



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK POLITOLOGIJA
SMJER UPRAVLJANJE DRŽAVOM

TRANSFORMACIJA DRŽAVNE UPRAVE BOSNE I
HERCEGOVINE U PROCESU PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI

-magistarski rad-

Kandidat

(Halilović Sabrina)

Broj indeksa: 73/II-UPD/17

Mentor

(prof.dr. Sadiković Elmir)

Sarajevo, novembar 2020.godine

TRANSFORMACIJA DRŽAVNE UPRAVE BOSNE I HERCEGOVINE U PROCESU
PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI



ODSJEK POLITOLOGIJA
SMJER UPRAVLJANJE DRŽAVOM

TRANSFORMACIJA DRŽAVNE UPRAVE BOSNE I
HERCEGOVINE U PROCESU PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI

-magistarski rad-

Kandidat

(Halilović Sabrina)

Broj indeksa: 73/II-UPD/17

Mentor

(prof.dr. Sadiković Elmir)

Sarajevo, novembar 2020.godine

,,Želite li stvoriti nešto veliko, uložite u to cijeli život.“

- PLATON -

SADRŽAJ

Uvod

1.Teorijsko – metodološki dio rada	9
1.1.Problem istraživanja	9
1.2.Predmet istraživanja	9
1.3.Ciljevi istraživanja	10
1.3.1.Naučni ciljevi	10
1.3.2.Društveni ciljevi	10
1.4.Sistem hipoteza	10
1.4.1.Generalna hipoteza	10
1.4.2.Pomoćne hipoteze	10
1.5.Način istraživanja	11
1.6.Kategorijalno pojmovni sistem	11
2. Uprava u društvu i političkom sistemu.....	12
2.1. Historija javne uprave.....	12
2.2. Javna uprava.....	14
2.3. Javna uprava i zemlje u tranziciji.....	18
3. Evropski upravni prostor.....	20
3.1. Institucionalni okvir.....	20
3.2. Prava Evropske unije - izvori.....	23
3.3. Razvoj evropskog upravnog prostora	25
3.4. Evropska javna uprava – standardi.....	27
3.5. Evropski upravni prostor i zemlje u tranziciji.....	29

4. Uprava u ustavnom sistemu BIH.....	31
4.1. Državna uprava – organizacija.....	32
4.2. Sistem javnih službi u BIH.....	34
5. Reforma javne uprave u procesu tranzicije i integracije BIH u EU.....	36
5.1. BIH I EU počeci odnosa.....	36
5.2. Reforma javne uprave.....	37
5.2.1. Podstrek za javnu upravu i reformu.....	38
5.3. Hronologija reforme javne uprave.....	39
5.3.1. Analiza stanje javne uprave u Bosni I Hercegovini.....	42
5.3.2. Ured koordinatora za reformu javne uprave u BIH.....	43
5.4. Akcioni planovi – implementacija.....	49
5.5. Strategija za reformu javne uprave	52
5.6. Strategija – operativna sprovedba.....	53
5.7. Reforma javne uprave – fond.....	59
5.8. Izvještaj Evropske komisije o napretku BIH (2005 – 2018).....	60
5.9. Istraživanje Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BIH.....	63
6. Zaključak.....	65
Bibliografija	

UVOD

Bosna i Hercegovina je država koja se nalazi u jugoistočnoj Evropi, tačnije u središtu Balkanskog poluotoka te graniči sa Jadranskim morem, sa Hrvatskom na sjeveru, jugu i zapadu, Srbijom na istoku i Crnom Gorom na jugoistoku. Ukupan broj stanovnika različitih etničkih stanovnika se procjenjuje na 3,5 miliona¹. Po pitanju administrativno – teritorijalnog ustrojstva Bosna i Hercegovina je složena država, koja je u skladu sa opštim okvirnim sporazumom za mir, sastoji se od Federacije Bosne i Hercegovine (51% teritorije) i Republike Srpske (49% teritorije). Brčko, koji je bio predmet sporova i međunarodnih arbitraža, proglašen je za distrikt. Oba entiteta imaju svoje zasebne ustave koji su u suglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Federacija Bosne i Hercegovine se sastoji od deset kantona (koji su u upravnom smislu podijeljeni na 80 općina) i to na sljedeći način: Unsko – sanski kanton, Posavski kanton, Tuzlanski kanton, Zeničko – dobojski kanton, Bosansko – podrinjski kanton, Srednjobosanski kanton, Hercegovačko – neretvanski kanton, Zapadnohercegovački kanton, Kanton Sarajevo i Kanton 10. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine jeste zakonodavno tijelo i sastoji se od Zastupničkog doma i Doma naroda. Izvršnu vlast čine predsjednik Federacije i dva potpredsjednika kao i Vlada Federacije BiH. Sarajevo je glavni grad. Republika Srpska kao entitet ima 61 opštinu kao jedinice lokalne uprave. Narodna skupština Republike Srpske i Vijeće naroda u Republici Srpskoj vrše funkciju zakonodavne vlasti u RS. Izvršnu vlast čine predsjednik i dva potpredsjednika RS kao i Vlada Republike Srpske. Banja Luka je glavni grad. Što se tiče Distrikta Brčko, to područje je pod arbitražom te nije bilo priključeno ni Federaciji BiH ni Republici Srpskoj. Odlukom Međunarodne Komisije, krajem 2000.godine, Brčko se stavlja pod upravu Bosne i Hercegovine ali kao zaseban okrug. On ima svoju multietničku vladu, skupštinu, izvršni odbor, ovlasti i policijske snage.²

Početkom devedesetih godina XX st.područje jugoistočne Evrope zahvata ratno stanje pokrenuto raspadom bivše Jugoslavije (SFRJ). Ovo se posebno odražava na Bosnu i Hercegovinu koju pogađaju teški ratni događaji koji dovode do genocida i sistematskog uništavanja nacije. Također, ovi neminovalni događaji dovode i do pada vlade te totalne izmjene u rukovođenju države. Kraj rata na ovom području biva omogućen potpisivanjem

¹ <http://www.statistika.ba/> (pristupljeno 21.09.2020)

² http://ba.one.un.org/content/unct/bosnia_and_herzegovina/bs/home/about.html (pristupljeno 12.07.2019)

mirovnog sporazuma poznatijeg kao Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini ili kraće Daytonski sporazum³.

Konferencija je održana u periodu od 1. do 21. novembra 1995.godine. Glavni sudionici bili su Alija Izetbegović (predsjednik Republike BiH), Slobodan Milošević (predsjednik Srbije, Srbije i Crne Gore tadašnje SR Jugoslavije) i Franjo Tuđman (predsjednik Republike Hrvatske), predstavnici triju država nastalih iz bivše SRFJ te glavni američki pregovarač i veleposlanik Richard Holbrooke i general Wesley Clark. Sporazum je potpisano službeno u elizejskoj palati u Parizu, 14.decembra 1995.godine.⁴ Najveći uspjeh ovog sporazuma jeste prekid ratnih dejstava na području Bosne i Hercegovine. Francuska je čuvar originalnog primjerka Daytonskog sporazuma.⁵ Daytonski sporazum nikada nije u BiH službeno preveden niti ratificiran u parlamentu, a niti je objavljen u Službenom listu BiH. Njegovo potpisivanje održano je bez znanja građana Bosne i Hercegovine. Legalno Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine koje je po važećem Ustavu Države jedino imalo pravo donijeti odluku o potpisivanju Daytonskog mirovnog sporazuma, nikada nije donijelo istu, a to takođe nije učinila niti Parlamentarna skupština Republike Bosne i Hercegovine. Ovlašteni tumač još uvijek jeste Ured visokog predstavnika (OHR), a budući da je isti pred gašenjem dolazi do pitanja funkcionisanje institucija.⁶ Ni danas, 25 godina poslije, primjeri Sporazuma koji se nalaze u Hrvatskoj i BiH nisu prevedeni. Sam sporazum je bio okočnica rata, ali kroz godine nakon završetka rata pokazalo se da sporazum sam po sebi kreira probleme u državi. Postao je izvor nesuglasica među tri naroda. Sa sobom je donio i ustavne i pravne odredbe koje i danas vrijede.

Naime, da bi država pristupila jedinstvenoj zajednici poput Evropske unije potrebno je da izvrši mnogobrojne izmjene u svojim zakonima. Bosna i Hercegovina, kao država jedinstvena na prostoru Evrope, treba da izvrši mnogobrojne reforme svojih zakona po pitanju zakonodavne i izvršne vlasti, pravosuđa, javne administracije, medija i policije. Nakon metodološkog dijela, nastavak rada bavit će se javnom upravom i reformom javne uprave u Bosni i Hercegovini u procesu evropskih integracija.

³https://propisi.ks.gov.ba/sites/propisi.ks.gov.ba/files/opci_okvirni_sporazum_za_mir_u_bosni_i_hercegovini.pdf (pristupljeno 15.08.2019)

⁴ <https://www.historija.ba/d/457-svecano-potpisani-daytonski-mirovni-sporazum/> (pristupljeno 21.09.2020)

⁵ <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Dejtonski-sporazum-jos-bez-zvanicnog-prevoda/109095> (pristupljeno 15.08.2019)

⁶ http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Apel%20intelektualaca.pdf (pristupljeno 15.08.2019)

1. TEORIJSKO-METODOLOŠKI DIO RADA

1.1. Problem istraživanja

Ulazak u jedinstvenu zajednicu poput Evropske unije sa sobom nosi mnogobrojne promjene koje bi omogućile napredak i suživot unutar zajednice. Sa ovim promjenama država kao jedinstvena cjelina mijenja svoj karakter te prestaje da na sebe gleda kao pojedinca nego kao dio jedne porodice. Sukladno sa ovom promjenom prirode pristupa u novo okruženje gdje je cilj zajedništvo postavlja se za cilj i sama promjena. Dodatno, otežavanje transformacije državne uprave predstavlja trenutno državno uređenje Bosne i Hercegovine koje je koncipirano Dejtonskim mirovnim sporazumom. Pored problema koji je pred državu postavio Dejtonski mirovni sporazum javlja se ujedno i problem unutar države među političkim strankama koje dodatno onemogućuju da se potrebne reforme sprovedu u cilju boljeg i funkcionalnijeg razvijanja države ka evropskim integracijama i naravno, punopravnom članstvu u EU.

1.2. Predmet istraživanja

Predmet istraživanja, odnositi će se na utjecaj promjena koje će nastati ulaskom u Evropsku Uniju tačnije koje je promjene je potrebno izvršiti da bi ulazak bio omogućen. Kada se govori o budućnosti države unutar zajednice javlja se određena dilema, da li će ulazak u EU za Bosnu i Hercegovinu biti ključan instrument koji će omogućiti stabilizaciju u državi ili će isti donijeti sa sobom novitete koje će država kao ista morati usvojiti? Kroz rad će se navesti pojam javne uprave te će se takođe osvrnuti na evropski upravni prostor. Nastavak rada će se baviti upravom u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine i najbitnijim procesom reformom javne uprave Bosne i Hercegovine.

S obzirom da se govori o budućnosti Bosne i Hercegovine važno je spomenuti šta Evropska Unija zahtjeva od budućih članica unutar zajednice, odnosno donosi li ulazak drastične promjene u državnoj upravi države kao iste ili ne?

Vremensko određenje predmeta istraživanja – Obuhvatiti će period prve dvije decenije 21. stoljeća, sa osvrtom na kraj 20. stoljeća. Ujedno će biti kratki pogled na historiju EU i Bosne i Hercegovine.

Prostorno određenje predmeta istraživanja – Prostor na kojem će se voditi istraživanje jeste državna uprava Bosne i Hercegovine zbog teme istraživanja.

Disciplinarno određenje predmeta istraživanja – Istraživanje je intradisciplinarno, vršiti će se u okviru politologije tačnije državne uprave.

1.3. Ciljevi istraživanja

U okviru određivanja ciljeva istraživanja, razlikujemo dvije vrste ciljeva: naučni i društveni.

1.3.1. Naučni ciljevi istraživanja

Naučni ciljevi istraživanja, teže ka naučnim saznanjima, naučni ciljevi ovog istraživanja odnose se na potrebu naučnog saznanja o promjena koje su potrebne da se izvrše u cilju boljeg razvijanja države. Cilj istraživanja, jeste da se na osnovu adekvatne literature koja se bavi ovim problemom, dosadašnjih istraživanja ukaže na budućnost pristupanja u Evropsku uniju tj. da li će isti biti ostvaren na neki jednostavniji način ili će praksa pristupanja ostati ista?

1.3.2. Društveni ciljevi istraživanja

Društveni ciljevi istraživanja, odnositi će se na informisanje bosanskohercegovačkog društva o procesu pristupanja Bosne i Hercegovine u EU, tačnije na promjene državne uprave pri procesu pristupa. Tako da ovaj rad može doprinijeti novim znanjima i novim korisnim informacijama, koje bi bile upućene bosanskohercegovačkom društvu.

1.4. Sistem hipoteza

1.4.1. Generalna hipoteza istraživanja : *Reforma javne uprave je jedan od temeljnih preduslova postizanja punopravnog članstva Bosne i Hercegovine u Evropskoj Uniji*

1.4.2. Pomoćne hipoteze istraživanja

1. *BiH je postigla ograničen napredak u reformi javne uprave u postdejtonskom periodu*

2. Složena ustavna struktura države BiH bitno ograničava efikasnost javne uprave u kreiranju provođenju javnih politika

1.5.Način istraživanja

Ovo istraživanje provesti ćemo uz primjenu sljedećih naučnih metoda :

Opštenaučne metode- Od opštenaučnih metoda, primijeniti ćemo analitičku metodu, kako bi se mogla izvršiti analiza postojećih dokumeta i podataka vezanih za transformaciju državne uprave Bosne i Hercegovine. Ono što se navodi od dokumenata pomoći će Bosni i Hercegovini u njenim obavezama u procesu intergacija kako bi bila moguća opcija zemlje kandidata, a ujedno i budućeg člana zajednice EU.

Metode pribavljanja podataka – U okviru ovog istraživanja, koristiti ćemo metode pribavljanja podataka, metodu analize sadržaja dokumenata - na kojoj će biti naglasak.

Metoda analize sadržaja dokumenata- Svako savremeno naučno istraživanje započinje sa primjenom ove metode. Postupcima ove metode, biti će obuhvaćeni dokumenti Opći mirovni sporazum u Bosni i Hercegovini, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, zatim analiza radova, djela, članaka drugih autora koji su se bavili analizom evropskih integracija.

1.6.Kategorijalno- pojmovni sistem

Osnovni pojmovi koji proizlaze iz naslova teme i koji čine teorijsku osnovu istraživanja su :

1. TRANSFORMACIJA – ovaj pojam se vezuje za promjenu ili izmjenu trenutnog stanja.
2. EVROPSKA UNIJA – je ekonomski i politički savez, jedinstvena međuvladina i nadnacionalna zajednica evropskih država, nastala kao rezultat procesa suradnje i integracije započet 1951. godine između šest država. Evropska unija danas ima 27 članica.⁷
3. DRŽAVNA UPRAVA – ili državna administracija je pojam pod kojim se podrazumijeva sve redovne aktivnosti koje vrši jedna država, odnosno državni

⁷ Više na stranici http://europa.ba/?page_id=900

službenici i državne institucije koje ih obavljaju. S obzirom da se sve djelatnosti vrše u javnom interesu često se koristi i pojam javna uprava.

2. UPRAVA U DRUŠTVU I POLITIČKOM SISTEMU

2.1. HISTORIJA JAVNE UPRAVE

Javna uprava predstavlja oslonac za efikasno funkcionisanje političkih, društvenih i ekonomskih procesa. Ono što je važno prvo odraditi jeste odrediti pojam uprava, šta ustvari znači ovaj pojam. Pojam uprava označava skupinu određenih upravnih organa koji obavljaju neke određene poslove tačnije javne poslove. Među javne poslove svrstavaju se poslovi koji se obavljaju u interesima lokalne, regionalne ili nacionalne zajednice. Ovo možemo svrstati kao jedno od pravila. Takođe, javlja se i drugo pravilo i to da uprava obavlja specifično određene poslove koje su vezane za njen opseg. Po pitanju definiranja ovog pojma javlja se više značenja pogotovo u drugim jezicima te to dovodi do zaključka da se ovaj pojam povezuje sa upravljanjem, upravnom organizacijom, javnom upravom. Mada se osnova nekog pojma ne može obuhvatiti sa jednim značenjem nego se značenje mora povezati sa time da je statično i stabilno, a njegovo korištenje u društvenom smislu se mijenja. Uprava je u izvornom značenju vezana za državnu upravu te zajedno sa državom sačinjava institucionalnu mrežu koja se mijenja razvojem države i njenog političkog stanja. Historijski gledano pojam uprave je bio definiran na razne načine, ali se njegovo značenje uvek vezivalo za djelatnosti koje obavlja. Kako bi sagledali upravu u modernom smislu potrebno je vratiti se na historijsko obilježje uprave. Njeno savremeno/moderno značenje se javlja u Evropi na prelazu sa 17. st. na 18. st. počevši od nastanka prvih sistema centralizovanih monarhija. „*Nakon početne koncentracije u absolutističkim monarhijama u 17. I 18. st., dolazi do dekoncentracije u demokratskim reformama 19., do ponovne koncentracije u državama industrijskih i urbaniziranih zemalja u 20.st, da bi se potkraj tog stoljeća razvoj političkih sustava u razvijenim zemljama iznova okrenuo dekoncentraciji.*“⁸ Upravo ovakvo kretanje državne uprave omogućava da ona ostvari svoje zadaće i to osiguravanje stabilne države, regulacija osnovnih društvenih procesa, preuzimanje odgovornosti za minimum materijalne i socijalne sigurnosti i drugo. Razvijanje moderne države i ujedno razvijanje javne uprave unutar iste dešavao se kroz rast složenosti i naizmjeničnom koncentracijom i dekoncentracijom vlasti.

⁸ Pusić, E. (2002), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb. Str. 108

Vraćajući se na historijski razvoj državne uprave potrebno se vratiti na period feudalne vlasti i političke rascjepkanosti gdje je sva vlast koncentrirana u rukama monarha. Na taj način je i društvena moć i uticaj u vlasti monarha. Iako su niži staleži imali vid nosilaca državne vlasti ipak sve odlučivanje se na kraju svodilo na monarha. „*Glavni je instrument koncentracije političke moći u rukama monarha profesionalna državna uprava, koja nastaje postupnim širenjem vladareva dvora i kućanstva, ponajprije ustanovljavanjem vojske neposredno podređene vladaru neovisne o dotadašnjim kontigentima što ih vode pojedini velikaši. Tek se tada može govoriti o stvarnom monopolu legitimne fizičke sile u rukama absolutističkih vladara, kao o definitonoj značajci države.*“⁹ Prateći svoje osnovne zadatke državna uprava se bori da osigura vlast uprkos ratovanjima i održavanju odnosa sa drugim državama. Ovo je bio period kada se u Evropi počinje javljati period *prosvijećenog absolutizma*¹⁰ te u tom duhu tadašnji vladari sebe vide kao prosvijećene monarhe koji se brinu o svom društvu i da zapravo tadašnja državna uprava na neki način nije ni bila potrebna.

Period nakon absolutističke monarhije nastaje u 19.st i vezuje se za industrijalizaciju i urbanizaciju Zapadne Evrope i Sjeverne Amerike jer su ovi dijelovi bili najviše uznapredovali po pitanju industrijalizacije i modernizacije. Ovo je značio jedan veliki iskorak u napretku života donoseći novitete koji su u mnogočemu olakšali rad i život. Također, ovaj napredak je u mnogome doprinio u razvoju i državne uprave ali i donio neke nove probleme pogotovo u nekim sektorima koje je državna uprava preuzela da rješava. Nova industrijska tržišta sa sobom su donijela i problem ekonomskih kriza što je dovelo do interveniranja državne uprave u pomoći. Javljuju se problemi u brzorastućoj razlici selo – grad gdje gradovi postaju nove industrijske urbane zone donoseći nove potrebe gdje u pomoć dolazi lokalna državna uprava. „*Istodobno država industrijskog i urbanog razdoblja u pravilu je nacionalna država. Njezini državljeni pripadaju istom narodu i postaju svjesni te pripadnosti i nacionalnih ciljeva te mogućnosti da državni aparat služi tim ciljevima.*“¹¹ Kao posljedica, državna uprava počinje da se širi po broju organizacija pa i ujedno i po broju zaposlenih u istim. Ovakvo proširenje državne uprave dovodi do još snažnijeg proširenja političkog razvoja posebno u 20.stoljeću. U ovom periodu država postaje odgovorna za materijalnu i socijalnu dobrobit svojih stanovnika gdje se ta odgovornost javlja u vidu socijalne pomoći, a negdje u vidu državne pomoći u izgradnji. Javna uprava obavlja dužnosti koje su tada dosta drugačije bile od klasične uprave.

⁹ Pusić, E. (2002), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb. Str. 109 - 110

¹⁰ Pusić, E. (2002), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb str. 110

¹¹ Pusić, E. (2002), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb str. 114

Tokom 20.stoljeća utjecaj države i širenje državne uprave donose negativne posljedice i u sukobu su sa društvenim interesom. Državna pomoć u razvoju privrede nije optimalna opcija te samim time dovodi do stagnacije u privredi. Kao posljedice javljaju se negativne kritike na račun državne uprave te se ponovno razvoj političkih sistema okreće ka dekoncentraciji. Tržište se pokreće ka boljim uslovima za funkcionisanje privrede te se predlaže smanjenje utjecaja državne uprave. Uprava je kroz historiju mijenjala svoj položaj u političkom sistemu i na to je uticao i položaj države tokom razvoja iste. Tako da državna uprava u ovom periodu gubi svoje mjesto unutar političkog sistema i počinje se širiti „*u mreže organizacija integrirane na različite načine kroz pluralitet raznovrsnih centara od kojih je tradicionalna država samo jedan. Više se ne govori o državnoj upravi, već o javnom sektoru.*“¹² Sve promjene su vezane za unapređenje života ljudi i povećavanje potencijala. Savremeni politički sistemi nastaju između koncentracije i dekoncentracije, ali se njihov razvitak ne kreće u istom krugu. Autor Pusić daje za primjer stabilizaciju državne vlasti, demokratski politički nadzor te vlasti, regulativni mehanizmi, javne službe, institucije osnovne socijalne sigurnosti, da se ne napuštaju kada se koncentracija zamijeni dekoncentracijom i obratno. „*Tijekom tih promjena, tih novih tendencija prema dekoncentraciji, državna uprava gubi svoje oštре obrise kao sastavni dio političkog sustava države u širi se u mreže organizacija integrirane na različite načine kroz pluralitet raznovrsnih centara od kojih je tradicionalna država samo jedan. Više se ne govori o državnoj upravi, već o javnom sektoru.*“¹³

2.2. JAVNA UPRAVA

Javna uprava kao pojam se odnosi na skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove. Ovi poslovi se vežu u interesu regionalne, lokalne i nacionalne političke zajednice i kao takvi određeni su propisima državnog, regionalnog i lokalnog karaktera. „*U sistemu prava uprava je definisana odredbama ustavnog prava čije norme regulišu društveno – ekonomsko uređenje, organizaciju državne vlasti i prava i dužnosti građana, a prema tome i „norme koje regulišu mjesto organa uprave u sistemu cjelokupnog državnog aparata, međusobne odnose organa uprave sa drugim državnim organima i osnovne principe odnosa*

¹² Pusić, E. (2002), *Nauka o upravi*, Školska knjiga. Zagreb. Str.116

¹³ Pusić, E. (2002), *Nauka o upravi*, Školska knjiga. Zagreb. Str. 117

uprave i građana. ¹⁴Autor Dedić navodi da se značenje pojma uprava svodi na dva osnovna značenja i to prvo da ono polazi od subjekata, njihovih oblika, odnosno vršioca upravne djelatnosti, a drugo značenje je shvatanje rada, djelatnosti funkcionisanja uprave. Također, on kaže da se u teoriji upravnog prava javljaju dva glavna pristupa u definiranju pojma uprava i to:

- *Organizacijsko ili formalno shvatanje uprave*
- *Funkcionalno ili materijalno shvatanje pojma uprave*

Međutim, ovim klasičnim prilazima poimanja uprave treba dodati i novije koncepcije uprave koje se početno, mogu svesti na posmatranje uprave kao jednog složenog upravnog sistema ljudske saradnje za socijalnu regulaciju. ¹⁵ Prema autoru Leskovcu, koji je za primjer uzeo podjelu Dedića, sve pristalice organizacijsko (formalnog) poimanja uprave kreću od činjenice ko je onaj što obavlja prave funkcije države tačnije koja forma. Uprava u svom smislu nosi temelje na razlikovanju pravnih funkcija države te da upravo u državi postoje tri državno – pravne funkcije i to zakonodavna, izvršna i sudska. Svaka od ovih funkcija na svoj način omogućava funkcionisanje države. Po pitanju podjele s funkcionalnog aspekta ili materijalnog shvatanja uprava je predstavljena kao posebna djelatnost ljudi kada individualne i zajedničke potrebe je potrebno zadovoljiti organizovanim radom. Ovo funkcionalno gledište polazi upravo sa funkcije upravne djelatnosti i ono se ispoljava kroz trojstvo državnih funkcija s razlikom zakonodavne (legislativa), uprave (egzekutiva) i sudska (judikatura). S druge strane, organizacijski aspekt upravu određuje na osnovu toga ko je vršioc upravnih poslova i u kojoj formi. Po ovom aspektu, uprava predstavlja sistem organizacionih cjelina koje obavljaju upravnu djelatnost kao svoju osnovnu i trajnu aktivnost. Autorica Šehrić navodi šire i uže definiranje javne uprave i to: „*U širem smislu, javna uprava predstavlja skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne društveno – političke zajednice, te su kao takvi određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera. Javna uprava u užem smislu podrazumijeva „autorativno rješavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima ili obavezama pojedinaca ili pravnih lica putem upravnih akata i na osnovu zakona, vršenje upravnog nadzora, vršenje drugih javnih ovlaštenja, kao i utvrđivanje odnosa od šireg interesa općim aktima od strane državnih*

¹⁴ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 7

¹⁵ Dedić, S. (2001), *Upravno pravno BiH*, Sarajevo: Magistrat. Str. 19

organa.“ Dakle, javna uprava obuhvata sve organe i tijela koja su vršioci upravne djelatnosti, kako u okviru državne organizacione strukture, tako i izvan nje.“¹⁶

Tokom razvoja javne uprave razvijali su se i zadaci koje je ona izvršavala. Počeci tih zadataka vezali su se za osiguravanje stabilnosti državne vlasti i regulisanje državnih procesa. Svi njeni zadaci se vezuju za mnogobrojne aktove koji definiraju njenu aktivnost i sve nadležnosti. Naravno, najvažniji jeste ustav države. „*Zadaci uprave prema Gournayu se mogu podijeliti u sljedeće četiri grupe:*

- *Zadaci suvereniteta (ili političke funkcije) – spoljni suverenitet uključuju odbranu i spoljne poslove, unutrašnji suverenitet, uključujući policiju, pravosuđe, politički zadaci poput obezbjeđenja funkcionisanja skupštine i izbora i dr.*
- *Ekonomski zadaci – ovlaštenja države po pitanju emisije novca, funkcionisanja sektora ekonomskog života (energetika, rudarstvo, saobraćaj, telekomunikacije itd.), u pogledu različitih funkcija ili problema zajedničkih za sve sektore (primjena istraživanja i produktivnosti, radna snaga i stručno obrazovanje, investicije i krediti, cijene, porezi, spoljna trgovina, opšta koordinacija, ekonomske i finansijske politike).*
- *Socijalni zadaci – aktivnosti u oblasti zdravstva, stanovanja i urbanizma, zaštitu prava i interesa socijalno – profesionalnih kategorija, raspodjela prihoda u korist društveno slabijih, održavanje ili preobražaj socijalnih struktura (porodična politika, društveni uspon itd.).*
- *Obrazovni i kulturni zadaci – naučna istraživanja, obrazovanje, razvoj umjetničkih aktivnosti, očuvanje umjetničkog i istorijskog blaga, difuzija umjetničkih djela itd.*¹⁷

U savremeno doba pored svih ostalih zadataka državna uprava dobija i novi zadatak vezan za ekološku zaštitu i takođe osiguravanje infrastrukture za društveno – ekonomski razvoj. „*Moderna uprava nastala je paralelno s afirmacijom upravnih organizacija kao glavnih nositelja javnih poslova i profesionalizacijom statusa službenika – zaposlenika u upravnim organizacijama. Profesionalizacija je proces koji nejednako i postupno zahvaća dijelove javne uprave. Profesionalizam znači da su se službenici specifično obrazovali za rad na poslovima u javnoj upravi, da im je rad u upravi glavno zanimanje, da im je plaća za taj rad temelj vlastitog uzdržavanja te da im je pravni položaj obično reguliran specifičnim pravnim*

¹⁶ Šehrić, E. (2017.), *Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na sistem javnih službi*. Pregledni naučni rad. Zbornih radova Pravnog fakulteta. Tuzla. Str. 136 - 137

¹⁷ Leskovac, S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 10

pravilima službeničkog prava. ¹⁸ Jedna od osnovnih karakteristika vezanih za organe državne uprave jeste da su isti osnovani da prvoshodno vrše sve upravne poslove, da rješavaju upravne stvari, izvršavaju upravno nadziranje i ostalo. On predstavlja jedan noseći element cjelokupnog državnog aparata, dio je državne organizacione cjeline tačnije izvršava sve zadatke u okviru svog djelokruga. Autor Leksovac navodi da su određeni autori izjavili da organi uprave nemaju svojstvo pravnog lice nego da imaju političko – teritorijalne jedinice čiji su ujedno oni i organi. Njihovo finansiranje se izvršava iz budžeta one političko – teritorijalne zajednice koja je i kreirala i klasificirala. Ono što je važno spomenuti jeste podjela državnih organa koje autor dijeli na sljedeće: „*teritorijalni princip (centralni i lokalni), prema odnosima (viši i niži organi), prema načinu organizovanja i funkcionisanja (centralni i područni), prema načinu donošenja odluka (inokosni i kolegijalni), prema obimu i stepenu samostalnosti u regulisanju unutrašnjih odnosa itd.*“¹⁹

Također, u javnom upravi zaposleni su i ljudi koji su na te pozicije došli preko stranaka tačnije preko političkih izbora ili stranačkim imenovanjem. Ovo je jedna bitna stavka u javnoj upravi profesionalizam službenih lica. Javna uprava je složen sistem i po nekim pitanjima dinamičan gdje se tokom izvršavanja javnih poslova pojavljuje u obliku normativno utemeljenih vlasti. Ono što je važno spomenuti jeste da se javna uprava temelji na tome da su svi javni poslovi u javnom interesu, regulisani su javnim pravom, finansirani su javnim sredstvima i nadzirani su od strane javnih vlasti na lokalnom, regionalnom i državnom nivou.

Kao važnu stavku potrebno je napomenuti pitanje E – uprave tj. elektronska uprava koja predstavlja približavanje same države i njene javne uprave modernijem tzv. informacijskom društvu. Ovo uključuje unutarnje eletktroničko informacijsko upravljanje, a pootom i on – line komunikaciju i transkciju s „građanima – korisnicima“²⁰. Autor napominje da država i javna uprava ne moraju koristiti isključivo informacijsko – komunikacijske vještine da bi ispunile sve svoje zadaće, imaju i noviju funkciju unutar informacijskog društva i to da osiguravaju dospjeće kvalitetnih i pouzdanih informacija. „*E – uprava je u glavnom stvar tehničke promjene i prihvatanja novih stilova komunikacije, pri čemu ciljevi javne uprave nisu dotaknuti i njezina vrijednosna orijentacija ostaje nepromijenjena jer je upravljanje informacijama bitna zadaća javnih uprava od početka profesionalnog upravljanja. E – uprava se dotiče i načina kako uprava funkcioniše i donosi odluke - primjera radi, od*

¹⁸ Korpić, I., Mrčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Novak, G., (2014) *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom evropskom kontekstu*, Zagreb: Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu. Str. 2

¹⁹ Leskovac, S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 11

²⁰ Leskovac, S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 22

2005. godine, sve sjednice slovenačke vlade, uključujući i pripremu, obavljaju se bez i jednog papira, kao i pružanja usluga građanima koje uz korištenje informacijskih sistema biva neuporedivo efikasnije, kao što je digitalizacija matičnih knjiga koja ubrzava stari sistem fizičkog pretraživanja knjiga i kucanja na pisaćoj mašini.“²¹

2.3. JAVNA UPRAVA I ZEMLJE U TRANZICIJI

Važno je spomenuti javnu upravu u kontekstu zemalja u tranziciji koje pri pristupanju u Evropsku uniju moraju izvršiti potrebne reforme u svim sektorima države. Ono što državna uprava po tradiciji obavlja jeste da osigurava stabilnu državanu, reguliše osnovne procese, socijalna sigurnost i dr. Tako da javna uprava zemalja u tranziciji se suočava sa zahtjevima koje pred nju postavlja okružene kojem se pridružuje, a vezani su slobodnu trgovinu, razvitak civilnog društva i najbitnije tehnološki napredak. „Uprava se nalazi u okruženju rastućih očekivanja i zahtjeva, pri čemu dolazi do „reafirmacije poduzetništva i tržišta., do pojačanog naglaska na ljudska i građanska prava, do pluralizacije i deverzifikacije nosilaca javnih službi, tako da se ono što je do tada bio naprosto prošireni državni aparat pretvara u mješoviti „javni sektor“, sve složeniji po svome ustrojstvu, ali ujedno sve manje jedinstveno vođen i upravljan.“²² Po pitanju javne uprave zemalja u tranziciji potrebno se vratiti u njihov početni stadij i to period komunizma. Javna uprava u periodu komunizma bila je vrlo politizovana tj. javljali su se elementi političke podobnosti i lojalnosti partijskom režimu koji su u mnogočemu uticali na zapošljavanje u javnoj upravi pa i u drugim sektorima. Upravo ova politička pristrasnost predstavlja važan uticaj na potrebno funkcionisanje javne uprave. Kriteriji poput kvalifikovanosti i iskustva u komunističkim zemljama nije bio od neke važnosti, ono što je bilo važno jeste ta politička pristrasnost i naklonost partiji. Ovaj sistem je u potpunoj suprotnosti javnoj upravi savremenog doba koja bi u procesu evropskih integracija stigla i u zemlje tranzicije. Javna uprava savremenog doba iziskuje profesionalizam u radu, nezavisnost i stabilnost same javne uprave. Postavlja se pitanje šta javna uprava treba da radi? Javna uprava u jednopartijskom sistemu i javna uprava zemalja u tranziciji imaju distinkciju i to da uprava mora biti regrutovana na osnovu političkih podobnosti. „Linz i Stepan

²¹ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 22

²² Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 68

prepoznaju tri osnovna problema pred kojim se može naći javna uprava na početku tranzicije u periodu neposredno poslije pada komunističkog režima:

- *Nepostojanje distinkcije između države i partije (pri čemu je partija, naravno, tradicionalno dominirala). U tom slučaju kada se desi kolaps, dezintegracija ili masovna delegitimizacija rukovodeće partije, postoji opasnost da budu značajno poremećeni normalno funkcionisanje državne uprave, pri čemu su najizraženiji primjeri posljedica partiskske „implozije“ leže u SSSR – u i Jugoslaviji.*
- *Efikasnost može značajno biti narušena u situaciji u kojoj potencijalno lojalni, efikasni i iskusni državni službenici bivaju otpušteni uslijed procesa „kolonizacije“ državnih funkcija od stane anti – režimskih (ali potencijalno nekompetentnih) kadrova. I masovno otpuštanje će donijeti probleme u razvoju demokratije.*
- *Naslijede „informatora“, odnosno praksa nametnuta u komunističkim režimima da građani prate jedni druge i o tome informišu nadležne obaveštajne službe, može stvoriti probleme za funkcionisanje uprave zbog tendecije i javnog zahtjeva za lustracijom (purifikacijom) državnog aparata, pa i po cijenu kršenja ljudskih prava i osnovnih demokratskih normi što može stvoriti i političke probleme u kojim se oni pogodjeni lustracijom i njihovi najbliži okreću ka konzervativnim neo – komunističkim strankama i novi režim gubi procente svog legitimiteta.“²³*

Činjenica da je javna uprava u komunističkom sistemu vršila jaku kontrolu ekonomije, te da je na osnovu toga uticano je na njenu strukturu i funkcionisanje. Čak je očekivano da za vrijeme tranzicije bi neki broj organa mogao nestati, ali se to zapravo nije ni dogodilo. Iako sejavlja nepostojanje jasnog koncepta države bilo je vidljivo da su neki organi javne uprave itekako suvišni. Autor Leskovac, također, spominje narednu karakteristiku javne upravu u vezi sa tranzicijskim zemljama i to je vezano za nejasnoću po pitanju raspodjele funkcija, slabosti u saradnji i koordinaciji između organa uprave. Moderna javna uprava ima jasno raspoređene organe unutar državane uprave i vrlo jako utvrđen sistem nadležnosti. „Razlikuju se sljedeće vrste organa:

- *Organi uprave koji se bave formulisanjem politike*
- *Organi uprave koji regulišu rad donošenjem podzakonskih akata, izdavanjem dozvola, saglasnosti i sl.*
- *Organi uprave koji vrše nadzor i inspekcijske poslove*

²³ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 85 - 86

- *Organii uprave u sastavu drugih organa*
- *Institucije i organizacije van sistema državne uprave koje pružaju razne vrste usluga i koje pod uslovima predviđenim zakonom dijelom svoje djelatnosti štite javni interes.*^{“²⁴}

Svi gore navedeni organi uprave imaju svoje dužnosti i jasno definirane odnose u saradnji sa drugim organima uprave. Ovaj segment predstavlja vrlo važan dio procesa stabilizacije i pridruživanja, a kasnije i u toku pregovora sa Evropskom unijom. „*Razlog je jednostavan – pregovarači kada dođu iz Brisela žele jasnu sliku koga imaju s druge strane stola; žele da znaju s kojim institucijama mogu sarađivati, pregovarati, za šta su zadužene i na kojem nivou djeluju.*“²⁵ Upravo zato je važna podjela organa unutar državne uprave te da je ujedno i konzistentna sa podjelom koja se koristi i u Evropskoj uniji.

3. EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR

3.1. INSTITUCIONALNI OKVIR

Evropski upravni prostor predstavlja neformalnu pravnu stećevinu koja je sačinjena od standarda i načela za funkcionisanje javne uprave, a njegovo utemljenje jeste na idejama evropskih upravnih sistema prema zajedničkim upravnim modelima koji karakterišu načela vladavine prava, pravne sigurnosti, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, efikasnosti i učikovitosti. „*Razvoj Evropske zajednice obilježen je stvaanjem i širenjem unutarnjeg tržišta koje jamči slobodno kretanje ljudi, roba, usluga, kapitala.*“²⁶ Evropska unija je Lisabonskim ugovorom iz 2009.godine zvanično konstituisana kao jedinstveni entitet sa svojstvom pravnog lica i ujedno raspolaže sa međupravnim subjektivitetom. Ona predstavlja specifičan oblik regionalne saradnje i zbog tog se razlikuje od svih ostalih saradnji koji se javljaju u svijetu. Unija ima svoj institucionalni okvir koji ima za cilj promovisanje njenih vrijednosti i ciljeve te ujedno se brine o njenim građanima i državama. Institucionalni okvir Evropske unije se sastoji od 7 glavnih institucija: Evropski parlament, Evropski savjet, Savjet, Komisija, Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka i Računovodstveni sud. Evropski parlament zajedno sa Savjetom vrši legislativnu funkciju i usvaja budžet, također vrši funkcije političke

²⁴ Leskovac, S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 87

²⁵ Leskovac, S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 87

²⁶ Dubajić, D., Džinić, J. (2012), *Zbornik PFZ*, 62, (3) str.989

kontrole i konsultacija u skladu sa osnivačkim ugovorima. Evropski savjet omogućava potrebne smjernice za razvoj Evropske unije te definiše opšte političke pravce i prioritete. Savjet zajedno sa Evropskim parlamentom vrši legislativnu funkciju i usvaja budžet, ujedno je nosilac kreiranja politike i koordinacije. Komisija ima za cilj promovisanje opštih ciljeva EU i preduzima sve u cilju odgovarajućih incijativa u tom pravcu te obezbjeđuje primjenjivanje osnivačkih ugovora kao i ostalih mjera koje su usvojene od strane institucija. Takođe ona nadzire primjene prava EU pod kontrolom Suda prave Evropske komisije. Izvršna i upravna funkcija zajedno sa koordinacijom također je jedan od zadataka Evropske komisije sa jednim izuzetkom, a to je zajednička vanjska i sigurnosna politika gdje ona predstavlja Uniju u vanjskim poslovima. Sud pravde Evropske unije se sastoji od Suda pravde, Opšti sud i specijalizovani sudovi. On se bavi tumačenjem i primjenama osnivačkih ugovora. Države članice osiguravaju pravna sredstva s kojima se garantuje djelotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim pravom EU. Evropski ombudsman je uspostavljen Ugovorom iz Maastrichta²⁷ te se njegove nadležnosti odnose na to da prima pritužbe od strane građana Evropske unije ili bilo kojeg fizičkog i pravnog lica koje ima sjedište u državama članicama EU. On dobiva nove nadležnosti Ugovorom iz Lisabona²⁸ gdje mu se mandat proširio sa institucija i ograna Zajednice na Institucije, organe, kancelarije, ili agencije Evropske unije. Svaka od institucija dužna je da djeluje u okviru svojih nadležnosti koje su joj povjerene osnivačkim ugovorima te imaju obavezu da međusobno surađuju.

„EUP je teorijski koncept u čijem je središtu ideja o upravnoj konvergenciji, približavanju različitih modela javne uprave u Europi, njihovu rastankanju i taljenju, obogaćivanju drugaćijem i novim rješenjima, učenju i mijenjanju, rezultatima i učincima koji su slični za građane u različitim europskim zemljama (europeizacija kao učinak). Ideja o europskom upravnom prostoru kao stanju uniformiranosti upravnih struktura (europeizacija kao homogenost) nema zasad realne podloge.“²⁹ Kroz godine proces evropskog upravnog procesa bio je tema mnogobrojnih sastanaka, a prvo zaživljenje evropskog upravnog prostora nalazimo u njemačkoj upravnoj znanosti. Što se tiče širenja pojma evropska upravna znanost on se pretežno veže za pristupanje novih članica u Evropsku uniju i to posebno zemalja tranzicijskih zemalja u EU upravo dovodi do uobičavanja samog pojma jer upravo te zemlje

²⁷ Sadiković, E. (2014) *Evropa regija – kohezijska politika Evropske unije i Zapadni Balkan*. Šahinpašić. Sarajevo. Str. 92

²⁸ Sadiković, E. (2014) *Evropa regija – kohezijska politika Evropske unije i Zapadni Balkan*. Šahinpašić. Sarajevo. Str. 97

²⁹ Korpić, I., Mrčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Novak, G., (2014) *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom evropskom kontekstu*, Zagreb: Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu. Str. 319

pokazuju potrebu za specificiranje upravnih kriterija. Jako je bitno pomenuti po pitanju evropskog upravnog prostora i to SIGMA³⁰ - zajednička incijativa evropske unije i OECD koje su osnovane 1992.godine kao pomoć tranzicijskim zemljama u procesu integracije. SIGMA nastoji da obuhvati sve zahtjeve koji se pred javnu upravu zemalja kandidata postavljaju te nastoji naći pristupačna rješenja za prihvatljivost u istim zemljama. „Francisco Cardona (1999), savjetnik za menadžment javnih službi u tajništvu SIGMA, definira mogućnost postojanja zajedničkog upravnog prostora „*kada se grupa upravnih načela, pravila i propisa jednoznačno primjenjuje na određenom teritoriju natkrivenom nacionalnim ustavom.*“³¹

Kao što je već spomenuto SIGMA je osnovana 1992.godine i njeni osnovni ciljevi jesu da pruža dobrovoljnu podršku zemljama u potrazi za osnovnim principima dobrog upravljanja, unapređivanje javne uprave u efikasnu upravu i promovisanje demokratskih vrijednosti. SIGMA, takođe, pomaže u izgradnji centralnih nacionalističkih kapaciteta sposobljenih za izazove koje donosi pridruživanje u Evropsku uniju. Ujedno, ona podržava incijative Evropske unije i drugih donatora na osnovu dobrovoljne pomoći tokom procesa reforme javne uprave. „*SIGMA je razvila specifičan, taktičko – metodološki pristup modifikacije javne uprave u pravcu približavanja standardima zemalja članica EU, a u svrhu uspostavljanja jedinstvenog evropskog upravnog prostora. Evropska komisija (EK) je 2014.godine definirala obim reforme javne uprave, koji obuhvata šest ključnih oblasti:*

1. *Strateški okvir reforme javne uprave*
2. *Razvoj politike i koordinaciju*
3. *Javnu službu i upravljanje ljudskim potencijalima*
4. *Odgovornost*
5. *Pružanje usluga*
6. *Menadžment javnih finansija*³²

SIGMA je zajedno sa Evropskom komisijom sastavila principe javne uprave kojima je svrha da postave detaljnije zahtjeve vezane za uspostavljanje funkcionalnije javne uprave. Principi su više generalno postavljeni i vežu se za dvije podjele i to principi javne uprave u zemljama proširenja i principi javne uprave u zemljama evropske susjedske politike. Svi postavljeni

³⁰ SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries

³¹ Musa, A. (2006) *Europski upravni prostor: približavanje*, Hrvatska javna uprava. Zagreb. Str. 126

³² Tanović, M., (2017), *Organizacioni i funkcionalni aspekti reforme javne uprave u procesu integriranja u evropski administrativni prostor*. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BIH. Sarajevo. str. 58

zahtjevi od strane SIGMA su vezani za bolje funkcionisanje javne uprave što stalnih članica tako i budućih članica Evropske unije.

3.2.PRAVA EVROPSKE UNIJE – IZVORI I VRIJEDNOSTI

Analizom pravnih izvora Evropske unije može se očitati njihova posebnost iako se često povezuje sa pojmom “hibridni”. Osporavanje prava Evropske unije da nema karakteristike međunarodnog prava je nezamislivo jer je ista stvorena po načelima međunarodnih ugovora. Ujedno evropsko pravo nadilazi međunarodno pravo jer EU donosi propise koji obavezuju države članice. Tako da, subjekti prava Evropske unije nisu samo države nego i fizička i pravna lica. Izvori prava Evropske unije jesu eklektični što objašnjava činjenicu das u pretežno izvedeni i da u većini slučajeva nisu originalni. Postoji nekoliko izvora prava EU, pa prema tome i izvora upravnog prava EU I to tri skupine:“

1. *Primarni izvori – u koje se mogu ubrojati sporazumi između vlada država članica; protokoli uz osnivačke ugovore i različite konvencije*
2. *Sekundarni izvori – obuhvataju akte i to pravilnici, directive, odluke, preporuke i mišljenja*
3. *Nepisani izvori prava tzv. opšta pravna načela – koji proizilaze iz kulture zemalja članica i osnovnih vrijednosti na kojima se temelji pravni sistem država članica.*³³

Što se tiče opštih načela oni se vezuju za obavezna pravna pravila koja su u primjeni sudova i njihova je dužnost da iste koriste.

Također, pored izvora prava Evropske unije potrebno je spomenuti i evropske upravne vrijednosti koje autor Leskovac dijeli u stare i nove. Ove vrijednosti su jedan važan faktor u procesu pridruživanja u evropsku zajednicu te rad jedne moderne države upravo zavisi od rada javne uprave. Autor tzv. stare vrijednosti dijeli na četiri podvrste i to: demokratske, pravne, društvene i ekonomske. Demokratske vrijednosti se vezuju politički legitimitet, političku odgovornost izabranih predstavnika građana, javnost uprave, pristupačnost uprave. u pravnim vrijednostima autor navodi da je evropski upravni prostor metafora bazirana na

³³ Lilić, S. (2007) *Evropska unija i evropski upravni prostor*, Beograd. Str. 88

činjenici da su u postojanju nizovi principa upravnog prava nastali od strane svih zemalja članica te su prihvaćeni kroz cijelu uniju i sprovode se kroz sudsku praksu Evropskog suda pravde. „*Ti principi upravnog prava Unije su:*

- *Vladavina zakona: upravne aktivnosti i odluke moraju imati uporište u pravu*
- *Zakonitost nasuprot proizvoljnosti*
- *Otvorenost /transparentnost: ima za cilj osigurati zdravu kontrolu upavnih postupaka i učinaka te njihovu dosljednost sa unaprijed ustanovljenim pravilima*
- *Predvidljivost*
- *Odgovornost javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim ili pravosudnim vlastima. Ima za cilj osigurati postupanje prema vladavini prava*
- *Prilagodljivost*
- *Učikovitost u korištenju javnih resursa i efikasnosti u ostvarenju svojih funkcija – odnosno pružanju usluga korisnicima“³⁴*

Preostale dvije vrijednosti jesu društvena i ekonomска – društvene vrijednosti se kreću u rasponu od društvenih pravednosti i solidarnosti, socijalnih pitanja, pomoći građanima dok ekonomске vrijednosti se bave efikasnošću, ekonomičnošću, te mogu dovesti do kreiranja posredničko – upravljačke uprave.

Pored starih vrijednosti javljaju se također nove vrijednosti koje su nastale u razvitu savremenog svijeta koji dovodi do modernizacije javne uprave. Ovaj vid novih vrijednosti javio se u Sjedinjenim Američkim Državama krajem 60tih godina XX stoljeća. Nove vrijednosti se mogu klasificirati u nekoliko kategorija i to:“

- *Obrazovanost, stručnost i profesionalnost*
- *Supsidijarnost i decentralizacija*
- *Etičnost, nepristranost i odsustvo korupcije*
- *Kvalitet javnih usluga*
- *Dosljednost – usklađenost između onoga što vlada kaže i onoga što čini, da akcije raznih dijelova vladinog aparata ne odstupaju isuviše jedna od druge, i da vlada odabira sredstva koja su odgovarajuća za rješenje problema kojima se ona bavi*
- *Odazivost – ono što uprava govori i piše građanima je razumljivo, djelovanje uprave odgovara potrebama građana da je uprava kao organizacija građanima pristupačna i da potiče građane da sudjeluju u upravi*

³⁴ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 99 - 100

- Koordinacija, horizontalno povezivanje i informatizacija
- Preduzetnost, kompetitivnost i tržišnost
- Ekspertiza – prilikom izvršavanja nadležnosti vlada ima na raspolaganju najbolje raspoložive eksperte u raznim poljima“³⁵

3.3.RAZVOJ EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA

Evropski upravni prostor predstavlja središnji koncept kada je riječ o evropskom upravljanju. Evropska unija nema određene ovlasti nad nacionalnim javnim upravama i ujedno ne postoji pravno regulisan evropski model javne uprave. Kroz proces proširenja Evropske unije na tranzicijske zemlje s početka 1990ih godina XX st. počinju se razvijati standardi za kapacitete javne uprave na evropskoj, ujedno i nacionalnoj razini. Vezano za sve može se govoriti o nastanku i ravoju zajedničkog evropskog upravnog prostora. Javna uprava i njena važnost za funkcionisanje političkih, ekonomskih i društvenih procesa dolazi do izražaja u pogledu pripremanja tranzicijskih zemalja ka pristupu u Evropsku uniju i tokom tih procesa sama javna uprava dolazi do izražaja u pogledu zahtjeva EU za njene reforme. Ovo predstavlja novitet u procesu pristupanja u Evropsku uniju jer dotadašnji pristupi nisu sa sobom nosili obavezu u ocjenjivanju kvalitete javne uprave. „Profesionalna, odgovorna i sposobna javna uprava svaka države članice preduvjet je za uspješno oblikovanje europskih politika i zakonodavstva, kao i njihovu kasniju provedbu, čime se neutralizira problem implementacijskog deficitu EU – situacija u kojoj je Unija neovisna za provedbu svojih odluka i politika o upravama država članica.“³⁶ Što se tiče evropskih integracija one zahvaćaju faze oblikovanja javnih politika i faze njihove sprovedbe. Evropska unija i nakon Lisabonskog ugovora nastavlja svoje funkcionisanje kao zajednica/unija država, ali ne kao u vidu federacije ili konfederacije kao što je slučaj u svijetu sa drugim zajednicama/unijama. „Lisabonski ugovor napokon spominje i agencije i druga slična tijela EU, za kontrolu čijih odluka utvrđena nadležnost Suda pravde EU. Uprkos idejama o „neizvršenom federalizmu“, koji znači da odluke tijela EU u pravilu izvršavaju javne uprave članica, osim ako to nije povjerenio agencijama i drugim tijelima EU, situacija je u stvarnosti značajno drugačija.

³⁵ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 101

³⁶ Korpić, I., Mrčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Novak, G., (2014) *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom evropskom kontekstu*, Zagreb: Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu. Str. 319

Razvijaju se novi oblici upravne suradnje koji u svojoj ukupnosti, po nekim mišljenjima, omogućavaju i tvore „europsku integriranu upravu“. Ona nije hijerarhijski strukturirana, nego se zasniva na upravnim mrežama u kojima pored vertikalne linije Evropska komisija – agencije EU – nacionalne agencije postoje i razni oblici intezivne horizontalne saradnje među nacionalnim agencijama i drugim akterima.“³⁷

Evropska unija ima jako važan uticaj na javne uprave zemalja članica te taj uticaj nije jednostran nego je obostran i zbog toga sejavlja činjenica da se javna administracija EU koncentriira ne na tradicionalne modele javne uprave nego se oni spajaju u vid moderne evropske javne uprave. Autori “Upravne znanosti” kažu da se “evropski upravni prostor definira kao skup upravnih načela i standarda organizacije i funkcioniranja javne uprave te pružanja javnih usluga građanima od tijela EU i zemalja članica, kao i drugih evropskih zemalja, propisanih pravom odnosno poduprtim ustaljenom sudskom i upravnom praksom kao i legitimnim očekivanjima evropskih građana, civilnog društva te ekonomskih i drugih društvenih subjekata.”³⁸ Evropski upravni prostor ima jako važan uticaj na zemlje kandidate te sa sobom nosi nekoliko odgovora i to postojanje *acquis communautaire* čiji je sastav principi upravnog prava Evropske unije i zemalja članica; poštovanje i prenos ovih standarda kao jedan od mnogobrojnih zahtjeva potrebnih za ispunjenje u cilju pridruživanja u Evropsku uniju; i zakonodavstvo i upravna praksa svih zemalja kandidata treba da prihvate sve principe i taj način preuzmu važnu ulogu vladavine prava. Upravo ovi principi predstravljaju temelje na kojima je zasnovan legitimitet svih javnih organa u demokratskim društvima. Autor Leskovac napominje da su teoretičari Kamarić i Festić klasificirali sva načela funkcionisanja i rada javne uprave na:”

- *Načelo zakonitosti*
- *Načelo samostalnosti organa uprave*
- *Načelo efikasnosti*
- *Načelo javnosti*
- *Načelo saradnje*
- *Načelo upotrebe jezika i pisma*

³⁷ Korpić, I., Mrčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Novak, G., (2014) *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom evropskom kontekstu*, Zagreb: Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu. Str. 321

³⁸ Korpić, I., Mrčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Novak, G., (2014) *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom evropskom kontekstu*, Zagreb: Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu Str. 322

- *Načelo odgovarajuće nacionalne zastupljenosti službenika*³⁹

Također, napominje se da je Ustav Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine sačinjen od poglavlja o ustavnosti i zakonitostima te su isti regulisani posebnim Zakonom o upravi. Sam Zakon o upravi pravi još veću regulaciju ovih načela i to vrlo detaljnije te je podjela izvršena na 14 osnovnih načela i to: „*načelo zakonitosti; načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa; načelo efikasnosti; načelo materijalne istine; načelo saslušavanja stranaka; načelo samostalne ocjene dokaza; načelo samostalnosti u rješavanju; pravo žalbe; konačnost rješenja; pravosnažnost rješenja; načelo ekonomičnosti postupaka; dužnost pružanja pomoći neukoj stranci; upotreba jezika i pisma; načelo transparentnosti.*”⁴⁰

3.4.EVROPSKA JAVNA UPRAVA – STANDARDI

U javnoj upravi, evropski principi (nivo standardizacije) u upravljanju zemalja članica EU preuzimaju obaveze iz članstva i provođenju *acquisa*. Takođe, ovo svaka potencijalna zemlja kandidatkinja treba da dosegne u svrhu potpune integracije. Principi SIGMA- e koji su već prethodno spomenuti, od države zahtjevaju potpunu reformu javne uprave koja će omogućiti čvršću upravnu kontrolu i kapacitete. Buduće zemlje pristupnice imaju dva zadatka da ispune i oni su vezani za kriterije i to iz Madrida i Kopenhagena:

„*Kriterij iz Kopenhagena, usvojeni na sastanku Evropskog vijeća u Kopenhagenu 1993.godine, jesu uslovi za članstvo, odnosno tzv.pristupni kriterij, gdje se od zemalja pristupnica zahtjeva ispunjavanje političkog (stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i zaštitu prava manjina), ekonomskog (postojanje funkcionalne tržišne privrede, sposobne da se nosi s pritiskom konkurenkcije i tržišnim snagama unutar Evropske unije) i pravnog tzv.*acquis* kriterija (sposobnost preuzimanja obaveza članstva uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomске i monetarne svrhe).*

Kriterij iz Madrida ili tzv. administrativni kriterij, kao dodatni uslov na postavljenje kriterije iz Kopenhagena za članstvo u EU, postavljen je na sastanku Evropskog vijeća u Madridu

³⁹ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 101 - 102

⁴⁰ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 102

1995.godine, a podrazumijeva prilagođavanje administrativne strukture s ciljem stvaranja uslova za postupnu i skladnu integraciju. Podrazumijeva jačanje administrativne sposobnosti i stvaranje efikasnog državnog sistema uprave za provođenje acquisa i drugih obaveza koje proizilaze iz članstva u Evropskoj uniji.“⁴¹⁴²

Kada zemlja kandidatkinja pokrene reformske procese u tome se javlja važnost ciljne opredijeljenosti i orijentacije prema evropskoj upravnoj perspektivi i ujedno normativnu inkorporaciju standarda koji već postoje kao konsenzus među zemljama članicama. Važno je spomenuti da su zajedničke vrijednosti tj. principi u javnoj upravi svih zemalja članica Evropske unije jedan od uslova za podjelu evropskog administrativnog prostora. Evropski administrativni prostor postavlja zahtjeve za kreiranje zajedničkih standarda koji se moraju normirati zakonima države, sprovode u upravnim postupcima, pružaju usluge, metodama i slično. „*Evropski standardi u javnoj upravi imaju razvojni efekat na sistem i funkciranje javne uprave, te predstavljaju svojevrsni vodič za preoces reforme javne uprave u kandidatskim zemljama.*“⁴³ Evropske zemlje već duži niz godina na osnovu usvajanja Zakona o upravnim postupcima ujedinjuju opšte i posebne upravne postupke i ujedno postavljaju osnove za sve buduće standarde u javnoj upravi. SIGMA je uveliko kreirala set standarda koje jedna država mora ispuniti u cilju pridruživanja u Evropsku uniju, a oni su sljedeći:“

- *Vladavina prava (u smislu pravne sigurnosti i predvidivosti upravnih odluka): u prvom se redu odnosi na načelo zakonitosti kao suprotnosti arbitarnosti u javnom odlučivanju kao i na potrebu poštovanja legitimnih očekivanja građana; uključuje nepristrasnost, nediskriminaciju, hijerarhiju pravnih propisa, nadzor uprave od neovisnog sudstva, a odnosi se i na načela razmernosti, pravičnosti, pravodobnog rješavanja, profesionalizma*
- *Otvorenost i transparentnost, kojim se nastoji osigurati nadzor upravnih postupaka i rezultata te njihova sukladnost s prije utvrđenim pravilima; jedan glavnih izraza jeste dužnost obrazlaganja upravnih odluka što je podloga za rješavanje u višim instancijama te brana proizvoljivosti*

⁴¹ Tanović, M., (2017), *Organizacioni i funkcionalni aspekti reforme javne uprave u procesu integriranja u evropski administrativni prostor*. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BIH. Sarajevo. str. 59

⁴² Halilović, S., (2013), *Evropske integracije i Bosna i Hercegovina*. FPN. Sarajevo. Str. 55

⁴³ Tanović, M., (2017), *Organizacioni i funkcionalni aspekti reforme javne uprave u procesu integriranja u evropski administrativni prostor*. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BIH. Sarajevo. str. 60

- *Odgovornost javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim i sudskim tijelima kojom se nastoji osigurati ponašanje u skladu s vladavinom prava: očituje se formaliziranjem postupaka i definiranjem nadzornih mehanizama*
- *Efikasnost u korištenju javnih prihoda i učikovitost u postizanju ciljeva politika koji su utvrđeni zakonima i provedbenim propisima*⁴⁴

Svaki od pomenutih glavnih stavki kreira preduslove za vrlo učikovit rad javne uprave ujedno i njenu depolitizaciju tj. sprečavanje uplitanja političke i stranačke dominacije unutar ovog sektora. Mada ova načela nisu formalno uvrštena u evropskom pravu ipak, ista utiču na evropeizaciju nacionalnih uprava te predstavljaju temelje evropskog upravnog prostora. Autorica Musa navodi izjavu autora Scherpereel „*kao najvažnija obilježja evropskog upravnog prostora ističe: visok društveni ugled upravne službe, naglasak na horizontalnoj i međuministarskoj koordinaciji, identifikaciju upravnih službenika s posebnom društvenom grupom, karijerni sustav, česte kontakte s međunarodnim organizacijama i upravama drugih država te depolitiziranost upravne službe isticanjem jasne linije između političkog i profesionalnog osoblja.*“⁴⁵ Također, potrebno je spomenuti čimbenike koji su omogućili kreiranje i oblikovanje evropskog upravnog prostora. Mnogobrojni autori su navodili različite liste čimbenika evropskog upravnog prostora, te se na osnovu toga može izvršiti podjela na glavne i sporedne čimbenike. Među glavne čimbenike se ubrajaju: presude Evropskog suda, djelovanje Evropskog vijeća i Vijeća Evropske unije (putem dokumenata i odluka) i djelovanje Evropske komisije. A među sporedne čimbenike autorica Musa navela je interakciju upravnih službenika na evropskoj razini, tradiciju preuzimanja rješenja iz jednog u drugi upravni sustav, utjecaj međunarodnih procesa i doktrina.

3.5. EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR I ZEMLJE U TRANZICIJI

Zemlje u tranziciji su se našle u suočavanju sa svojim neadekvatnim javnim upravama koje su bivane promijenjene političkom, ekonomskom i društvenom situacijom. Početkom 1990ih godina što je uslijedilo jeste predstavljalo redefiniranje koncepta javnih uprava na područjima zemalja u tranziciji. Evropska komisija je težila k tome (putem horizontalnih, međusektorskih reformi) da pomogne ovim zemljama da bi na taj način svoje javne uprave usmjerile ka

⁴⁴ Musa, A. (2006) *Europski upravni prostor: približavanje*, Hrvatska javna uprava. Zagreb. Str. 131 - 132

⁴⁵ Musa, A. (2006) *Europski upravni prostor: približavanje*, Hrvatska javna uprava. Zagreb. Str. 133

evropskom upravnom prostoru. Gledajući prethodna proširenja Evropske unije ona nije pravila procjene javnih uprava i spremnosti istih, ali za proširenje na područje zemalja u tranziciji za Evropsku uniju je predstavljalo izazov. Ovaj tip proširenja na zemlje koje su imale specifična stanja u upravnom sistemu te je iziskivalo potrebu za radikalne reforme i ujedno ispunjavanje kriterija i Kopenhagena i Madrida. „*Kriterij upravnog (institucionalnog) kapaciteta jedan je od najvažnijih kriterija za članstvo i potencijalne su članice prisiljene modernizirati svoju upravu, prije svega izgradnjom profesionalnog službeničkog kadra te jačanjem institucionalnih kapaciteta za provedbu prava Evropske unije.*“⁴⁶ Zemlje u tranziciji imaju drugačiji koncept približavanja Evropskoj uniji od ostalih zemalja članica i njihovih načina u pristupanju. Autorica Musa navodi dvije metode preuzimanja novih upravnih rješenja i to: prva metoda po autorici se odvija zbog atraktivnosti pojedinih rješenja na način da se određeni modeli vide kao superiorni upravo zbog svoje funkcionalnosti, dok se drugi metod odvija na način nametanja, jer ovaj model koriste oni koji imaju moć i nameću model drugima. Pojam uvjetovanosti ili kondicionalnosti se povezuje sa ovim modelima, on označava sprovedbu određenih procesualnih formi kao uvjeta za članstvo, legitimite ili novčanu pomoć. „*Kondicionalnost je zapravo glavna metoda preuzimanja ideja i rješenja u tranzicijskim zemljama od ustanovljenja kriterija iz Kopenhagena 1993.godine. Grabe ističe da se tranzicijske zemlje nalaze u pregovaračkoj situaciji koja je obilježena asimetrijom moći i uvjetovanostu. Stoga se konvergencija u tim zemljama može odvijati putem atraktivnosti, ali i putem nametanja, koje je u ovom slučaju učestalije i vjerovatnije nego u slučaju zemalja članica EU. U tom smislu utjecanje na približavanje potencijalnom evropskom modelu vjerovatnije: EU je u jačem položaju prema zemljama kandidatima nego prema vlastitim članicama te može nametnuti određena pravila ponašanja, pa i tako i određeni upravni model.*“⁴⁷

Na osnovu spomenutih načela i standarda SIGMA ocjenjuje spremnost zemlje kandidata za punopravno članstvo u Evropsku uniju na način da ocjenjuje određene karakteristike državne uprave i to: „

- *Poštovanje načela zakonitosti i vladavine prava (ispituje se jednakost pred javnim tijelima, zakonitost djelovanja, sudski nadzor, odgovornost države za štetu koju počini građanima nezakonitim radom, ustavna utemeljenost institucija koje osiguravaju zakonitost i odgovornost)*

⁴⁶ Musa, A. (2006) *Europski upravni prostor: približavanje*, Hrvatska javna uprava. Zagreb. Str. 142

⁴⁷ Musa, A. (2006) *Europski upravni prostor: približavanje*, Hrvatska javna uprava. Zagreb. Str. 143

- Propisi koji se tiču odgovornosti službenika i dužnosnika i koji se odnose na zaštitu njihove nepristrasnosti i integriteta (jasno razgraničenje između političkih i službeničkih položaja, odabir i napredovanje utemeljeno na zaslugama, profesionalizam, kvalitetan sustav ocjenjivanja službenika, regulacija prava i obaveza)
- Propisi koji osiguravaju predvidljivost odlučivanja i olakšavaju sudski nadzor upravnih odluka i djelovanja (jasno određivanje nadležnosti, postojanje nužnih postupnovnih faza, određenost rokova, načelo proporcionalnosti i dr.)
- Propisi za upravljanje javnim finansijama i njihovu kontrolu te transparentnost i odgovornost u pogledu javnih izdataka (analiza centralnog odlučivanja i koordinacija: kohorentnost okvira za donošenje politika, međuministarske konsultacije o prijedlozima politika, planiranje i dr.)
- Ukupna sposobnost upravnih i pravosudnih sustava za primjenu tih propisa⁴⁸

Iako su napori veliki da se tranzicijskim zemljama nametne ili čak ponudi evropski model javne uprave, vrlo je teško ostvarivo zbog činjenice da su u sisteme javne uprave ukorjenjeni modeli koji su preostali od prethodnog sistema. Sprovedba reformi je bitan korak ka procesu priključenja, ali sam proces sprovedbe reformi je usporen pa čak i stavljen na čekanje.

4. UPRAVA U USTAVNOM SISTEMU BIH

Javna uprava je u društvu dio ustavno – političkog sistema države, što predstavlja činjenicu da je dio historijskog razvoja države. Ona predstavlja oslonac za efikasno funkcionisanje političkih, ekonomskih i drusštvenih procesa unutar jedne države. Od kvalitetne javne uprave zavisi i priprema države ka evropskim integracijama. Državna uprava u Bosni i Hercegovini i njen položaj u ustavno – pravnom sistemu uspostavljen je Dejtonskim mirovnim sporazumom. Tu je određena organizacija državne vlasti utemeljene na principu raspodjele vlasti od koje započinje utvrđivanje položaj i uloga državne uprave. „U okviru priznatog međunarodnopravnog kontinuiteta BiH, Dejtonskim ustavom izvršena je modifikacija njene unutrašnje državne strukture. Uspostavljena je složena država umjesto unitarne.“⁴⁹ Tokom

⁴⁸ Musa, A. (2006) *Europski upravni prostor: približavanje*, Hrvatska javna uprava. Zagreb. Str. 144 - 145

⁴⁹ Dedić, S. (2001), *Upravno pravno BiH*, Sarajevo: Magistrat. Str. 124

određivanja državne organizacije Ustav BIH ne spominje upravu kao vid zasebnog oblika državne vlasti nego je stavlja kao dio izvršne vlasti odbacujući činjenicu da izvršna vlast svu svoju moć vuče iz sistema državne uprave.

„Državna uprava predstavlja sistem državnih organa i organizacija koji se ustavom i zakonom jedne zemlje određuju i osnivaju kao organi državne uprave.“⁵⁰ Organe državne karakteriše određene specifičnosti koje nastaju iz uloge državne uprave u ustavnom i pravnom sistemu. To se ponajprije odnosi na osnovna obilježja organa državne uprave, a iz istih se nadovezuju i sva druga obilježja. „Osnovna zajednička obilježja organa državne uprave odnose na: djelokrug i nadležnost, autorativno istupanje, neposrdu primjenu fizičke prinude, samostalnost, zaštitu javnog interesa, nepostajanje pravnog subjektiviteta, te monokratsko načelo organizacije.“⁵¹ Što se tiče djelokruga i nadležnosti organa državne uprave vrijedno je spomenuti da djelokrug određuje se kao opšti krug poslova i zadataka kojim se razdvajaju poslovi organa uprave, dok nadležnost predstavlja uži pojam i obuhvata skup prava i obaveza organa za obavljanje poslova na nekoj određenoj teritoriji. Djelokrug je određen je propisima kojima su osnovani organi uprave bolje rečeno zakoni. Propisi o nadležnostima se ne mogu izmjenjivati dogovorima organa ili između organa i stranaka. Izvršna vlast u vlasti uveliko zavisi od političkih faktora i kao takva je vrlo je promjenjiva i nestabilna, što je u mnogočemu različito od uprave koja je stalna i kreirana od stručnjaka koji u upravnoj strukturi su na pozicijima na osnovu kvalifikacija. Važno obilježje organa državne uprave se odnosi na mogućnost autorativnog istupanja i ovo nastaje iz činjenice da su organi uprave vezani za državu i da u upravne odnose stupaju s pozicije vlasti.

4.1.DRŽAVNA UPRAVA – ORGANIZACIJA

U Bosni i Hercegovini organizacija državne uprave (poslovi, položaj i uloga) i njen rad su uređeni mnogobrojnim i raznovrsnim propisima. Ovo je posljedica vrlo složenog državnog uređenja koje uslovjava složenu organizaciju uprave na nivoima svake političke i teritorijalna jedinice. Na ovaj način državna uprava se u Bosni i Hercegovini organizuje na sljedeći način: nivo države, nivo Federacije Bosne i Hercegovine, nivo Republike Srpske i nivo Brčko

⁵⁰ Šehrić, E. (2017.), *Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na sistem javnih službi*. Pregledni naučni rad. Zbornih radova Pravnog fakulteta. Tuzla. Str. 138

⁵¹ Šehrić, E. (2017.), *Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na sistem javnih službi*. Pregledni naučni rad. Zbornih radova Pravnog fakulteta. Tuzla. Str. 138

distrikta Bosne i Hercegovine. Ono što je specifično za ovakav tip organizacije jeste da uprava u Bosni i Hercegovini nije ni na jedan način jedinstvena niti hijerarhijski ustrojena. Svaki nivo vlasti na ovaj način ima ustavom propisana ovlaštenja koja nisu pravni niti politički podređena jedna drugima već su zasnovana na odnosima saradnje. Organi uprave na svim nivoima institucija BIH su organizovani za obavljanje poslova iz nadležnosti države, dok su entitetski organi uprave zasnovani na obavljanje poslova iz nadležnosti vezanoj za svoju teritoriju. Zakoni koji su ključni za organizaciju vezani za rad uprave jesu Zakoni o upravi Bosne i Hercegovine i Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine. Po pitanju entiteta i njihovih političko-teritorijalnim jedinicama javna uprava je određena entitetskim pravilima i propisima:

- Federacija Bosne i Hercegovine – Zakon o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine i Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave
- Brčko distrikt – Zakon o javnoj upravi
- Republika Srpska – Zakon o republičkoj upravi⁵²

Ono što je važno spomenuti jeste činjenica da samo Ustav RS – a i Statut Brčko distrikta u svojim sastavima imaju odredbe koje se odnose na položaj i poslove javne uprave, dok svi ustavni dokumenti BIH i FBIH ne sadrže bilo kakve odredbe takvog tipa.

Autorica Šehrić u svom radu navodi da se prema važećim propisima uprava u Bosni i Hercegovini pojavljuje u obliku: organa uprave i upravnih organizacija. Organi uprave predstavljeni su u vidu ministarstava i oni predstavljaju osnovne vršioce upravnih poslova i odrađuju sve poslove državne uprave. Sve poslove ministarstava obavljaju ministri koji su određeni prema ministarstvu za koje rade. Ministar kao vođa ili rukovodilac ministarstva ima obavezu da donosi propise i izdaje akte (za one koje je ovlašten) te ujedno donosi odluke u skladu sa zakonom o pravima i obavezama državnih službenika. „Upravne organizacije su posebna vrsta organizacija koje država obrazuje za vršenje stručnih i s njima povezanih upravnih poslova. Dakle, za razliku od ministarstava upravne organizacije obavljaju samo one upravne poslove koji su povezani sa njihovim osnovnim stručnim poslovima.“⁵³ Upravne organizacije su specifične na način što imaju dvojnu prirodu jer u određenim situacijama

⁵² Šehrić, E. (2017.), *Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na sistem javnih službi*. Pregledni naučni rad. Zbornih radova Pravnog fakulteta. Tuzla. Str. 145

⁵³ Šehrić, E. (2017.), *Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na sistem javnih službi*. Pregledni naučni rad. Zbornih radova Pravnog fakulteta. Tuzla. Str. 146

mogu da se vode kao da su organi uprave ili kao upravne organizacije u zavisnosti od razvoja događaja. Ono što ih razlikuje od ministarstava tj. organa uprave jeste to da imaju svojstvo pravnog lica i imaju mogućnost samostalnog istupanja na tržište, a ujedno se samostalno finansiraju. Unutar upravnih organizacija javlja se sljedeća podjela na agencije, zavode i direkcije.

Javna uprava po Šehrić obuhvata dva velika podsistema organa i to državnu i nedržavnu upravu. „*Osim organa državne uprave, kao vršioc i upravne djelatnosti mogu se javiti i nedržavni subjekti (javne ustanove i javna preduzeća) pod uslovom da su im zakonom povjerena upravna javna ovlaštenja. U tom slučaju nedržavni subjekti čine nedržavnu upravu.*“⁵⁴ Nedržavne uprave, za razliku od državne, obavljaju drugačije djelatnosti kao osnovne mada im se zbog značaja i društvene koristi može povjeriti i obavljanje drugih poslova.

4.2.SISTEM JAVNIH SLUŽBI U BOSNI I HERCEGOVINI

Pojam javne službe se odnosi u javnosti kada se želi usmjeriti pažnja na neautoritativne djelatnosti države kako bi se zadovoljile svakodnevne potrebe građana i ujedno bi njihov zastoj doveo do vrlo ozbiljnih problema u državnom funkcionisanju. „*Nastale su kao rezultat postojanja javnog interesa da se određene djelatnosti podvrgnu pod poseban režim. To su one aktivnosti javnog kolektiviteta koje zbog njihovog značaja za stanovništvo država mora da reguliše, obezbjedi i kontroliše.*“⁵⁵ Također, autor Dedić navodi da ako se neka javna služba može nazvati javnom njene djelatnosti moraju biti sljedeće:

- *Usmjerena prema općem interesu*
- *Neprekidnog karatkera (načelo kontinuiteta)*
- *Prilagodljiva potrebama građana (načelo prilag)*
- *Dostupna svim građanima pod istim uslovima*“⁵⁶

⁵⁴ Šehrić, E. (2017.), *Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na sistem javnih službi*. Pregledni naučni rad. Zbornih radova Pravnog fakulteta. Tuzla. Str. 147

⁵⁵ Šehrić, E. (2017.), *Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na sistem javnih službi*. Pregledni naučni rad. Zbornih radova Pravnog fakulteta. Tuzla. Str. 150

⁵⁶ Dedić, S. (2001), *Upravno pravno BiH*, Sarajevo: Magistrat. Str. 36

U Bosni i Hercegovini, što se tiče javnih službi po ustavu one nisu jasno određene. U ovom pogledu izuzeta je „*Republika Srpska gdje se u članu 68. Ustava predviđa da Republika određuje i obezbjeđuje sistem javnih službi. Uslovi i način obavljanja djelatnosti, odnosno poslova za koje se obrazuju javne službe u Bosni i Hercegovini utvrđuju se zakonom i podzakonskim aktima. Ovu oblast u našoj zemlji, prije svega, reguliše Uredba sa zakonskom snagom o ustanovama.*“⁵⁷ Uredba određuje javne službe kao trajno obavljanje svih djelatnosti koje su u javnom interesu. Također, Uredba definira sve djelatnosti za čije obavljanje se mogu kreirati javne ustanove kao vršioci javnih službi. Što se tiče organizacije javnih službi u Bosni i Hercegovini i njihovo funkcionisanje ono što ima bitnu i presudnu ulogu jeste postojeća raspodjela nadležnosti. Kada je u pitanju organizacija javnih službi u Federaciji Bosne i Hercegovine tu vrlo presudnu ulogu ima postojeća ustavna raspodjela dužnosti. Ovo u Ustavu znači da dužnosti koje su navedene su prvenstveno vezane za Federaciju BIH, a tek onda za dužnosti Federacije BIH i kantona. Sve dužnosti koje kantoni obuhvataju nisu povjerene na federalni nivo. „*Članom III/4 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine utvrđene su isključive nadležnosti kantona među kojima se iz područja javnih službi izdvajaju: utvrđivanje i provođenje kulturne politike, utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguravanja javnih službi, provođenje socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite.*“⁵⁸ Ono što je važno spomenuti jeste da na nivou Federacije Bosne i Hercegovine se javlja nedostatak u pravnom režimu u pogledu javnih službi. Taj nedostatak je vezan za nepostojanje jedinstveno uređenih sistema javnih službi, obavljanje djelatnosti javnih službi, organizacije, rad i druga pitanja vezana za javne službe i njihovo funkcionisanje.

Međutim, ova situacija u Republici Srpskoj je znatno uređenija i to postojanjem Zakona o sistemu javnih službi. Ovim zakonom obuhvaćene su javne službe pod kojima se obuhvataju javna preduzeća, ustanove i druge javne institucije organizovanja. „*Zakonom je predviđeno da se radi ostvarivanja opšteg interesa kojim se obezbjeđuje ostvarivanje prava i dužnosti fizičkih i pravnih lica u oblastima neprivrednog ili nekomercijalnog karaktera osnivaju ustanove, dok se radi ostvarivanja opšteg interesa u oblastima privrednog, odnosno komercijalnog karaktera osnivaju javna preduzeća čiji je status uređen Zakonom o javnim preduzećima Republike Srpske.*“⁵⁹ Na osnovu navedenog vrlo je lako zaključiti da su

⁵⁷ Šehrić, E. (2017.), *Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na sistem javnih službi*. Pregledni naučni rad. Zbornih radova Pravnog fakulteta. Tuzla. Str. 152

⁵⁸ Šehrić, E. (2017.), *Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na sistem javnih službi*. Pregledni naučni rad. Zbornih radova Pravnog fakulteta. Tuzla. Str. 153

⁵⁹ Šehrić, E. (2017.), *Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na sistem javnih službi*. Pregledni naučni rad. Zbornih radova Pravnog fakulteta. Tuzla. Str. 154

propisima Republike Srpske uređeni i utvrđeni svi organizacioni i funkcionalni temelji javne uprave.

5. REFORMA JAVNE UPRAVE U PROCESU TRANZICIJE I INTEGRACIJE BIH U EU

5.1.BIH I EU POČECI ODNOSA

Prije nego što se započne govoriti o mogućim reformama potrebno je spomenuti kratki historijat odnosa Evropske unije i Bosne i Hercegovine počevši od ranih 90tih godina pa do danas. „*Evropska unija je priznala nezavisnost Bosne i Hercegovine u aprilu 1992.godine i na taj način uspostavljeni bilateralni odnosi ove dvije strane doprinijeli su međunarodnom priznanju Bosne i Hercegovine kao nezavisne i suverene države, što je imalo za rezultat da je u maju 1992.godine ona primljena u Ujedinjene narode kao punopravna članica. Ideja evropske opredjeljenosti Bosne i Hercegovine u političkom smislu jasno je izražena u Platformi Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine u ratnim uslovima, gdje je spram evropske integracije nedvosmisleno istaknuto da država Bosna i Hercegovina ima poseban interes da postane ravnopravna članica Evropske zajednice.*“⁶⁰ Zvanični diplomatski odnosi između dvije strane započinju tokom ratnih dejstava u Bosni i Hercegovini i što u mnogočemu doprinosi po pitanju finansijske i humanitarne pomoći državi. Evropska unija započinje nove strategije po pitanju pristupanja zemalja Zapadnog Balkana te pronalazi načine kako bi omogućila lakši pristup državama. Evropska unija kreira politički okvir pod nazivom Regionalni pristup⁶¹ kao vid nove strategije pridruživanja i ujedno nastaje politika uvjetovanosti (conditionality)⁶² koja je zapravo lista opštih političkih i ekonomskih preduvjeta za uspostavu bilateralnih odnosa između EU i zemalja Zapadnog Balkana. „*Vijeće ministara BIH je 28.januara 1999.godine donijelo Odluku o pokretanju incijative za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji i dalo nalog za pripremu platforme za pregovore. Njezinim objavlјivanjem 20.marta iste godine, Odluka je postala pravosnažna.*“⁶³ Tokom narednih godina pred Bosnu i Hercegovinu EU postavlja niz izazova u cilju potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji će se zvanično potpisati 2008.godine te započeti dalji postupci

⁶⁰ Halilović, S., (2013), *Evropske integracije i Bosna i Hercegovina*. FPN. Sarajevo. Str. 185

⁶¹ Halilović, S., (2013), *Evropske integracije i Bosna i Hercegovina*. FPN. Sarajevo. Str. 186

⁶² Halilović, S., (2013), *Evropske integracije i Bosna i Hercegovina*. FPN. Sarajevo. Str. 186

⁶³ Halilović, S., (2013), *Evropske integracije i Bosna i Hercegovina*. FPN. Sarajevo. Str. 187

u procesu integracija.⁶⁴ Bosna i Hercegovina je postigla značajan napredak u procesu ispunjavanja svih kriterija koji su pred nju postavljeni, međutim nekolicina reformi i dalje stagnira. Ovo je upravo razlog zbog unutarnje političke situacije u državi što i dalje predstavlja veliku prepreku u efikasnosti rada državne vlasti.

5.2.REFORMA JAVNE UPRAVE

Reforma javne uprave je trend koji prati globalizaciju, ekonomski rast i opšte pluralizacije zahtjeva građana u svim razvijenim zemljama, a posebno u zemljama u razvoju gdje je imperativ postavljen za potpunom promjenom pravne i političke strukture javne uprave. „*Reformski pravac u tranzicijskim zemljama predstavlja skup nužnih normativnih premisa, modela organizacionog redizajniranja, inovativnih praksi i metoda upravnog postupanja koje statičnu i arhaičnu javnu upravu postepeno pretvaraju u katalizator društveno – ekonomskog razvoja.*“⁶⁵

Zemlje u tranziciji među kojima je i Bosna i Hercegovina bi trebalo da prevaziđu model „stare“ javne uprave iz 1980tih godina prošlog stoljeća. Ovaj model stare uprave je tradicionalan nereformiran te kao takav javnu upravu osuđuje na koruptivnost, neefikasnost, neekonomičnost i šta više na političku pristrasnost. Stara uprava bi se trebala modelirati u novu moderniju upravu tačnije model koji je nastao tokom 1990tih godina prošlog stoljeća tzv.model nove javne službe koji svoj razvoj nastavlja i u novom milenijumu. „*Princip good governance sa svojim principima čini posljednji kvalitativni model nadogradnje reformskih modela savremene javne uprave, a insistira primarno na „principijelnoj promjeni pristupa javnim uslugama“, odnosno funkcionalnom unapređenju startnih organizacionih prepostavki i profila ljudskih potencijala u službi građana.*“⁶⁶ Država u modernom pogledu ima evoluciju upravljanja te se najviše oslanja na stabilnost organizacione strukture i njenu jasnoću i principe zajedno s onima koji obavljaju najznačajniji društveni zadatak i to upravljanje državnim poslovima i rukovođenjem državom. Ono što se spominje jeste jedan epitet koji je upotrijebio autor Pusić *upravljački diligentantiza*⁶⁷ "koji se ne vezuje za savremenu upravu, on se povezuje sa službeničkim sistemima i nominalno obrazovanim kadrovima koji javnim

⁶⁴ Više na http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/sporazum/default.aspx?id=9812&langTag=bs-BA (pristupljeno 21.09.2020)

⁶⁵Tanović, M., (2017), *Organizacioni i funkcionalni aspekti reforme javne uprave u procesu integriranja u evropski administrativni prostor*. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BIH. Sarajevo. str. 56

⁶⁶ Tanović, M., (2017), *Organizacioni i funkcionalni aspekti reforme javne uprave u procesu integriranja u evropski administrativni prostor*. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BIH. Sarajevo. Str. 56

⁶⁷ Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. Školska knjiga, Zagreb. Str. 27

poslovima pristupaju i obavljaju ih amaterski, već je savremena javna uprava stepen razvoja upravnog sistema nastao primarno kao produkt rada specijaliziranih stručnjaka i profesionalne državne službe".⁶⁸

Reforma javne uprave je temelj za funkcionisanje političkih, ekonomskih i društvenih procesa unutar jedne države. Od kvalitetne javne uprave ovisi i proces pristupanja u Evropsku uniju koja kao zajednica država ima utvrđene kriterije koji su obavezni jer naglašavaju zahtjev za reformu javne uprave zemlje kandidatkinje. Reformom se omogućavavaju prava, slobode, ovlaštenja i obaveze svih građana Evropske unije. Autorica Tanović navodi šta svaka od postkomunističkih zemalja treba da učini da bi osigurala bolju i efikasniju javnu upravu među istim, naravno, uvrštavamo i Bosnu i Hercegovinu. „*Iskustva poskomunističkih zemalja i zemalja građanske demokratije pokazuju kako je za sve strukturalne, sistematske reforme, a naročito reformu javne uprave potrebno osigurati:*

- *Reformsku namjeru i postavljanje prioriteta*
- *Političko liderstvo, odlučnost i jasnu viziju*
- *Visok nivo političke moći, kohezije i stabilne koncentracijske vlasti*
- *Pogodno institucionalno okruženje, strukture podložne i otvorene za reformu*⁶⁹

Neomogućavanje jedne od stavki za reformske procese može kreirati bazu za nastanak nepogodnih i teških političkih uslova za modernizaciju javne uprave u Bosni i Hercegovini.

5.2.1. PODSTREK ZA JAVNU UPRAVU I REFORMU

Evropske integracije predstavljaju važan podsticaj za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina se trenutačno nalazi u procesu stabilizacije i pridruživanja u Evropsku uniju te se ovaj proces ogledava u tome da ona kao država izlazi iz stanja demokratske stabilizacije te teži ka novom stanju demokratske tranzicije. U ovom procesu jako je važna uloga javne uprave. Po pitanju javne uprave jasno je vidljivo da nije učinjeno mnogo u napredovanju nego se i dalje upliće postdejtonska struktura, politička situacija te se

⁶⁸ Tanović, M., (2017), *Organizacioni i funkcionalni aspekti reforme javne uprave u procesu integriranja u evropski administrativni prostor*. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BIH. Sarajevo. str. 56

⁶⁹ Tanović, M., (2017), *Organizacioni i funkcionalni aspekti reforme javne uprave u procesu integriranja u evropski administrativni prostor*. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BIH. Sarajevo. str. 57

na osnovou toga u mnogočemu kasni za modernizacijom javne uprave. „*Strateški zadaci vezani za demokratski tranziciju u narednih tri – četiri godine sadržani su u dokumentu Evropsko partnerstvo za Bosnu i Hercegovinu – Program realizacije srednjoročnih prioriteta kojeg je 2006.godine donijelo Vijeće ministara, a za monitoring provedbe, kao i za izmjene i dopune, zadužilo je Direkciju evropskih integracija Bosne i Hercegovine.*“⁷⁰ Ovaj dokument je kreiran po metodi nacionalnog programa koji je korišten prilikom kandidatura mnogih drugih zemalja u toku njihovih evropskih integracija. Takođe, jedna od zamisli s kojom je i kreiran dokument jeste da on bude predstavljen kao osnova za programiranje projekata iz programa međunarodnog tipa, a ujedno i iz Evropske unije. „*Ambiciozna dinamika reformi i njihove implementacije doprinosi integracijskom progresu, kako državi tako i unutar EU i služi kao najbolja priprema za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju.*“⁷¹ Njegova struktura je sačinjena od tri dijela i to od političke situacije, ekonomskih odnosa i pitanja vezanih za ugovor o stabilizaciji i pridruživanju. Što se tiče javne uprave i reforme najbitnija su prva dva dijela politička situacija i ekonomski odnosi. Ovdje se takođe javlja i važnost povezanosti i koordinacije između Ureda koordinatora za reformu javne uprave i Direkcije za evropske integracije koji prate sprovedbu zadataka iz dokumenta Vijeća ministara.

5.3.HRONOLOGIJA REFORME JAVNE UPRAVE

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini predstavlja jedan od preduslova ja uspješnu integraciju zemlje u Evropsku uniju i jedna je od obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridružavanju. Jednu od ključnih uloga u procesu evropskih integracija jeste reforma javne uprave jer upravo ona omogućava siguran i učikovit dijalog o procesu pristupanja.

Modernizacija javne uprave u našoj zemlji je proces koji je potreban i to ne samo zbog proces integracija nego i kao odgovorno i troškovnu efikasnu državnu službu. Usvajanje Strategije o reformi javne u uprave u Bosni i Hercegovini ostvareni su značajni koraci u napredovanju rada svih institucija na svim nivoima vlasti. „*Ipak, gotovo deset godina nakon zvaničnog preuzimanja obaveze da krene u reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, saglasno*

⁷⁰ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 341

⁷¹ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 341

principima dobrih praksi u zemljama članicama Evropske unije, 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.⁷² Bosna i Hercegovina je pred ubrzanim implementacijama reformi i pred velikim približavanjem u Evropsku uniju. Tako se za ključni cilj u opštoj viziji Strategije reforme javne uprave postavlja da se javna uprava razvija na način da bi bila puno učikovitija, djelotvornija i odgovornija, koja bi ujedno bila na usluzi građanima i svoje usluge pružala za manje novca. Također, javna uprava bi trebalo da posluje na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, naravno uz ispunjavanje svih uslova postavljenih od strane Evropske unije za održivi društveno – ekonomski razvoj.

„Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, prati niz ograničavajućih faktora od kojih je moguće posebno istaći u sljedeće:

- *Složena organizacija države Bosne i Hercegovine*
- *Nizak nivo privrednog rasta, pri čemu je uprava „siguran poslodavac“*
- *Usaglašena političke volja za provođenje reforme javne uprave, ali i često potpuno različit pristup u pogledu načina provedbe*
- *Različit nivo napretka pojedinih nivoa vlasti, pa sam tim različiti interesi kod određivanja prioriteta i pravaca djelovanja*
- *Nedostatak političke volje za harmonizacijom sistema u čitavoj državi, kao i za pojednostavljenjem procedura u upravi i jednake dostupnosti uprave građanima na svakom dijelu države Bosne i Hercegovine*
- *Nedostatak političke volje da se uđe u bolne reforme, koje za posljedicu mogu imati i prestanak potrebe za radom određenog broja zaposlenih u administrativnom aparatu države Bosne i Hercegovine, kako zbog toga što su poslovi koje rade prevaziđeni, tako i zbog potrebe odgovarajuće provjere kompetentnosti za vršenje poslova na koje su primljeni u proceduri za koju se, manje više, sumnja da je bila objektivna i u korist najboljih*
- *Nedostatak pravnog okvira za efikasno utvrđivanje odgovornosti za preuzete obaveze kako na nivou rukovođenja organima, tako i na nivou svakog radnog mjesta u upravi*
- *Slabosti u planiranju, pri čemu je često pristuno odsustvo vizije kod definiranja ciljeva, a posebno znanja u pogledu načina na koji se ciljevi mogu realizirati, što se*

⁷² Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 3

neminovno održava i na nemogućnosti objektivnog pristupa kod utvrđivanja odgovornosti za nerad ili neefikasnost

- *Nepoštivanje struke i općeprihvaćenih principa pri kreiranju organizacije organa uprave, uz naglašen pristup da se organizacijom, kako sa stanovišta broja organa, tako i sa stanovišta broja organizacionih jedinica unutar tih organa, rješava broj politički interesantnih radnih mesta*
- *Nedostatak razumijevanja i znanja za nove funkcije uprave koje se nameću ne samo zbog puta države Bosne i Hercegovine ka Evropskoj uniji, nego i zbog napretka informacionih tehnologija*
- *Otežana koordinacija u postupku definiranja politika i izrade propisa kako na horizontalnom tako i na vertikalnom nivou*
- *Nekritično preuzimanje zakona iz različitih pravnih sistema, koji ne uvažavaju stvarnost Bosne i Hercegovine*
- *Još uvijek nedovoljna otvorenost i sposobljenost uprave za uključivanje zainteresirane javnosti u proces kreiranja politika i zakona, uz istovremeno često prisustvo neadekvatne artikulacije interesa od strane te iste javnosti, kao i postupanje u skladu sa definiranim matricama koje ne idu u prilog stvaranju partnerstva na istom zadatku, nego u korist produbljavanja antagonizma.*^{“⁷³}

Takođe, bitno je spomenuti da po pitanju sprovedbe Strategije reforme javne uprave činjenicu da u Bosni i Hercegovini ove reforme nisu u potpunosti realizirane u planiranim rokovima. Ova nerealizacija je bila zbog nekoliko faktora i to odgode početka reforme nakon usvajanja strateških dokumenata, duge procedure usaglašavanja projektnih dokumenata i procedura javne nabavke te neuvrštanje reformskih mjera u godišnje programe rada svih institucija i nedovoljno nejednaki indikatori za mjerjenje napretka.

Prateći napredak razvijenih zemalja Evrope vrlo je poznata činjenica da procesi koji su određeni Strategijom bili u trajanju i više od deset godina, a u nekim zemljama traju i danas te prate određene etape zbog toga što država ima vrlo definirane ciljeve. Iako razvijene zemlje Evrope su za ciljeve postavljale demokratski razvitak javne uprave, smanjenje administracije, jačanje privatnog sektora, razvitak civilne demokratije itd., Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini zahtjeva napredak u svim oblastima u jako skraćenom roku i sve u

⁷³ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 3 – 4

istovremenom izvršenju. Ono što možda nije dovoljno za uspješno funkcionisanje javne uprave u Bosni i Hercegovini jeste taj razvoj opštih upravnih kapaciteta.

Ostvarivanje ambicije Bosne i Hercegovine o pridruživanju u Evropsku uniju mnogo zavisi od djelovanja kooperativnih mehanizama upravljanja i to posebno ako se visoki standardi od strane EU budu morali sprovesti kroz cijelu zemlju. i upravo pri tome zavisi cjelokupna saradnja između svih nivoa vlasti, koja se u nekim sektorima (pa i u sektoru reforme javne uprave) mora institucionalizirati i ostvariti karakter obaveznosti. Po pitanju entiteta i reforme javne uprave na tom nivou, Federacija BIH će predstavljati poseban aspekt jer ima složen ustavno – pravni okvir. Unutar Federacije BIH nije uspostavljen mehanizam koordinacije iako model mehanizma koordinacije koji je uspostavljen na nivou države može poslužiti i za razvitak koordinacionih mehanizama u oblasti reforme javne uprave na nivou Federacije Bosne i Hercegovine. Sve potrebne smjernice koje država treba da ispuni i to u vidu mjera i aktivnosti dobivene su u akcionim planovima za reformu javne uprave. Ove smjernice značajno doprinose u kreiranju programskih aktivnosti u sektoru javne uprave što u godišnjem planu tako i u dugoročnom. Implementiranje mjer u mnogočemu doprinosi boljem planiranju i definiranju prioriteta, a posebno u planiranju budžeta i kvalitetnijem mjerenuju efekta rada svih vlada na svim nivoima vlasti i svim sektorima. Sva dalja unaprijeđivanja mehanizama monitoringa uspjeha u sprovedbi mjer iz reforme javne uprave pokazat će na odgovornost institucija u slučajevim gdje je kašnjenje u implementaciji reformi jasno vidljivo. Ohrabrujuća je činjenica da su reformski procesi na području javne uprave, naravno uz podrške donatora, doveli do institucionalizacije saradnje svih nivoa vlasti (osim kantona i općina). Ovo predstavlja važnu prepostavku u izgradnji sistema javne uprave u Bosni i Hercegovini.

5.3.1. ANALIZA STANJA JAVNE UPRAVE U BIH

Nakon svih ratnih dejstava koji su zadesili Bosnu i Hercegovinu, kreće se u izgradnju političkog i institucionalnog okvira za rad javne uprave uz pomoć međunarodnih faktora (mirovnih pregovora, humanitarnih i ekonomskih pomoći sve do sveobuhvatne političke pomoći) nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma pa do danas. Pridruživanje Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju sa sobom donosi ispunjavanje liste reformskih zahtjeva koji omogućavaju državi da se prilagodi ulasku u evropsku zajednicu tj. "zajednički

*administrativni prostor EU*⁷⁴ Ova lista reformskih zahtjeva sačinjena je od političkih, ekonomskih, pravnih i institucionalnih (kao naknadni zahtjev). Ovaj naknadni zahtjev je proistekao iz činjenice da državna uprava je naslijedni faktor od strane ere jednopartijskog/socijalističkog sistema i kako je nespremna da poprimi i sproveđe sve zahtjeve koje pred države postavlja proces evropskih integracija. Ono što je zaključeno od strane obavljenih anketa jeste da se javlja nezadovoljstvo građana po pitanju rada javne uprave u Bosni i Hercegovini. Autor Leskovac navodi „*Uprava u BIH je još uvijek skupa i ne ispunjava očekivanja naših građana. Većina građana Bosne i Hercegovine nije zadovoljna kvalitetom usluga koji dobijaju od javne uprave u ovoj zemlji. Administracija u ovoj zemlji je isuviše spora, nepouzdana i troši previše novca. Taj novac je hitno potreban na drugim mjestima – za izgradnju škola i bolnica, a bolje plate i penzije ili pružanje usluga građanima.*“⁷⁵ Također, prema izvještajima SIGMA vezanim za područje Bosne i Hercegovine se može vidjeti da javna uprava u državi nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma je uvećala brojku zaposlenih u tom sektoru. SIGMA tvrdi da je javna uprava suviše preglomazna te da na ovaj sektor odlazi jako visoke svote novca koje je također iznijela u svojim procjenama i Svjetska banka. Još jedan od važnih faktora koji se javljaju unutar javne uprave jeste korupcija koja je i po procjeni mišljenja javnosti jako prisutna u ovom sektoru. „*Analiza kapaciteta apsorpcije predpristupnih fondova Evropske unije otkirva da je poslijeratna pomoć BIH imala relativno mali uticaj na sektore koji imaju najdirektniju vezu sa EU integracijskim procesom.*“⁷⁶

5.3.2. URED KOORDINATORA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BIH

Na sastanku Vijeća za provedbu mira u Bosni i Hercegovini Vijeće ministara BIH je 28.marta 2003. god. u Briselu iskazalo obavezu da će osiguravati isporuku svih javnih usluga koje će biti u standardima Evropske unije tj. biti će orijentirane na kvalitet i javnostavnost u uporabi. Ubrzo nakon toga, uspostavlja se međunarodna radna grupa koja će nagledati i koordinirati aktivnosti u oblasti reforme javne uprave. Ta grupa imat će posebnu misiju da izradi detaljnu Strategiju za reformu javne uprave u cijeloj Bosni i Hercegovini i Akcioni plan za njenu

⁷⁴ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 292

⁷⁵ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 292

⁷⁶ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 294

provedbu. Upravo se zbog toga osniva Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. „Ured koordinatora za reformu javne uprave u BIH osnovan je Odlukom Vijeća ministara u oktobru 2004.godine, slijedom preporuke Studije izvodljivosti za BIH. Formiranje Ureda je bio odgovor na potrebu građana za efikasnijom i odgovornijom javnom upravom na svim nivoima vlasti, sposobnom za preuzimanje obaveza u procesu eurointegracija BIH. Ured je pokretačka snaga reforme javne uprave u BIH, a njegov najvažnija uloga da koordinira reformske aktivnosti između Vijeća ministara, entitetskih i Vlade Brčko distrikta, blisko saradujući sa Delegacijom Evropske komisije u BIH.“⁷⁷

„Uspostava Ureda Koordinatora za reformu javne uprave na nivou BIH, sa mladim kadrovima, educiranim za korištenje modernih vještina i znanja, kao i mreže koordinatora za reformu javne uprave za sve nivo vlasti, sa odgovarajućim stručnim podrškom od strane imenovanih članova nadzornih timova, značajna je garancija da ovaj proces neće stati, nego može dobiti samo nove dimenzije, a posebno u segmentu monitoringa i evaluacije postignutog napretka.“⁷⁸

U periodu od nastanka Ureda, 2004.godine, do februara 2005.godine ostvaren je i realiziran projekat Sistematskog pregleda institucija javne uprave u Bosni i Hercegovini. Sistematski pregled je bio baziran na Memorandumima o razumijevanju o funkcionalnim pregledima od 18.11.2003. i 07.07.2004..godine, potpisani je od strane Vijeća ministara BIH, Vlada FBIH, RS i Brčko Distrikta BIH, s jedne strane dok je druge strane potpisnica bila Evropska komisija.⁷⁹ Svrha ovog sistema je imala za cilj da postavi temelje za reformu javne uprave na području cijele zemlje u područjima upravljanja finansijskim i ljudskim resursima, izrada pravnih propisa, korištenje informacijskih tehnologija te principe komuniciranja uprave s javnošću. „Ured je sačinio, a vlade na svim nivoima 2006.godine usvojile državnu Strategiju reforme javne uprave i Akcioni plan I sa mjerama za njeno provođenje, potvrđujući time opredijeljenost za uspjeh reforme. Temeljem navedenih strateških dokumenata, Ured koordinira, usmjerava i prati reformu javne uprave, kako bi njena unaprijeđena organizaciona struktura uz primjenu najbolje evropske prakse bila sposobna da provede

⁷⁷ Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. (2016) *O Uredu*. <https://parco.gov.ba/ona/ma/o-uredu-koordinatora-za-reformu-javne-uprave/> (posjećeno 03.08.2020.godine)

⁷⁸ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 5

⁷⁹ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 6

cjelokupan proces eurointegracija BIH i postane dijelom Evropskog administrativnog prostora. ^{“⁸⁰}

Osnovna vizija Ureda jeste unapređenje usluga vlasti posredstvom reformiranja javne uprave, a misija iniciranje, koordinacija i promocija reforme na svim nivoima s ciljem zaštite interesa građana BIH. Jedan od osnovnih zadataka Ureda jeste upravljanje Fondom za reformu javne uprave. Cjelokupan rad Ureda koordinatora za reformu javne uprave je transparentan i naravno podrazumijeva redovno izvještavanje nadležnih organa, ujednu saradnju sa civilnim društvom i svim medijima, a najbitnije promocija reforme javne uprave.

Tokom sljedećih godina počev od 2006.godine cjelokupni reformski proces se odvija na osnovu spomenute Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini koju zajedno sa Akcionim planom 1 usvajaju Vijeće ministara (27.jula), Vlada Federacije BIH (03.augusta), Vlada Republike Srpske (31.augusta), i Vlada Brčko distrikta BIH (24.jula). Važna stavka koju Strategija i Akcioni planovi jeste da oni nisu obuhvatili kantone i općine. Mada, reforma ovakvog tipa nosi temeljne promjene u načinu rada svih institucija što samim time ima utjecaja i na općinsku i kantonalnu upravu. Na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini vlade su usvojile Zajedničku platformu za provedbu Strategije reforme javne uprave koja defniše sve odgovornosti za sprovedbu, kako na političkom tako i na stručnom nivou ujedno propisujući mehanizme koordinacije i provedbe.

„Platformom su definirani sljedeći principi implmentacije mjera iz Akcionog plana:

1. *Politička odgovornost za implementaciju mjera Akcionog plana dijele Predsjedavajući Vijeća ministara BIH, Premijer FBIH, Premijer RS i Gradonačelnik Vlade Brčko distrikta BIH.*
2. *Ustavni okvir: mjere Akcionog plana provode se na način koji uvažava raspodjelu nadležnosti različitih nivoa vlasti u oblasti javne uprave i ni na koji način je ne dovode u pitanje*
3. *Koherentnost: mjere Akcionog plana provode se usaglašenim i koordiniranim aktivnostima organa uprave svih nivoa vlasti, saradnjom i koordinacijom koja osigurava koherentnost reformskih ciljeva u svojoj ukupnosti.*

⁸⁰ ⁸⁰ Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. (2016) *O Uredu.* <https://parco.gov.ba/ona/ma/o-uredu-koordinator-a-za-reformu-javne-uprave/> (posjećeno 03.08.2020.godine)

4. *Individualni progres: mjere Akcionog plana provode se na način koji uvažava ostvareni različit stupanj progresa u reformi javne uprave na različitim nivoima vlasti i stimuliše dalji individualni razvoj u okviru općih i zajedničkih strateških ciljeva.*
5. *Partnerstvo: mjere Akcionog plana provode se kroz partnerski odnos, aktivnom podrškom, učešćem i doprinosom u svim vidovima saradnje i zajedničkog rada organa uprave svih nivoa vlasti i njihovih predstavnika*
6. *Efikasnost: mjere Akcionog plana provode se na način i po postupku koji osigurava najviši stupanj efikasnosti što uključuje racionalno korištenje ljudskih i materijalnih resursa, te odgovorno i pravovremeno izvršavanje predviđenih aktivnosti.*“⁸¹

Provedba reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini je planirana da se odradi u tri vremenske faze. Također, za cilj je postavljeno bilo da se do kraja 2014.godine u BiH postigne nivo kvaliteta evropskog upravnog prostora.

Svaka od tri faze sa sobom je nosila određene izmjene koje su bile potrebne da se odrade u cilju reforme javne uprave. Incijativa za monitoring evropskih integracija u svom izdanju reforme javne uprave navodi tri faze i to: „

- *U prvoj fazi su trebali biti ispunjeni kratkoročni ciljevi koji se odnose na reformu horizontalnih sistema opisanih u okviru šest reformskih oblasti Akcionog plana 1, i to: izrada politika i koordinacijski kapaciteti, Javne finansije, Upravljanje ljudskim potencijalima, Upravni postupak, Institucionalna komunikacija i Informacione tehnologije.*
- *U drugoj fazi predviđeno je dalje ispunjavanje srednjoročnih ciljeva u korizntalnim reformskim oblastima, te početak reformi u sektorima, u okviru drugog akcionog plana, na taj način što bi bile unaprijedene sektorske i vertikalne funkcije, te povećana sposobnost sektora za prilagođavanje i provedbu prane stečevine Unije na jedinstven način u cijeloj zemlji.*
- *U trećoj fazi trebalo je sprovesti nove reformske aktivnosti, naročito u onim segmentima u kojima nije bilo napretka.*“⁸²

Nova decenija 21.stoljeća donosi opsežnu analizu stanja na području reformske oblasti i ujedno analizu napretka ostvarenog u implementiranju mjera iz Akcionog plana 1. Na osnovu

⁸¹ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 6 - 7

⁸² Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 7

te analize i zbog završetka svih rokova predviđenih Akcionim planom 1 spremio se prijedlog Revidiranog Akcionog plana 1 i to za period 2010. – 2014.godine. Ovaj Revidirani Akcioni plan su usvojile sve vlade na svim nivoima vlasti. U 2014.godini reforma javne uprave dolazi u fokus Evropskoj komisiji još jednom kroz paket proširenja. U drugom dijelu godine objavljuje se Strategija proširenja i ključnih izazova 2014. – 2015. u kojoj je naglasak na reformi javne uprave (jedan od tri temelja proširenja zajedno sa vladavinom prava i ekonomsko upravljanje). Na kraju 2014.godine Evropska komisija je u svom Izvještaju navela da je postignut određen napredak u reformi javne uprave, a ujedno i poboljšanje kapaciteta u cilju ispunjavanja zahtjeva koji su nametnuti od strane evropskih integracija. Komisija je u svom Izvještaju izrazila opštu zabrinutost zbog nefunkcionalnosti uprave i nedostatka suradnje između različitih nivoa i ukazala na potrebu da se izradi nova strategija vezano za reformu javne uprave. Ovoj ocjeni Evropske komisije prethodila je ocjena i SIGMA – e iz iste godine. SIGMA – in izvještaj tj.ocjena ističe da je proces reforme javne uprave u zastoju i to zbog nedostatka političkog vodstva i vrlo kompleksnog načina odlučivanja u državi ujedno ne vođenje rasprava vezanih za budućnost reforme javne uprave. SIGMA ističe da Bosna i Hercegovina ima skup dokumenata koji nisu kompletirani i sve dok ne bude završena sektorska reforma. Također, ističu se nedostaci kao što su nepostojanje indikatora učinka i naglašava se da je Strategija usvojena bez identificiranja finansijskih i drugih resursa važnih za implementaciju. Mada, nije sve loše ocijenjeno od strane SIGMA – e. Dobru ocjenu dali su strukturi za koordinaciju i provedbu reforme. U Briselu se 12.novembra 2014.godine, nakon objave Izvještaja o napretku BIH i Strategije proširenja, održava konferencija o temi „Jačanje reforme javne uprave u procesu proširenja“⁸³gdje se prezentira Strategija proširenja i dokument Principi javne uprave. Krajem mjeseca novembra 2014.godine Principi javne uprave se prezentiraju i u Sarajevu. Ujedno na ovoj konferenciji Delegacija EU i SIGMA su najavili da će SIGMA do kraja godine morati prikupljati podatke za izradu procjene stanja u javnoj upravi Bosne i Hercegovine. Početak prikupljanja podataka za početno mjerjenje stanja u javnoj upravi Bosne i Hercegovine započeo je u decembru 2015.godine. „*Snimak stanja odnosi se na sljedeće oblasti: Strateški i rukovodni okvir reforme javne uprave, Izrada i koordinacija politika, Odgovornost, Državna služba i upravljanje potencijalima, Pružanje usluga, Upravljanje javnim finansijama, Javne nabavke i Eksterna revizija.*“⁸⁴ Ovo početno mjerjenje je trebalo da posluži osiguravanju utvrđivanja trenutnog stanja i planiranje daljih

⁸³ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 8

⁸⁴ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 8

reformskeh mjera za osiguravanje ispunjenja principa u budućnosti. Svi principi su jednaki za sve zemlje koje su na čekanju ulaska u Evropsku uniju. Također, ovi isti principi će biti korišteni i za mjerjenje napretka u BiH na području javne uprave i to do 2020.godine.

„Težište rada na reformi javne uprave bit će usmjereno na šest ključnih pitanja:

- *Strateški okvir za reformu javne uprave – što uključuje političku opredijeljenost za proces reforme, političko vodstvo i tehničku koordinaciju, kao i praćenje provedbe,*
- *Javna služba i upravljanje ljudskim resursima – uključuje organizaciju i funkcionisanje javnih službi, uključujući depolitizaciju, primanje u službu i napredovanje zasnovano na zaslugama, obuci i profesionalizaciji,*
- *Kreiranje politika i koordinacija - uključuje odgovarajuću koordinaciju u središtu vlade, koordinaciju između ministarstava, izradu politika i finansijsku analizu,*
- *Odgovornost – obuhvata transparentnost uprave, uljučujući pristup informacijama i mogućnost upravne i pravne zaštite,*
- *Pružanje usluga – uključuje poboljšanje usluga za građane i preduzeća, uključujući bolje upravne postupke i usluge e – uprave,*
- *Upravljanje javnim finasijama (UJF) - uključuje opredijeljenost za sveobuhvatniji pristup poboljšanju upravljanja javnim finasijama i sveobuhvatniji proces budžetiranja putem pripremanja i provedbe višegodišnjih programa UJF – a i uključivanja u politički dijalog o upravljanju javnim finansijama sa Komisijom i MFO – m.*⁸⁵

Uz sve što je navedeno bitno je i spomenuti Indikativni strateški dokument za Bosnu i Hercegovinu (2014. – 2017.). On predstavlja okvir da bi se koristio novac iz IPA programa i ističe da je reforma javne uprave i dalje u sporom tijeku i da ima slabosti u mnogim područjima. Također, dokument navodi potrebu za novom i sveobuhvatnijom strategijom koja uključuje i funkcionisanje struktura za evropske integracije da bi se na taj način ojačali kapaciteti zemlje u cilju bavljanje pitanjima i obavezama koje su vezane za EU.

⁸⁵ Incijativa za monitoring evropskih integracija BiH (2015), Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine. Sarajevo. Str. 8 - 9

5.4.AKCIIONI PLANOVI - IMPLEMENTACIJA

Politički i pravni okvir i osnova za suradnju organa uprave na svim nivoima vlasti predstavlja zajednička platforma, delegiranje i rad predstavnika u zajedničkim tijelima za nadziranje i implementaciju Strategije reforme javne uprave i ujedno i Akcionalih planova. S ovim je uređeno da se sve zajedničke mjere iz Akcionalih planova sprovode operativnim radom međuvladinih radnih tijela. Jedni od osnovnih mehanizama rada međuvladinih radnih tijela jesu koordinacija, usklađivanje i evaluacija. Sve individualne mjere se sprovode unutar individualni organa javne uprave pojedinih nivoa vlasti, naravno, uz redovito informisanje Ureda koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine. Ovo informisanje je potrebno zbog ostvarivanja funkcije nadgledanja, evaluacije i izvještavanja svih nivoa vlasti. Putem Fonda za reformu javne uprave se osiguravaju sredstva za tehničku i stručnu pomoć u provođenju mjera iz Akcionalih planova, a i pored Fonda mogu se koristiti i vlastita sredstava. Akcionim planom je „*određeno da i funkciju usklađivanja aktivnosti organa uprave različitim nivoa vlasti u provođenju zajedničkih mjera iz akcionalih planova, funkciju političke koordinacije i ukupnog nadzora vrši Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije, koji, nažalost, u praksi još nije profunkcionisao.*“⁸⁶

Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH u svom tekstu o reformi javne uprave navodi da su zadaće ovog novonastalog tijela trebale biti sljedeće: uvođenje mjera iz Akcionalih planova u godišnje programe rada organa uprave svih nivoa vlasti; koordinaciju, usaglašavanje, političku i operativnu podršku organa uprave svih nivoa vlasti u provođenju mjera iz Akcionalih planova; razmatranje i zauzimanje stavova o mišljenju i preporukama nadzornog tima u kojima nije ostvarena saglasnost; kvartalno razmatranje planova, programa i izvještaja o provođenju mjera iz Akcionalih planova, te predlaganje korektivnih mjera; usklađivanje reformskih aktivnosti sa procesima integracija Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom. Sve koordinacije u provođenju mjera iz Akcionalih planova obavlja Ured koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine i ujedno je odgovoran za sljedeće:

- „*Operativnu saradnju sa koordinatorima za reformu javne uprave*
- *Organizovanje i koordinaciju rada nadzornih timova u šest reformskih oblasti u saradnji sa koordinatorima za reformu javne uprave*

⁸⁶ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 9

- *Osiguravanje sistema nadgledanja i evaluacije u provođenju mjera iz Akcionih planova i izvođenje o ostvarenom progresu*
- *Ustavljanju saradnje sa svim organima uprave u BIH od značaja za provođenje reforme javne uprave te promociju reforme javne uprave prema izvršnim i zakonodavnim organima vlasti i gradanima*
- *Neposrednu saradnju sa predstavnicima donatora FRJU i drugim donatorima u oblasti javne uprave koji nisu članovi FRJU*
- *Pripremu i organizovanje rada Zajedničkog upravnog odbora FRJU i sudjelovanje u dovođenju odluka ovog odbora*
- *Godišnje ažuriranje iz Akcionih planova, redovno izvođenje svih nivoa vlasti o provođenju implementacijskih mjera iz Akcionih planova i kvartalno izvođenje o nadgledanju i evaluaciji*
- *Operativno – tehničke uvjete za rad Koordinacionog odbora za ekonomski razvoj i evropske integracije⁸⁷*

Zajedno sa Uredom koordinatora BIH, entitetski koordinatori za reformu javne uprave i koordinator za reformu javne uprave Brčko distrikta BIH su vršili koordinaciju unutar svakog pojedinog upravnog nivoa, a ujedno su odgovorni i za neposrednu i operativnu saradnju sa Uredom koordinatora i ostalim koordinatorima uz neposredno učešće u sprovođenju mjera iz Akcionog plana. Ujedno, oni implementiraju timove te pripremaju rad Koordinacionog odbora za ekonomski razvoj i evropske integracije te prate sprovedbu mjera iz Akcionog plana i mjesečno izvještavaju svoje vlade. Također, aktivno učestvuju u radu i odlučivanju Zajedničko upravnog odbora FRJU i predlažu prioritetne projekte koji se trebaju finansirati od stran donatora na području Federacije BIH, Republike Srpske i Brčko distrikta. Sve funkcije nadzora nad operativnim sprovedbama mjere iz Akcionih planova vrši Nadzorni tim za određenu reformsku oblast – ukupno ih je sedam. Organi uprave na svim nivoima vlasti su nadležni za oblasti djelovanja nadzornog tima, te osiguravaju potrebne stručne, tehničke i druge vidove pomoći nadzornom timu.

Sve članove i njihove zamjenike nadzornih timova svih reformskih oblasti imenuje Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Član se imenuje iz reda viših zvaničnika ili viših državnih službenika te njegov zadat je da izvještava sve vezano za svoj nivo vlasti

⁸⁷ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 9 - 10

o sprovedbi mjera iz Akcionalih planova. On je odgovoran neposredno organu koji ga je i imenovao. „*Nadzorni tim je, pored ostalog, nadležan i odgovoran za: utvrđivanje prioriteta u reformskoj oblasti u saradnji sa Uredom koordinatora i koordinatorima za reformu javne uprave; usaglašavanje indikatora progrusa u okviru matrice nadgledanja i evaluacije (OVI) u saradnji sa Uredom koordinatora za reformu javne uprave; iniciranje i predlaganje projektnih prijedloga u reformskoj oblasti; osiguravanje podrške pri izradi projektnih prijedloga, njihovo razmatranje i u saradnji sa Uredom koordinatora i koordinatorima za reformu javne uprave, odobravanje projektnih prijedloga za provedbu implementacionih mjera iz Akcionalih planova; sagledavanje potreba u reformskoj oblasti, iniciranje i kroz saradnju sa Uredom koordinatorai koordinatorima za reformu javne uprave, odlučivanje o raspodjeli domaćih i stranih ljudskih i materijalnih resursa (tehničke pomoći) i shodno tome iniciranje sastava i organiziranje rada implementacijskih timova; nadzor nad radom implementacijskih timova i usaglašavanje pristupa u reformskoj oblasti i sa aktivnostima u drugim reformskim oblastima; razmatranje i odlučivanje o mjerama i rezultatima koje ponude implementacijski timovi; osiguravanje efikasnog i blagovremenog provođenja mjera iz Akcionalih planova u okviru reformske oblasti kroz praćenje progrusa, saradnju, izveštavanje i informiranje odgovornih organa uprave te osiguranje podrške u implementaciji projektnih zadataka; pomoć u izvještavanju Ureda koordinatora o nadgledanju i evaluaciji te realizaciji aktivnosti koje se finansiraju iz FRJU.*“⁸⁸

Ono što je važno spomenuti jeste da se praktična i operativna primjena mjera iz Akcionalih planova vrši pomoću timova za implementaciju i to u konkretno vezanoj reformskoj oblasti. Ovaj tim se formira na osnovu odobrenja projektnog zadatka o strane nadzornog tima. Njegova sastav i djelokrug se određuje na osnovu obima aktivnosti projekta, karakteru istog i ujedno i organima uprave koji su odgovorni za sprovedbu. Tim ima zadatak da mjesечно i kvartalno izvještava nadzorni tim o progresu, a za njegov rad odgovoran je nadzornom timu i organu uprave koji ga je imenovao.

⁸⁸ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 11

5.5. STRATEGIJA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE

Mnogo toga je bilo potrebno da se odradi da bi se učinila sprovedba svih planova te da se isti finaliziraju. „*Umjesto jeseni 2004.godine za usvojenu Strategiju, nalazi pregleda – kao neophodni preduslov tek nakon kojeg se može početi sa izradom strategije – bili su gotovi tek u proljeće 2005. Pored kašnjenja rezultata funkcionalnih pregleda, i rad Ureda Koordinatora za reformu javne uprave pri Vijeću ministara BIH bio je obilježen organizacijom i materijalnim teškoćama, tako da je strategija ugledala svjetlost dana tek polovinom 2006.godine.*“⁸⁹ Strategija reforme javne uprave je iskazala potrebu da se u Bosni i Hercegovini po pitanju njene jako kompleksnog ustavnog sistema i vlašću s više nivoa razvijenih koordinacija. Ali, u državi nijedna vlada niti Vijeće ministara nema nikakav vid podrške od svojih centralnih struktura (koje su rascjepkane i u njihov sastav je do jedinica nezavisnih jedni od drugih). Također, na svim nivoima vlasti monitoring i koordinacija su vrlo ograničeni za bilo koji vid strateškog planiranja. „*Značajan korak je učinjen u januaru 2005.kada je parlamentarna skupština BIH usvojila „Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u Institucijama Bosne i Hercegovine“ kojima se od vladinih tijela traži da vrše procjenu uticaja novih pravila i da dokumentuju omjer koordinacije i konsultacija koji se sprovode u pripremnoj fazi.*“⁹⁰ Vlada Republike Srpske je donijela slična pravila i to u pripremnoj fazi, dok ta pravila u bilo kom obliku ne postoje na nivou Federacije BIH niti kantona. Brčko Distrikt kao zasebna jedinica primjenjuje *Jedinstvena pravila*, ali ona formalno nisu sankcionisana od strane vlade niti od strane skupštine Brčko Distrikta.⁹¹

Strategija reforme javne uprave Bosne i Hercegovine zvanično je donesena u junu 2006.godine kao konzistentan, cjelovit i sveobuhatan dokument čija je glavna stavka jačanje opštih upravnih kapaciteta pomoću reformi osnovnih sistema upravljanja. Osnova Strategije jeste bavljenje unapređenjem uprave na nivou BIH, entiteta i Brčko Distrikta, mada sam dokument spominje da će se reforma ovakvog tipa baviti sa temeljitim izmjenama u načinu rada svih institucija te bi na taj način utjecaj Strategije se mogao proširiti i na opštinske i kantonalne uprave i širi javni sektor.

⁸⁹ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 329

⁹⁰ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 330

⁹¹ Leskovac. S. (2009), *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka. Sarajevo. Str. 330

5.6.STRATEGIJA – OPERATIVNA SPROVEDBA

Incijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine u svom tekstu navodi šest reformskih oblasti i to sljedeće: planiranje koordinacija i izrada politika, javne finansije, upravljanje ljudskim potencijalima, upravni postupak i upravno odlučivanje, institucionalna komunikacija i eUprava.

I. Planiranje, koordinacija i izrada politika

U ovoj oblasti po Strategiji jeste opšti cilj da unaprijedi strukturu, metodologiju i kapacitete za razvitak i donošenje politika, strateško planiranje i koordiniranje u vladinim sekretarijatima i određenim ministarstvima. Ostvarivanjem realizacije ovog cilja vladini sekretarijati bi postali jedni od primarnih koordinirajućih tijela sa jednim od osnovnim zadatka da osiguravaju efikasan rad određenih ministarstava. Ova ministarstva moraju biti uskladena sa radom ostalih upravnih tijela, dok ministarstva razvijaju svoje kapacitete da bi mogli kontrolisati mjere u vođenju računa o vladinim prioritetima ponajprije one što su vezani za usklađivanje sa legislativom EU.

Što se tiče ove oblasti, ovdje se pojavio vidan napredak u poboljšavanju sistema strateškog planiranja i godišnjeg programiranja rada Vijeća ministara BIH i vlada kroz pripremanje i usvajanje novih propisa. Svi propisi moraju se odnositi na poboljšanje i uređivanje sistema srednjoročnog i godišnje planiranja i programiranja rada, izvještavanje ali ujedno i procjenjivanje utjecaja propisa. Ojačana je funkcionalnost na svim nivoima centralnih jedinica (posebno generalni sekretarijati) na način gdje su usvojeni novi propisi kojima se regulirao način rada i organizacija. Nakon potpisivanje Memoranduma o međusobnoj saradnji sekretarijata vlada (VM) kreirane su prepostavke za bolju i organizovaniju suradnju. Ovo se nije odnosilo samo na centralne jedinice nego i za ministarstva koja su vezana za strateška planiranja i kreiranje politika.

II. Javne finansije

Strategija reforme javne uprave ovoj oblasti daje za cilj da konsolidariše rezultate koji su postignuti te da nastavi dalja ulaganja u sektor javnih finansija i da uspostavi efikasan sistem finansijskog upravljanja. „*Fokus reforme u ovoj oblasti usmjeren je na osam međusobno povezanih oblasti odnosno poglavlja koja se odnose na:*“

- *Dimenzija politike sistema javnih finansija*
- *Povećanje efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom*
- *Popoljšanje računovodstvenog okvira i funkcije sistema trezora*
- *Uvođenje PIFC – a (interna revizija) u skladu s relevantnim standardima EU*
- *Popoljšanje organizacione strukture i investiranja u izgradnju kapaciteta*
- *Razvoj javno – privatnog partnerstva*
- *Sistem javnih nabavki*
- *Povećanje efikasnosti upravljanja dugom*“⁹²

Ono što je važno spomenuti jeste da su Vijeće ministara BIH i vlade na svim nivoima kontinuirano ojačavale kapacitete svojih ministerstava na svim nivoima kroz organizacijsko jačanje i obuke, ali naravno u ograničenim okvirima.

III. Upravljanje ljudskim potencijalima

Incijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine u svom tekstu u ovom dijelu kaže da Strategijom reforme javne uprave i Akcionim planovima se definiraju pravci djelovanja u segmetnu upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Navodi se nekolicina načina pomoću kojih javna uprava može da funkcioniše i to su sposobnost ljudi koji rade u javnoj upravi da bi se pokazala učikovitost u radu, doseći dobar menadžment ljudskih potencijala na nekom najvišem nivou predstavlja zaista izazov za reforme. „*Primarni cilj je razviti profesionalnu, politički nepristrasnu, nacionalno izbalansiranu, etičnu, stabilnu i aktivnu javnu službu, koju poštuju i koja je u stanju pružati učikovite usluge i vladama i građanima.*“⁹³ Također, navodi se da je fokus reforme usmjeren na deset međusobno povezanih poglavlja koji se odnose na opšti pristup razvoju politike i pitanju etike. Pored tih

⁹² Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 12

⁹³ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 13

deset poglavlja Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH navodi 21 cilj koje je potrebno sigurno realizirati, a među njih se svrstavaju sljedeći: „

1. *Usaglašavanje i usmjeravanje politike upravljanja ljudskim potencijalima i odgovarajuće zakonske regulative na svim nivoima vlasti*
2. *Usaglasiti definiciju i obim državne službe na svim nivoima vlasti imajući pri tome u vidu domet državne službe za zadovoljenje potreba različitih nivoa vlasti, što podrazumijeva izradu pregleda postojećih definicija državnih službenika*
3. *Ojačati ulogu ADS, s ciljem uspostave efikasnih organa za izradu politika ULJP – a definiranja općih ciljeva i prioriteta u razvitu LJP*
4. *Povećati koordinaciju i saradnju između ADU na nivou BIH*
5. *Razviti zajedničko softversko rješenje za LJP*
6. *Osigurati odgovarajuće planiranje UL*
7. *Osigurati zajedničku klasifikaciju poslova u cijeloj BIH*
8. *Osigurati uvođenje zajedničkih profila nadležnosti za specifične pozicije u svim sektorima*
9. *Osigurati da se u javnoj upravi upošljavanje vrši u skladu sa dokumentima planiranja radne snage i objave konkursa širom BIH*
10. *Osigurati vremenski učikovitiji i troškovno prihvatljiviji proces prijavljivanja za aplikante u upravu*
11. *Kreirati učikovitiju provjeru kandidata*
12. *Osigurati standardizaciju i uzajamno priznavanje stručnih ispita između različitih nivoa vlasti*
13. *Povećati stepen neovisnosti Agencija u oblasti postavljanja*
14. *Osigurati veću mobilnost uposlenika između nivoa vlasti*
15. *Razviti strategiju privlačenja pripadnika različitih „ugroženih kategorija“ i mladih ljudi u javnoj upravi*
16. *Koristiti napredovanje za razvitak karijere i zadržavanje osoblja, posebno mlade sa visokim radnim učinkom*
17. *Osigurati konzistentnu promjenu zakona i propisa za procjenu učinka u svim javnim institucijama*
18. *Osigurati odgovarajuću obuku kadrova u skladu sa programima ADS*
19. *Promjeniti strukturu plaća*
20. *Razviti politiku za ispunjavanje uvjeta za odnose na nacionalnu zastupljenost*

21. Usvojiti EU acquis o nediskriminaciji i jednakim mogućnostima⁹⁴

Ova oblast je po napretku ostvarila značajne korake i to u ocjenjivanju službenika, koordinacije priprema i implementacije planova, a ujedno je uspostavljen i sistem redovnog srednjeročnog planiranja razvijanja i sprovedbe planova. Iz Fonda za reformu javne uprave finansirani su mnogobrojni projekti i obuke.

Ono što je važno spomenuti jeste analiza mišljenja građana Bosne i Hercegovine da po njima konkurs nije osnov za prijem najboljih nego metoda uz pomoću koje se biraju politički podobni kandidati ili se zapošljavaju srodnici i prijatelji. Nepotizam, političko zapošljavanje i koruptivnih metoda vezanih za zapošljavanja za građane predstavlja proceduru u kojoj se službenik postavlja te se ujedno ova percepcija prenosi na opštu situaciju u oblasti reforme javne uprave. Jedan od problema, ako se može tako nazvati, jeste Zakon o državnoj službi Bosne i Hercegovine kojim je uzet neograničen mandat na poziciji rukovodećeg državnog službenika. Kao rješenje daje se nastojanje da se po pitanju ovog problema uvede mogućnost mandata. Međutim, ovo dovodi do novih problema. Kao primjer navodi se u mandatu Federacije Bosne i Hercegovine 2011. – 2015.godine kada se pokušao izmjeniti Zakon o državnoj službi, ali na kraju je pokušaj bio proglašen neuspjehom. Takođe, nije sporno pravo određenog nivoa vlasti da definira poslove državnih službenika, ali sa stanovišta reformskih procesa potrebno je da se osigura transparentnost u izborima i izbor najstručnijih kandidata. Prepreka koja se javlja za biranje državnih službenika jeste ta da u procedurama biranja budućih kandidata na određene pozicije se isključuju Agencija za državnu službu i ujedno i sveobuhvatna primjena Zakona o Državnoj službi za konkursne procedure. Ono što jeste važno da se učini da bi se pokazala stvarna opredjeljenost za reformske procese jeste da: „

- *Izvršiti temeljitu analizu sistematizacija radnih mesta*
- *Izmjeniti uslove za prijem u radni odnos državnih službenika na način da se jasno definiraju vještine koje su, pored redovnog obrazovanja, potrebne za rad u državnoj upravi*
- *Jasno definirati uslove pod kojim se može razriješiti sa pozicije rukovodeći ili drugi državni službenik, a u kontekstu načina na koji obavlja povjerene poslove*

⁹⁴ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 13 - 14

- Jasno definirati kriterije za odabir kadrova u konkursnoj proceduri, koji će biti garancija za izbor najboljih, ali i osnova za rušljivost konkursa u slučajevima zloupotrebe
- Raditi na snaženju kvalitetnog planiranja kadrova
- Osigurati monitoring izvršavanja usvojenih planova
- Jasno definirati zadatke uposlenih u federalnih organima i osigurati praćenje izvršavanja zadataka od strane rukovodioca ili neposredno nadređenog državnog službenika
- Ocjene o radu bazirati na dokumentacionoj osnovi koja je rezultat praćenja rada, te proces učiniti objektivnim
- Osnažiti procedure odgovornosti zbog neizvršenja ili neurednog i nezakonitog izvršavanja zadataka
- Unaprijediti procedure stimulacije dobrog rada
- Stalno raditi na edukaciji kadrova i osigurati da se educirani kadrove zadrže u organima državne službe⁹⁵

IV. Upravni postupak i upravno odlučivanje

Jedan od glavnih ciljeva u ovom segmentu jeste da se osigura upravno odlučivanje kao jedna od ključnih komponenti između javne uprave i građana. Takođe, potrebno ga je učiti funkcionalnijim, pouzdanim, efikasnim, odgovornim sredstvom jedne moderne javne uprave usmjerene ka potrebama građana kojima stoji na usluzi, osposobljenim za pridruživanje Evroskoj zajednici. Glavni fokus u ovoj oblasti jeste usmjerena na pet uzajamno povezanih oblasti: „*pojednosavljenje upravnog postupka, poboljšanje kvaliteta usluga, nadzor/kontrola, izvršenje i jačanje kapaciteta.*“⁹⁶

Važno je spomenuti da se u entitetima usvajaju strategije regulatorne reforme u kojima se definirani strateški okvir za uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka i to u Republiki Srpskoj za period od 2012. – 2015., a u Federaciji Bosne i Hercegovine za period od 2013. – 2016. godine. Pored, usvojeni su novi ili izmjenjeni postojeći propisi na temelju kojih se olakšava dobivanje dokumenata iz matičnih evidencija. Uvjerenja iz ovih evidencija se mogu dobiti u bilo kojoj matičnoj službi neovisno od toga gdje je izvršen upis u matičnu

⁹⁵ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 15

⁹⁶ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 15

knjigu što je do tada bio proces u javnoj upravi. Ova odluka je u mnogočemu pomogla građanima Bosne i Hercegovine jer je omogućila olakšavajuću mogućnost dobivanja evidencija.

V. Institucionalna komunikacija

Jedan od glavnih ciljeva u ovom segmentu jeste jačanje kapaciteta za odnose sa javnošću u javnim institucijama, ojačavanje povjerenja građana u organe vlasti i aktivno učešće javnosti u procesima donošenja odluka u javnoj upravi. U ovoj oblasti fokus reforme će biti usmjeren na 12 međusobno povezanih poglavlja i to: komunikacijsko planiranje, pitanja organizacije, koordinacija i postavljanje standarda, ljudski potencijali, aktivnosti u vezi s medijima, media monitoring, direktna komunikacija s javnošću, web stranice, direktna komunikacija s građanima, javne kampanje, mjerjenje rezultata i saradnja sa civilnim sektorom. Najveći i najznačajniji iskoraci u ovoj oblasti jesu u uspostavi sistema planiranja vladinih komunikacija. Strategije su usvojene na svim nivoima, a ujedno se javlja i praksa usvajanja godišnjeg planiranja u komunikacijama. Ujedno, pomaci su učinjeni i u oblasti komunikacije javne uprave sa civilnim društvom. Neki ciljevi ipak, nisu ostvareni kao npr. oni što se odnose na mjerjenje efikasnosti strateških komunikacija ili stavova javnosti.

VI. eUprava

Ono što karakteriše ovaj segment jeste to da je povezan sa svim drugim segmentima reforme javne uprave. Važno je spomenuti da informacijske i komunikacijske tehnologije treba shvatiti kao neki vid alata koji uz određene procese i organizacione promjene može u mnogočemu da pospješi reformu javne uprave. Fokus reforme javne uprave u ovom segmentu se usmjerava na četiri povezane oblasti i to „*opća politika, propisi i standardi s glavnim ciljem uspostavljanja adekvatnog pravnog i institucionalnog okvira za razvoj elektroničkog poslovanja građana i poduzeća s upravom, jačanje kapaciteta s ciljem jačanja institucionalnih i ljudskih kapaciteta u ovoj oblasti, IKT infrastruktura s ciljem poboljšanja infrastrukture tj. osnove za razvoj eUprave, informacijski sistemi, ePortali i eUsluge s ciljem konkretnih poboljšanja unutarnjeg funkcionisanja javne uprave i pružanja postojećih usluga građanima i poslovnoj zajednici korištenjem modernih tehnologija s fokusom na one eUsluge koje bi trebale donijeti najveće koristi poslovnoj zajednici i građanstvu.*“⁹⁷

⁹⁷ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 16 - 17

Po pitanju regulatornog dijela reforme javne uprave usvojen je niz propisa, među koje se svrstava i zakoni o elektronskom potpisu, zakoni o elektronskom dokumentu, zakon o elektronskom pravnom poslovnom prometu i mnogi drugi. Kao primjer dobrih rezultata može se ubrojati puštanje u rad novog informacionog sistema eNabavke putem kojeg ugovoreni organi objavljuju obavještenja i dostavljaju izvještaje u postupcima javnih nabavki, potom izdavanje novih elektroških ličnih karti, štampanje biometrijskih pasoša.

5.7.REFORMA JAVNE UPRAVE – FOND

U julu 2007.godine su predstavnici državne i entitetskih vlada zajedno sa donatorima potpisali Memorandum o razumijevanju o uspostavi Fonda za reformu javne uprave. Ovo je bio značajan iskorak jer je po prvi put postignut zajednički finansijski ugovor u ovom sektoru između donatora i vlade BIH. Potpisnici Memoranduma su bili Vijeće ministara BIH, entitetske vlade i Vlada Brčko distrikta BIH i donatori među kojima su Agencija za međunarodni razvoj i saradnju Švedske (SIDA), Ministarstvo za razvoj i saradanju Holandije, Ministarstvo vanjskih poslova Velike Britanije i Delegacija Evropske unije. Fond je raspolagao sa sredstvima u iznosu od 4,5 miliona eura, ali su naravno, sredstva kasnije bila uvećana kroz anekse Memoranduma o razumijevanju za uspotavljanje Fonda za reformu javne uprave. Naknadno, Fondu ujedno pristupaju i vlade Danske i Kraljevine Norveške. Sredstva će pomoći Uredu koordinatora za reformu javne uprave u sprovedbi državne strategije za reformu javne uprave. Ono što ovaj Fond razlikuje od ostalih jeste to da će svim sredstvima direktno upravljati Ured koordinatora za reformu javne uprave koji će odlučivati o prioritetima i sprovedbi strategije koja je usaglašena na nivou države, entiteta i distrikta. Ovakav sistem daje Vladi BIH punopravne ovlasti nad procesom, a Memorandum ujedno predstavlja znak povjerenja koji Vlade imaju u kapaciteti Vlade BIH da krene sa punom iskorakom ka budućnosti. „*Ciljevi reforme javne uprave – koja u BIH ima visok prioritet u procesu evropskih integracija – su:*

- *Otvorena vlada*
- *Depolitizacija . razdvajanje politike i uprave; bez politički motivisanih imenovanja na funkcije*

- Profesionalizacija državne službe – obezbjediti sigurnost i nepristrasnost; obuku državnih službenika – orijentacija javnog sektora ka efikasnom funkcionisanju
- Odgovornost i kontrola – jasno definisane administrativne procedure i kontrola nad javnim sredstvima
- Snažni upravni i pravosudni sistemi za provedbu i primjenu zakona^{“98}

U obzir se treba uzeti važnost nastavka reforme javne uprave za dalje napredovanje Bosne i Hercegovine ka putu u Evropsku uniju, te dosadašnje napore struktura za reformu javne uprave u razvoju javne uprave kroz nadogradnje kroz SIGMA principe javne uprave. Takođe, važno je spomenuti da je potrebno osigurati kontinuitet procesa reforme javne uprave, baziran na Strategiji reforme javne uprave i Revidiranom akcionom planu 1. Isto tako, dalja aktivnost na bazi novih okvira za reformu javne uprave koji će se zasnivati na postojećim dokumentima kao i na rezultatima dosadašnje aktivnosti i SIGMA – noj procjeni sveobuhvatnog stanja. „1. Kontinuitet procesa reforme javne uprave, baziran na Strategiji reforme javne uprave i Revidiranom akcionom planu 1, te nastavak rada na ispunjenu ciljeva i mjera, koji nisu ostvareni u prethodnom periodu, prvenstveno kroz projekte, koji će biti finansirani iz Fodna za reformu javne uprave i drugih sredstava, poput IPA fonda.; 2. Dalju provedbu aktivnosti na bazi novog okvira za reformu javne uprave, koji će biti zasnovan na postojećim dokumentima, kao i rezultatima predstojećih analiza dosadašnje provedbe reforme i evaluacije Strategije, te SIGMA procjene stanja.“⁹⁹ Najkompleksiji izazov će biti uspostavljanje koordinacionih tijela za saradnju s pitanjima koji se odnose na sprovedbu aktivnosti iz Strategije reforme javne uprave na relaciji Federacija BIH i kantoni, ali i taj izazov će se pokušati riješiti na strateški način.

5.8.IZVJEŠTAJI EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU BIH (2005. – 2018.)

Evropska komisija redovito izvještava o napretku zemalja u procesu evropskih integracija i naravno ni Bosna i Hercegovina nije izuzetak. Same evropske integracije pod veliki pritisak stavlju zemlje na njihovu javnu upravu jer od kvalitetne javne uprave zavisi i funkcionisanje unutar Evropske unije. Upravo zbog toga je reforma javne uprave naslonjena na poboljšanje

⁹⁸ Delegacija Evropske komisije u BIH (2007). *EU Newsletter*, Sarajevo. Str. 4

⁹⁹ Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Str. 19

zakonodavnih okvira koji se odnosi na rad administracije. „Generalno mišljenje Evropske komisije o reformi javne uprave jeste da je ona u ranoj fazi reforme javne uprave. Kada je riječ o dosadašnjim rezultatima ispunjeno je 68% mjera, najviše u okviru institucionalne komunikacije u procentu 79%, a najmanje u okviru eUprave 50%.“¹⁰⁰

Ocenjujući napredak Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja u EU, Evropska komisija je iskazala da u domenu javne uprave Bosna i Hercegovina je iskazala umjeren entuzijazam i vrlo određenu progresiju upravo u periodima kada je usvajala sve reformske akte postavljene od strane Evropske unije. Među te usvojene akte spadaju Strategija reforme javne uprave, Akcioni plan 1 iz 2006.godine, Revidirani akcioni plan iz 2011.godine i Reformska agenda iz 2015.godine i tada se prvi put dostavlja prvi izvještaj Ureda koordinatora za reformu javne uprave o napretku reformskih procesa u zemlji. Izvještaji navode da je slab proces realizacije i implementacije reformi u javnoj upravi. U izvještajima do 2016.godine koji su izneseni o napretku reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini se tvrdi da je 11 godina nakon početka reformi zemlja i dalje u ranoj fazi reforme javne uprave. Takođe, zabilježena je kako kaže autorica Tanović reformska stagnacija tačnije da od 2014.godine nije bilo nikakvih pomaka u domenu javne uprave te da sljedeći izvještaj iz 2015.godine savjetuje da se reforma javne uprave nastavi. Sljedeće godine se u izvještaju navode preporuke za nastavak reformi s obzirom da je zabilježen ozbiljan prestanak i kašnjenje sa usvajanjem novog strateškog okvira.

„Osnovni problemi javne uprave BIH koje prepoznaje Evropska komisija prema izvještajima u periodu 2005. – 2016. su:

- Glomaznost administrativnih struktura, fragmentacija, rasčepkanost i nejasna podjela nadležnosti
- Nedovoljni i slabi administrativni kapaciteti za provođenje acquisa
- Politizacija i etnicizacija državne službe
- Finansijska (ne)održivost javne uprave
- Sve funkcije upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi (zasluge i kompetencije, službenički sistem, procedure zapošljavanja, napredovanje, profesionalizacija itd.)
- Rascjepkanost reforme javnog sektora i slabe izvršne ovlasti Ureda koordinatora za reformu javne uprave

¹⁰⁰ Aulić, Lj. (2018). Evropeizacija i modernizacija javne uprave u BIH, Beograd. Str. 44

- *Slaba koordinacija i komunikacija nivoa vlasti u izradi propisa*
- *Negativan uticaj složene podjele nadležnosti na funkcionalnu podjelu uloga u procesu evropskih integracija i efikasno pružanje usluga.*^{“¹⁰¹¹⁰²}

U posljednjem izvještaju iz 2016.godine Evropska komisija izvještava da je Bosna i Hercegovina u tzv. ranoj fazi reforme javne uprave, a faktički nakon neuspjelih procesa u periodu od deset godina i još neusvojenog novog strateškog okvira. O novom strateškom okviru se odlučivalo u 2017.godini za period od 2017. – 2022.godine međutim vrlo je sporan period važenja okvira i sve buduće primjene istog, tako da nije bio ni usvojen. Moguće usvajanje novo strateškog okvira bi moglo biti ostvarivo nakon usvajanja pratećeg akcionog plana.

Za period 2018.god usvojen je Privremeni izvještaj Evropske komisije u kojem se izvještava da je BIH i dalje u toj ranoj fazi reforme javne uprave. Takođe, i dalje nije ostvaren napredak u prethodnoj godini, a sve preporuke Komisije iz 2016.godine nisu sprovedene. „*Povećana je politička podrška za cjelodržavnu strategiju za reformu javne uprave. Državna služba u Federaciji i na kantonalmom nivou je ostala rascjepkana. Slabosti u razvoju politike i koordinaciji i odgovornosti još uvijek nisu riješene. Potrebno je usvojiti državni program za usklađivanje zakonodavstva sa *acquis* – em. U narednoj godini, Bosna i Hercegovina pogotovo treba: usvojiti i početi provoditi novi cjelodržavni strateški okvir za reformu javne uprave i za upravljanje javnim finansijama, osigurati provedbu efikasnog sistema upravljanja ljudskim potencijalima, posebno u zapošljavanju i izmjeniti i dopuniti propise o državnoj službi kako bi se smanjio rizik od politizacije državne službe na svim nivoima vlasti i usvojiti državni program za usklađivanje zakonodavstva sa *acquis* – em.*

^{“¹⁰³}

¹⁰¹ Tanović, M., (2017), *Organizacioni i funkcionalni aspekti reforme javne uprave u procesu integriranja u evropski administrativni prostor*. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BIH. Sarajevo. Str. 69

¹⁰² Detaljnije o izvještajima o napretku na stranici Direkcije za evropske integracije. Dostupno na http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/izvjesceoBiH/default.aspx?id=20238&langTag=bs-BA (pristupljeno 25.08.2020)

¹⁰³ Detaljnije o privremenom izvještaju 2018.godina na http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/izvjesceoBiH/default.aspx?id=21481&langTag=bs-BA (pristupljeno 25.08.2020)

5.9.ISTRAŽIVANJE UREDA KOORDINATORA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BIH

Ured Koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini je 2006.godine sproveo istraživanje po pitanju javne uprave u državi i ko je mišljenje građana o istoj. Istraživanje je bilo u vidu projekta zvanog „*Opinion poll*“¹⁰⁴koji Ured koordinatora sproveo u periodu od 22.06 – 06.07.2006.godine. Istraživanje je bilo sprovedeno s namjerom da se rezultati ostvarni priključe u Akcioni plan. S ovim je omogućeno bolje kreiranje Strategije i ujeno i uključivanje građana u ovu oblast. Kao važni rezultati mogu se istaći sljedeće stavke: „*Prvenstveno se pokazalo da građani smatraju da ne postoji sistemski način rješavanja njihovih problema, već da mnogo toga ovise od nahođenja službenika sa kojima imaju posla. Građani nemaju utisak da javni službenici shvataju da su tu zbog građana, a ne obrnuto. Opći utisak je da je previše toga ostavljeno na volju pojedincima iz javne uprave. Kao glavne probleme u ovoj oblasti, ispitanici su istakli prekomjernu birokratizaciju i sporost administracije. Također, svepristuno multipliciranje poslova i dokumentacije posebno otežava rad privatnim preduzetnicima. S druge strane, ispitivanje stava samih građana u odnosu na učešće u procesu odlučivanja i kontroliranje rada organa javne uprave, pokazuje da je građanska svijest učesnika diskusije još uvijek na veoma niskoj razini. Uočeno je i uvriježeno mišljenje građana da njihovo učešće u javnim raspravama, odnosno i u raznim administrativnim komisijama ne doprinosi približavanju administracije građanima, i to je zapravo jedan od faktora koji doprinosi stvaranju „začaranog kruga“ nepovjerenja između organa uprave i stanovništva.*“¹⁰⁵ Ono što je zaključeno na osnovu mišljenja ispitanika jeste da je u oblasti reformi javne uprave vidljiv određen manji pomak, ali vrlo usporenog tipa. Prijedlozi koji su ponuđeni po pitanju reformskih mjera u oblasti javne uprave jeste jednostavna modernizacija javne uprave. Također, navedeno je da je potrebno podizanje stepena profesionalizma unutar javne uprave jednako kao i ograničavanje „upletanja“ političkih stranka u rad javne administracije. Navodi se činjenica da su u dosta slučajeva gdje su naporci međunarodne zajednice bili ograničeni upravo zbog nedostatka osnovne potpore domaćih aktera. Jako je bitno naznačiti da javna uprava nije samo državna uprava nego se u nju svrstava i obrazovni sektor, zdravstvo i drugi što dovodi do problema. Upravo zbog ovih

¹⁰⁴ <http://parco.gov.ba/hr/2006/11/14/rezultati-istrazivanja-javnog-mnijenja-o-drzavnoj-sluzbi/> (pristupljeno 26.08.2020.)

¹⁰⁵ <http://parco.gov.ba/hr/2006/11/14/rezultati-istrazivanja-javnog-mnijenja-o-drzavnoj-sluzbi/> (pristupljeno 26.08.2020.)

činjenica reforma javne uprave će trajati zadugo jer taj proces mora biti utemeljen u domaćoj praksi. „*Po mišljenju mnogih javnih službenika, u našoj zemlji se često preuzimaju rješenja iz anglosaksonske prakse, što se ne radi studiozno i kritički, nego se prilično kopiraju određena rješenja. Ono što se ne dovodi u pitanje jeste činjenica da upravu treba modernizirati, jer je to uvjet bez kojeg se ne može zamisliti napredak ove zemlje.*“¹⁰⁶

Tokom sljedećih godina nakon istraživanja Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH nije održano istraživanje na temu javne uprave do 2014. godine. Tokom 2014.godine Transparency international je odradio istraživanje percepcije javnog mnijenja u Bosni i Hercegovini. Istraživanje je rađeno na svim nivoima državne vlasti u Bosni i Hercegovini i rezultati su bili da povjerenje po pitanju javne administracije na lokalnom, kantonalmu i državnou i nivou distrikta skoro i da ne postoji.¹⁰⁷ Povjerenje građana u rad javne uprave je vezano za globalni fenomen, i mnogobrojne vlade nisu kroz historiju težile ka reformama i promjenama. Samo povjerenje u vladu predstavlja jedan od temeljnih legitimiteta političkih sistema i upravo iz ovog proizilazi uspjeh u realizaciji reformskih procesa. „*Kada je u pitanju provođenje reformi, visok nivo povjerenja omogućava ne samo lakši i dosljedniji proces implementacije već osigurava i održivost reformi, dok u situacijama niskog povjerenje građana u vladu, građani prioritiziraju kratkoročne koristi, a nosioci vlasti kroz populističke i oportunističke politike nastoje osigurati svoje pozicije i interes. Isto tako, povjerenje građana u rad vlade povećava dosljedno poštivanje zakona i propisa, te smanjuje troškove njihove primjene. Izgradnja povjerenja zahtjeva vrijeme, dok se gubitak povjerenja može desiti u kratkom vremenskom periodu.*“¹⁰⁸

Sprovedba reforme javne uprave kao jedan od osnovnih ciljeva za uspešno pridruživanje u Evropsku uniju prema ispitanicima istraživanja je skoro pa i nepoznanica. Nekolicina ispitanika je izjavila da su načuli da su neke reforme potrebne, a koje su u pitanju nisu znali dati odgovor. Ono što je zanimljivo spomenuti iz istraživanja jeste podatak da većina ispitanika smatra da će na sve reforme i njihove sprovedbe najviše uticaja imati politika tačnije uticaj političkih stranaka. Najveći postotak nepovjerenja ukazan po pitanju javnih finansija gdje većina ispitanika smatra da se budžetski novac ne troši racionalno i na pravi način. Građani BiH su iskazali mišljenje u istraživanju da se njihov uticaj na kreiranje javnog

¹⁰⁶ <http://parco.gov.ba/hr/2006/11/14/rezultati-istrazivanja-javnog-mnijenja-o-drzavnoj-sluzbi/> (pristupljeno 26.08.2020.)

¹⁰⁷ Više informacija na <https://www.cin.ba/wp-content/uploads/2014/09/TI-BIH-Percepција-Javne-Uprave-BiH-2014.1.pdf>

¹⁰⁸ <https://www.cin.ba/wp-content/uploads/2014/09/TI-BIH-Percepција-Javne-Uprave-BiH-2014.1.pdf> (pristupljeno 21.09.2020)

budžeta uopšte ne iskorištava. Također, izjasnili su da se u procesu donošenja odluka ne javlja dovoljno jasna sfera djelovanja kroz građanski aktivizam.¹⁰⁹ Kroz ovo istraživanje pokazano je na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske koliko je građanstvo zadovoljno javnom upravom na svim nivoima vlasti. U konačnici slika je vrlo nezadovoljavajuća te je reforma javne uprave jedan od najbitnijih zadataka koji se moraju izvršiti u procesu pristupanja u Evropsku uniju.

6. ZAKLJUČAK

Javna uprava i svako proučavanje njenog sistema predstavlja vrlo kompleksan proces objašnjavanja osnovnih pojmoveva i instituta. Tako da se na početku rada objašnjava pojam javne uprave s kratkim osvrtom na historijski pregled razvoja samog pojma. Javna uprava je složen pojam i vrlo je teško odrediti sa aspekta sadržaja koje djelatnosti ga sačinjavaju. Prvobitno je bilo potrebno odrediti historijski razvoj pojma javna uprava kako bi se došlo do zaključka kako funkcioniše javna uprava u savremenom dobu.

Nakon dugotrajnog perioda izgradnje države nakon ratnih dešavanja Bosna i Hercegovina i dalje se svrstava u države koje nisu uspjele da se oporave tačnije svrstava se u tzv. failed states. Ono što je važno spomenuti jeste činjenica da je proces samih evropskih integracija u zaostatku pa čak štaviše u blokadi jer država još uvijek nije podnijela zahtjev za članstvo i kao takva svrstana je na posljednje mjesto zemalja Zapadnog Balkana. Bosna i Hercegovina ima jako složeno ustavnopravno uređenje koje je sačinjeno od dva entiteta, jednog distrikta, deset kantona, 13 ustava i 14 zakonodavnih tijela sa vrlo određenim nadležnostima i visokim stepenom samostalnosti i nezavisnosti od ostalih nivoa vlasti. Ovakav tip uređenja predstavlja opterećen sistem sa mnogobrojnim pitanjima te znatno opterećuje BIH i dodatno usporava proces evropskih integracija. Aktuelno stanje u državi je neodrživo jer stanje u javnoj upravi ne može da odgovori savremenim potrebama građana. Upravo zbog toga su potrebne reforme kroz izmjene Ustava Bosne i Hercegovine, reformu državne uprave, državnih službi kao osnovnih pretpostavki za javnu upravu sa kvalitetnim funkcionisanjem. „*Korjenita reforma javne uprave u složenim državama, u kojima funkcioniranje državne vlasti zahtjeva*

¹⁰⁹ Više informacija na na <https://www.cin.ba/wp-content/uploads/2014/09/TI-BIH-Percepција-Javne-Uprave-BiH-2014.1.pdf>

formiranje organa javne uprave na svakom od vertikalnih nivoa ukupne državne organizacije, zapravo podrazumijeva provođenje ustavne reforme, odnosno redefiniranje podjele nadležnosti, koji uz pravilnu zaštitu hijerarhije državnih organa i pravnih propisa pred ustavnim sudom, automatski dovode do reorganizacije javne uprave i smanjenja rascjepkanosti pravnog sistema.“¹¹⁰

Problem ekonomičnosti javne uprave nije u njenoj glomaznosti nego u tome što njene funkcije ne odgovaraju potrebama države niti ujedno ne pruža svoje usluge građanima. Taj problem nije u birokratiji nego u organizaciji i funkcionalnosti javne uprave. Reforma javne uprave treba da predviđa reformske mјere koje poboljšavaju rad iste. Kompletna reforma javne uprave bi značila totalnu ustavnu i niz zakonski reformi kako bi se jako komplikirana javna uprava pojednostavila na dva osnovna aspekta. Jedan od osnovnih ciljeva reforme javne uprave jeste racionalnost tačnije da se uspostavi efikasna i održiva javna uprava na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Ono što zasad predstavlja jedan ogroman problem jeste trenutačna i politička situacija u državi koja koči bilo koji vid iskoraka naprijed po pitanju reformskih agendi. Mada vrlo je jasno da će reforme biti usvojene jer ako kao država težimo ka jedinstvenoj zajednici Evropske unije morat ćemo učiniti sve po pitanju punopravnog članstva.

Kao generalni zaključak može se reći da je put Bosne i Hercegovine ka evropskim integracijama ubrzan. Postavlja se samo pitanje da li će Evropska unija omogućiti kandidatski status BIH ili čak štaviše i punopravno članstvo iako država ne ispunii sve uslove koje je pred nju EU postavila. Trenutno se govori o mogućem pristupu svih preostalih država Zapadnog Balkana, zbog situacije s pandemijom, iako BIH nije ispunila svoje obaveze osim predaje Upitnika u februaru 2018.godine. Iako je put ka integracijama ubrzan ono se usporava zbog nedostatka političkog konsenzusa i zbog jako komplikovane državne uprave Bosne i Hercegovine. Ono što bi omogućilo brže integracije jeste političko suglasje i neosporavanje izvršavanja reformskih agenci koje EU postavi pred BIH. Bosna i Hercegovina bi upravo za siguran pristup moralu izvršiti sve potrebne reforme koje su pred nju postavljene i to u svakom sektoru. Zasad svaki sljedeći korak je nepredvidiv upravo zbog novonastale situacije jer sve dosada što je urađeno po pitanju integracija bilo je slabo i put ka članstvu je bio daleka budućnost. S obzirom da EU razmatra ubrzani proces integracija vrlo je moguć i ulazak BIH iako sve svoje obaveze kao država nije izvršila.

¹¹⁰ Tanović, M., (2017), *Organizacioni i funkcionalni aspekti reforme javne uprave u procesu integriranja u evropski administrativni prostor*. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BIH. Sarajevo. Str. 70

BIBLIOGRAFIJA

Knjige:

1. Dedić, S. (2001), *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Magistrat, Sarajevo
2. Halilović, S., (2013), *EU integracije i Bosna i Hercegovina*, FPN. Sarajevo
3. Leskovac, S., (2009), *Tranzicija I reforma javne uprave*. FPN. Sarajevo
4. Korpić, I., Mrčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Novak, G., (2014), *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom evropskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu
5. Pusić, E., (2002), *Nauka o upravi*. Školska knjiga. Zagreb
6. Sadiković, E., (2014), *Evropa regija – kohezijska politika Evropske unije I Zapadni Balkan*. Šahinpašić. Sarajevo

Članci u časopisima:

7. Aulić, Lj., (2018), *Europeizacija i modernizacija javne uprave u BiH*. Beograd
8. Dubajić, D., Džinić, J., (2012), *Zbornik PFZ*, 62, (3)
9. Delegacija Evropske komisije u BiH, (2007), *EU Newsletter*. Sarajevo
10. Incijativa za monitoring evropskih integracija BIH (2015), *Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine*. Sarajevo
11. Lilić, S., (2007), *Evropska unija i evropski upravni prostor*. Beograd
12. Musa, A., (2006), *Evropski upravni prostor: približavanje Hrvatska javna uprava*. Zagreb
13. Šehrić, E., (2017), *Organizacija javne uprave u BIH s posebnim osvrtom na sistem javnih službi*, Pregledni naučni rad. Tuzla. Zbornik radova Pravnog fakulteta
14. Tanović, M., (2017), *Organizacioni i funkcionalni aspekti reforme javne uprave u procesu integriranja u evropski administrativni prostor*. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BIH. Sarajevo

Internet izvori:

15. Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, (2016), *O uredu*. <http://parco.gov.ba/o-nama/o-ured-u-koordinatora-za-reformu-javne-uprave/>
16. <http://parco.gov.ba/hr/2006/11/14/rezultati-istraživanja-javnog-mnjenja-o-državnoj-službi/>

17. <http://www.cin.ba/wp-content/uploads/2014/09/TI-BIH-Percepcija-Javne-Uprave-BIH-2014.1.pdf>
18. http://europa.ba/?page_id=900
19. http://www.dei.gov.ba/bih_eu/sporazum/default.aspx?id=9812&langTag=bs-BA
20. https://propisi.ks.gov.ba/sites/propisi.ks.gov.ba/files/opci_okvirni_sporazum_za_mir_u_bosni_i_hercegovini.pdf
21. http://ba.one.un.org/content/unct/bosnia_and_herzegovina/bs/home/about.html
22. <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Dejtonski-sporazum-jos-bez-zvanicnog-prevoda/109095>
23. <http://www.statistika.ba/>
24. <https://www.historija.ba/d/457-svecano-potpisan-daytonski-mirovni-sporazum/>