasti e-uprave,
50. značajno je povećati budžetska izdvajanja za razvoj i provođenje e-uprave na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini,
51. značajno je poboljšati kvalitet pružanja e-usluga
52. preporučljivo je razvijati sistem inkluzivne uprave.

Naučno-stručna konferencija
„Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini – prioriteti i izazovi“
7. juni 2017. godine



Dnevni red

- 10:00 – 10:15 ***Registracija učesnika***
- 10:15 – 10:30 ***Otvaranje konferencije i uvodna obraćanja***
- Prof.dr. Munib Tahirović, Fakultet za upravu
- gosp. Matthew Field, EUSR/EUD
- gosp. Duško Glodić, ReSPA
- 10:30 – 11:00 ***Reforma javne uprave u BiH – dosadašnja provedba i predavljanje novog strateškog okvira***
- gosp. Aleksandar Karišik, PARCO
- Reforma javne uprave u procesu evropskih integracija***
- gđa Jesenka Hadžajlija, DEI BIH
- Reforma javne uprave u BiH iz perspektive građana i civilnog društva***
- gđica Lejla Ibranović, Transparency International BiH

Panel I – Bolja regulativa

- 11:00 – 11:20 *Uvod u razvoj javnih politika i procjena utjecaja propisa*
- gosp. Niko Grubešić, pomoćnik ministra pravde BiH
- Procjena utjecaja propisa kao instrument bolje regulative u institucijama BiH*
- Doc.dr.sc. Selma Džihanović-Gratz, Fakultet za upravu
- 11:20 – 11:40 Diskusija
- 11:40 – 12:00 Pauza za kafu

Panel II – Reforma državne službe u Bosni i Hercegovini

- 12:00 – 13:00 *Funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u kontekstu reforme državne službe na nivou FBiH*
- mr.sci. Merima Tanović, Fakultet za upravu
- Upotreba okvira kompetencija u zapošljavanju državnih službenika sa ciljem profesionalizacije, depolitizacije i efektivnosti državne službe*
- gosp. Neven Akšamija, ADS BiH
- Predstavljanje Informacije „Sistem državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine - izazovi i perspektive“*
- gosp. Refik Begić, ADS FBiH
- Reforma državne službe u Kantonu Sarajevo*
- gosp. Mario Nenadić, ministar pravde Kantona Sarajevo
- Depolitizacija i meritornost kao aksiomi reforme javne uprave*
- mr.sci. Adis Arapović, Centri civilnih inicijativa
- 13:00 – 13:30 Diskusija
- 13:30 – 13:40 Pauza za kafu

Panel III – Reforma upravnog postupka, pružanje usluga i e-uprava

- 13:30 – 14:00 *Primjena evropskih standarda u reforma propisa iz oblasti upravnog postupka u Bosni i Hercegovini*
- Prof.dr. Zenaid Đelmo, Fakultet za upravu
- Reforma upravnog postupka u kontekstu praksi i standarda e-uprave*
- mr. Amel Delić, Fakultet za upravu
- Istraživanje: Kvalitet pružanja usluga – percepcija javne uprave od strane građana*
- Emina Trako i Hanka Omanović, studentice 4. godine na Fakultetu za upravu
- 14:00 – 14:30 Diskusija
- 14:30 – 14:45 Zaključna razmatranja
- 14:45 – 15:30 Koktel