

POLITIZACIJA UPRAVNOG ODLUČIVANJA I REFORMA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

POLITICIZATION OF ADMINISTRATIVE DECISION - MAKING AND ADMINISTRATIVE REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Pregledni znanstveni članak

Doc. dr. Mirzo Selimić

Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“

mirzo.selimic@ceps.edu.ba

Sažetak

Pitanje upravnog odlučivanja je centralno pitanje u reformi uprave u bilo kojoj savremenoj i demokratskoj državi, a naravno i u Bosni i Hercegovini koja je nakon agresije pokušavala uhvatiti priključak s državama bivše Jugoslavije. Zemlje članice Evropske unije koriste veliki broj pravnih principa uprave kao što su: princip vladavine prava, princip legitimnih očekivanja, srazmjernosti, transparentnosti, nepristrasnosti i jednakosti pred zakonom. Ovi principi su ugrađeni u institucije i upravne postupke i odražavaju koncept „jedinstvenog evropskog upravnog prostora“. U ovakvom sistemu upravnog odlučivanja dolaze do izražaja smanjenje samovolje birokracije u obezbjeđenje efikasnosti i predvidivosti javne uprave u pružanju usluga građanima.

Ključne riječi: *reforma uprave, građani, odlučivanje, moć, politizacija.*

Abstract

The issue of administrative decision-making is a central issue in the reform of administration in any modern and democratic state, and of course in Bosnia and Herzegovina, which after the aggression was trying to catch up with the countries of the former Yugoslavia. The member states of the European Union use a large number of legal principles of administration such as: the principle of the rule of law, the principle of legitimate expectations, proportionality, transparency, impartiality and equality before the law. These principles are embedded in institutions and administrative

procedures and reflect the concept of a "single European administrative space". In such a system of administrative decision-making, the reduction of bureaucratic arbitrariness and ensuring the efficiency and predictability of public administration in providing services to citizens come to the fore.

Keywords: *administrative reform, citizens, decision-making, power, politicization.*

1. UPRAVNO ODLUČIVANJE I REFORMA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Filozofska tekovina nastala u Njemačkoj prema Max Weberovom misaonom konceptu kojim se najefikasnije ostvaruje racionalizacija prava i djelovanje pravne države, došla je do punog izražaja kroz sintagmu pravna država i vladavina prava.* Ona se potvrdila i tamo gdje tipologija prava i različitost pravnih i političkih sistema predstavljaju konceptualni okvir za analitičko razdvajanje evropskog i anglosaksonskog prava koji su nastali i razvijali se u različitim historijskim okolnostima. Osnovna karakteristika pojave i razvoja javne uprave Evropske unije je da se ono ne formira doktrinarnim ili legislativnim putem već prvenstveno upravno-sudskom praksom Evropskog suda. Zato se u literaturi i navodi da se upravno pravo Evropske unije i razvija primarno putem sudske prakse. Razvojna karakteristika uprave Evropske unije odnosi se na grubo razvrstavanje predmeta komunitarnog prava Evropske unije na dvije grupe propisa:

1. prvu čine propisi kojima se reguliraju organizaciona i ustavnopravna pitanja i po svojoj prirodi ove norme su uporedive s normama ustavnog i upravnog prava u unutrašnjim pravima država članica;
2. druga grupa normi odnosi se na uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkog i unutrašnjeg štita (uslovno rečeno, radi se o privrednom, odnosno trgovačkom pravu Evropske unije).

**„Unija se zasniva na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava osoba pripadnika manjina. Te vrijednosti su zajedničke svim državama članicama u društvu u kojem vladaju pluralizam, zabrana diskriminacije, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca.“ (Član 2. Ugovora o Evropskoj uniji).*

Tradicionalna literatura, objašnjavajući osnovne pojmove u vezi države i prava, relativno kratko i na isti način definiše pojmove upravnih procedura i pravnih ovlaštenja, pravne obaveze, subjektivnog prava i nadležnosti. Tako, naprimjer, Lukić i Košutić definišu pravno ovlaštenje kao mogućnost određenog ponašanja subjekta koje on može vršiti tako da njegovo ponašanje štiti pravni poredak. Ovlaštenje se daje subjektu da bi mogao ostvariti neki interes za koji vladajuća klasa nalazi da ga treba obezbijediti pravom. Isti autori razlikuju dvije vrste pravnog ovlaštenja: subjektivno pravo i nadležnost. Dok se subjektivnim pravom štiti sopstveni interes lica, nadležnošću se štiti interes subjekta u čije ime se djeluje. (Lukić, Košutić, 1988) S druge strane, Visković ističe da se u pravnoj teoriji i praksi često koristi izraz „subjektivno pravo“ za ono što on naziva „pravno ovlaštenje“. Za njega je „drugi termin pogodniji jer tako izraz pravo zadržavamo isključivo za označavanje sistema pravnih normi, odnosno u integralnom shvatanju prava, poretka pravnih odnosa, vrijednosti i normi. Izraz pravno ovlaštenje koristimo kad je posrijedi obaveza/ovlaštenje (nadležnost) državnog ili nekog drugog organa vlasti.“ (Visković, 2001)

U Bosni i Hercegovini još uvijek se zadržava jedan odavno prevaziđeni tzv. “tradicionalni model javne uprave”, a rezultati koji su u poratnom periodu postignuti isključivo su rezultat angažmana međunarodne zajednice, odnosno Evropske unije i UNDP-a. Rezultati su vidljivi u zakonodavnoj, institucionalnoj, kadrovskoj, finansijskoj i informacijskoj sferi javne uprave na državnom i entitetskom nivou s obzirom na to da su doneseni novi zakoni o organizaciji uprave, zakoni o ministarstvima i državnoj službi, uspostavljene su agencije za državnu službu, izvršene su manje racionalizacije u upravi, uvedeno je trezorsko budžetsko poslovanje, započela je planska i sistematska obuka kadrova, značajno je uvećana primjena informacijskih tehnologija u radu javne uprave i započet je proces otvaranja uprave prema javnosti. Međutim, u Bosni i Hercegovini i dalje postoji veoma izražen problem dualizma između države i prava u kojem birokratska struktura nastoji stvoriti jedan partikularni i paralelni sistem upravnog odlučivanja. Sveobuhvatna reforma javne uprave, kojoj bi trebala prethoditi cjelovita ustavna reforma, mora obuhvatiti osnovna tri segmenta:

1. organizaciju,
2. izvršioce i
3. upravne procedure.

Kako bi uprava postala razvojni faktor države, potrebno je neke institucionalne slabosti otkloniti kako bi se ostvarili zadaci administrativnog, menadžerskog i tehničkog, a ne političkog karaktera koji se odnose na:

- a) efektivno sprovođenje misije i ostvarivanje utvrđenih ciljeva vlade kroz vršenje stručnih poslova za predstavnička tijela i pravosuđe,
- b) normativna djelatnost u donošenju općih podzakonskih akata, kao i odlučivanje o pojedinačnim pravima i obavezama stranaka i zaštiti javnog interesa te na
- c) vršenje upravnih radnji kao radnih operacija.

Da bi se uprava i njeno djelovanje osavremenili, neophodno je fleksibilnije postaviti pravne izvore iz kojih nastaje pravo uvođenjem sudskih odluka (precedenata) kao izvora prava, a što povoljno utiče na brzinu prilagođavanja sistema prava odnosima u realnom životu i doprinosi ujednačavanju. Šta je neophodno uraditi da bi se iz sfere tradicionalne javne uprave prešlo u savremenu i modernu upravu koju je unazad nekoliko godina u skladu s evropskim standardima karakterizirao model „novog javnog menadžmenta“ za koji se ispostavilo da ne odgovara zahtjevima tzv. novog vremena u kojem je javna uprava usmjerena na zadovoljenje potreba i interesa ljudi, nakon čega je uspostavljen sistem „good governance“? U takvim uslovima zadovoljenje javnog interesa svih građana kroz tzv. dobru upravu uspostavljen je sistem tako da se ona mora potvrditi kod korisnika javnih usluga. Da bi se ostvario tako značajan zadatak u reformskom smislu, neophodno je istražiti sve faktore koji utiču na: unaprijeđenje organizacije, educiranje i osposobljavanje državnih službenika, normativno uređenje općih i posebnih upravnih postupaka te unaprijeđenje upravnih procedura.

Sve ovo zahtjeva vrijeme i značajna sredstva, a zahtjevi koji se pred nas postavljaju traže brza rješenja. Ključna komponenta interakcije između uprave i građana jeste upravno odlučivanje koje mora biti funkcionalno, pouzdano, efikasno, transparentno i odgovorno sredstvo usmjereno ka građanima u skladu s evropskim administrativnim prostorom.

Zahtjevi koji se pred nas postavljaju odnose se na unaprijeđenje upravnih procedura kojima bi se postiglo kvalitetnije upravno odlučivanje. Zbog svih slabosti tradicionalnog sistema uprave koje se ogledaju u sporosti, birokratizmu, glomaznosti, zatvorenosti, neizvršavanju odluka, slabom kvalitetu, nedostatku znanja, itd, neophodno je pojednostaviti upravni

postupk čime bi se ostvario veoma važan cilj - lakše izvršavanje upravnih odluka čime bi se postigle:

- a) efikasnost i
- b) efektivnost upravnog djelovanja.

Efikasnost upravnog djelovanja je savremeni zahtjev koji obuhvata ekonomičnost i racionalnost u radu uprave i u upravnom odlučivanju. Efikasnost podrazumijeva poseban odnos između „uloženog i ostvarenog” u smislu da, s jedne strane, vodi računa o zahtjevima ekonomičnosti, a, s druge, o političkim imperativima poštovanja ljudskih prava u ostvarenju legitimnih socijalnih ciljeva. Efektivnost izvršavanja upravnih akata potpuno je u funkciji principa zakonitosti i pravne sigurnosti stranke čime se doprinosi jačanju pravnog poretka.

2. TEMELJNI PRINCIPI UPRAVNOG ODLUČIVANJA

2.1. Uticaj moći na ostvarivanje i zaštitu prava građana

Kao jedna od najvažnijih i najčešće diskutovanih tema u nauci o organizaciji, moć se može konceptualizirati na mnogo načina. Mnogi autori pokušali su definisati pojam moći, a veliki broj ponuđenih definicija odražava kompleksnost bavljenja ovom problematikom. Gruba definicija moći predstavlja moć kao sposobnost postizanja onoga što neko želi ili pružanje pomoći drugima da postignu ono što žele. Na ekonomskom i trgovinskom nivou moć dolazi od kontrole rijetkih resursa ili posjedovanja različitih preferenci. Na nivou kolektivnog izbora sposobnost nekoga da postigne šta želi je povezana s njegovom ulogom u procesu donošenja odluka i podudarnosti njegovih prioriteta s prioritetima drugih. Neko bez utjecaja će lahko donijeti odluke koje smatra prioritetnim ako su te odluke povezane s odlukama većine. Iako se svi slažu da moć neke osobe zavisi od resursa koje ta osoba kontroliše, važnost prioriteta se često zanemaruje. Moć je neopipljiva sila u organizacijama. Ne može se vidjeti, ali se njeni efekti mogu osjetiti.* Moć se često definiše kao potencijalna sposobnost jedne

**Prema Daftu, moć je sposobnost osobe da utječe na druge ljude da dostignu željena postignuća. Ona je sposobnost utjecaja na druge u organizaciji s ciljem postizanja željenih ishoda za one koji imaju moć. Ponekad se termini moći i utjecaja koriste kao sinonimi, ali*

osobe da utječe na drugu osobu da izvrši naređenje ili da uradi nešto što inače (nikad) ne bi uradila.*Druge definicije naglašavaju da je moć mogućnost postizanja ciljeva ili ishoda koje želi onaj koji tu moć posjeduje. (Šehić, Penava, 2010). Kao što vidimo, veoma teško je dati jedinstvenu definiciju moći, a također i odabrati jedan okvir u kojem bi se vršila njena analiza. Ipak, za približno određenje moći moramo poći od pretpostavke da se na moć može gledati kao na osobinu pojedinca ili kao na osobinu odnosa među ljudima. Na osnovu prednjih elaboracija mislimo da bi se pojam moći u javnoj upravi mogao odrediti kao nekritički misaoni izraz dominacije prema drugim osobama radi postizanja određenih ciljeva koji je baziran na položaju u određenom organu.

2.2. Okviri moći u organima uprave

Moć kao osobina odnosa među ljudima je pogled u kome se moć tretira kao osobina odnosa između pojedinca koji posjeduje moć i drugih ljudi, a ne samo kao osobina pojedinca kao osobe. Ona se ispoljava kroz spektar društvenih i međuljudskih odnosa koji imaju određene elemente vještina. Izvori individualne moći mogu se različito ispoljavati u zavisnosti od toga da li se radi o strukturalnim izvorima moći (formalna pozicija i autoritet u organizacijskoj strukturi; sposobnost stvaranja saveznika i podržavalaca; pristup i kontrola nad informacijama i drugim resursima; fizička i društvena pozicija u komunikacijskoj mreži organizacije; centralna pozicija radne jedinice ili odjeljenja naspram osnovnog biznisa organizacije; uloga u rješavanju kritičnih problema i smanjenju nesigurnosti; stepen jedinstva vlastite radne jedinice; nezamjenjivost; upliv i preplitanje vlastitih aktivnosti i poslova s poslovima drugih jedinica i organizacije u cjelini, itd.), odnosno da li se radi o pitanju individualne moći koja se vezuje za individualne (lične) osobine svakog pojedinca (energija, izdržljivost i fizička snaga; sposobnost usmjeravanja energije i izbjegavanja nepotrebnog truda;

razlika među njima ipak postoji. Utjecaj ima za posljedicu djelovanje na stavove, vrijednosti, uvjerenja ili akcije drugih ljudi, a moć je sposobnost da se prouzrokuje promjena u osobi, utjecaj se može smatrati stepenom stvarne promjene. (Richard L. Daft & Dorothy Marcic, Understanding Management, Cengage Learning, Mason, 2009, str. 430.)

**Robert E. Dahl definiše moć na način da „ako osoba A može učiniti da osoba B uradi nešto što inače ne bi uradila, tada osoba A ima moć nad osobom B“. (Robert A. Dahl, „The Concept of Power“, u: John Scott (ur.), Power Critical Concepts, I, Routledge, London).*

osjetljivost i sposobnost prepoznavanja i razumijevanja potreba drugih; fleksibilnost u izboru različitih sredstava za postizanje ciljeva; lična čvrstoća, spremnost za upuštanje u konflikte i konfrontacije, itd.).

Kako bi se razumio koncept moći, neophodno je uočiti i analizirati razlike među različitim izvorima, odnosno osnovama na kojima se moć zasniva. Da bi se napravila razlika među raznim izvorima moći, kao zajednička osobina uočava se postojanje zavisnosti nekih pojedinaca u odnosu na ostale. Neki autori su mišljenja da moć počiva na odnosima zavisnosti neke osobe od druge. Izvor moći može potjecati iz pristupa informacijama koje pojedinac posjeduje, kao što su različiti oblici znanja koje se traži, zatim pristupa osobama ili pristupa nekim sredstvima. Nije svaka moć, apriori, negativna i ne predstavlja svaka moć potencijalnu zloupotrebu položaja koji lider zauzima u nekom organu uprave. Moć pozicije proizlazi iz mogućnosti da ta osoba utječe na drugu osobu snagom pozicije na kojoj se nalazi u hijerarhiji organizacije. Nesporno je da položaj u vlasti podrazumijeva hijerarhijsku moć nad osobama nižeg položaja te da osobe na nižem nivou vlasti i odlučivanja imaju ulogu prihvatanja pozicije i izvršenja naloga.

Legalna i legitimna moć je neophodna da bi uprava ostvarila ciljeve koji budu pred nju postavljeni, a izrazi takve moći upotpunjavaju se kroz osobine svakog pojedinca koji njom raspolaže. Činjenica je da ne postoji obrazovni sistem koji može osigurati najbolji oblik rukovođenja organom uprave u kojem opravdana moć može postići najbolje rezultate. Kod osoba koje nemaju određene lične predispozicije da rukovode organom uprave, legalna moć veoma brzo gubi svoj legitimitet. Organizatorske osobine svakog pojedinca moraju doći do izražaja kroz ispoljavanje moći svakog pojedinca kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi. Uz ove osobine uspješno raspolaganje autoritetom moći značajno se legitimira kroz mogućnost nagrađivanja kao oblika vrednovanja tuđeg rada koje može biti na razne načine ostvareno, bilo kroz novčane iznose ili kroz usmene, odnosno pismene pohvale, kao i na drugi način. Nasuprot nagrađivanju kao obliku motiviranja zaposlenika u organima uprave po određenim uslovima propisanim zakonom, moć rukovođenja rukovodioca može se ispoljiti i kroz kažnjavanje zaposlenika. Ova vrsta moći proizilazi iz nadležnosti rukovodioca da vrši kontrolu kvaliteta tuđeg rada i sankcionira zbog neizvršavanja posla koji im je dodjeljen. Pozitivna moć rukovodioca može

biti izražena kroz njegovu ličnost koja je prihvatljiva za svakog razumnog čovjeka. Ona se može ispoljavati tako da se potčinjeni počinju identificirati s ponašanjem rukovodioca, odnosno njegovom osobnosti ili načinom ponašanja. Također, pozitivan oblik ispoljavanja moći je moć rukovodioca koja je zasnovana na znanju, kompetentnosti i informisanosti u području njegovog djelovanja, odnosno sposobnosti rukovodioca “da se miješa u vlastiti posao”, rezultira povjerenjem državnih službenika i ostalih zaposlenika u njegove odluke. U svakom slučaju, ova vrsta moći značajnija je od one koja je zasnovana na autoritetu funkcije na kojoj se rukovodilac nalazi.

2.3. Uticaj politike na upravno rješavanje

Nedopušteno preplitanje dva nivoa odlučivanja, političkog i upravnog, jedan je od osnovnih problema aktuelnog odnosa na području javne uprave i procesa upravljanja u javnom sektoru uopće. Uplitanje politike u sferu javne uprave definirano je pojmom politizacije javne uprave koja u osnovi označava trendove nastojanja političkih struktura da ovladaju procesima zapošljavanja službeničkog kadra u organima javne uprave mimo mjerila zasnovanih na kompetencijama kandidata. Drugi oblik politizacije javne uprave se ispoljava u spoljnjem utjecaju na rad organa uprave preko podobnih, politički indoktriniranih kadrova u državnoj službi kako bi se osiguralo vaninstitucionalno odlučivanje. Stoga je jedan od ključnih ciljeva aktuelnih reformi u Bosni i Hercegovini prilagođavanje postojećeg pozitivno-pravnog okvira organizacije organa uprave, upravnih procedura i državne službe standardima evropskog administrativnog prostora. Ovi procesi bi trebali donijeti promjene u postojećoj političkoj i upravnoj (ne)kulturi u kojoj se pozicije odlučivanja u organima uprave još uvijek smatraju političkim plijenom izbornih pobjednika. Depolitizacija organa uprave veoma je složen proces koji zbog toga ne mora biti i dugotrajan. Pored normativnih i institucionalnih i promjena koje moraju sadržavati i etičke dimenzije o individualnoj i općepercepiranoj koristi od postojanja politički neutralnih organa uprave, načelo političke neutralnosti zahtijeva od organa uprave da se u primjeni ovlaštenja suzdržava od postupanja koje je zasnovano na političkim instrukcijama kojima se diskriminiraju jedni, a favorizuju oni drugi koji su politički podobni. Politička neutralnost je, bez

sumnje, jedno od ključnih načela depolitizirane, profesionalne i efikasne javne uprave.

Imperativno se postavlja „kao prioritetan zadatak uspostavljanje i razvoj sistema upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi koje je zasnovano na konceptu evropskog prostora javne uprave.“* Taj koncept odražava osnove dobre uprave i zasniva se na načelima pouzdanosti, predvidljivosti, odgovornosti i transparentnosti, a obuhvata i tehničku i upravnu sposobnost, organizacijski kapacitet, finansijsku održivost i učešće građana.* Stoga je opći cilj reforme javne uprave u oblasti upravljanja ljudskim resursima razvoj profesionalne, politički neutralne, nacionalno izbalansirane, etične, stabilne javne uprave koja odgovara potrebama građana.

3. DIHOTOMIJA POLITIKA - UPRAVA

Politika i uprava predstavljaju različite funkcije vršenja vlasti u bilo kojoj državi koje se definiraju pojmom dihotomije politika-uprava.* Interakcija politike i uprave je kompleksan odnos koji treba da se zasniva na ravnoteži moći koju generiraju ova dva segmenta javne sfere u društvu koje teži vladavini prava. Pri tome je poštivanje ustavom i zakonom postavljenih granica u ovlaštenjima političkih institucija, na jednoj strani, i upravnog aparata, na drugoj strani, od presudnog značaja.* Razlikovanje politike od

* Koncept „Evropski upravni prostor“ (engl. *European Administrative Space/EAS*) razvila je SIGMA 1999. godine kao set temeljnih načela i standarda na kojima se zasniva javna uprava u zemljama članicama EU.

**European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, <http://www.oecd-library.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1398415030&id=1398415030&id=id&accname=qest&checksum=FD455B0079C9FE4E957DE2E41D6A25CA>*.

*O interakciji politike i javne uprave zanimljiva opažanja iznosi i Max Weber koji dihotomnu logiku u odnosima politike i uprave elaborira u svom djelu *Politika kao poziv u kojem se uprava shvaća kao tehnički aparat u rukama vlade bez samostalnog legaliteta i legitimeteta*. Opisujući odnos u političkom sistemu Weber akcentira suprotnost između političke i upravne djelatnosti, a birokratski (upravni) aparat smatra vrijednosno neutralnim sredstvom čiji je osnovni interes ostvarivanje nesmetanog i profesionalnog djelovanja upravne organizacije. I. Koprić/G. Marčetić/A. Musa/V. Đulabić/G. Lalić Novak, *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb 2014, ss. 109.

*Weber upozorava na opasnost simbioze uprave i politike te da se uprava pretvori u sredstvo politike. Prema njemu, u praksi se mogu pojaviti dvije situacije: da je uprava pod punim utjecajem politike ili da uprava postane tako moćna da je podredila čak i politiku.

uprave znači da unutar javne sfere postoje dva nužno odvojena segmenta, iako funkcionalno povezana, „počivaju na različitoj logici i izvoru legitimiteta i imaju različitu prirodu; politika se temelji na povjerenju javnosti koje se izražava na izborima i (ne) potvrđuje nakon svakog mandata, dok se uprava temelji na zaslugama i profesionalnim sposobnostima službenika, a verificira se putem otvorenih konkursa za ulazak u službu utemeljenih na zakonu.“ (Koprić, Musa, 2012)

Odnosi politike i uprave u praksi se realiziraju na institucionalne i vaninstitucionalne načine. Institucionalni načini ostvarivanja tog odnosa vezani su za ustavom i zakonom utvrđene granice ovlaštenja političkih institucija i organa uprave pri čemu su političke institucije u osnovi ovlaštene za osmišljavanje politika, donošenje zakona i kontrolu zakonitosti rada upravnog aparata, dok su organi uprave ovlašteni i odgovorni za implementaciju politika i provođenje zakona. Vaninstitucionalni utjecaji političkih struktura na upravni aparat, odnosno javne/državne službenike definiraju se pojmom politizacije. Politizacija državne službe manifestira se u osnovi na dva ključna područja:

- 1) u području upravljanja ljudskim resursima u javnoj/državnoj upravi, posebno u procedurama zapošljavanja i razvoja karijera zaposlenih;
- 2) u radu i postupanju službenika koji slijede instrukcije političkih patrona koje imaju za cilj ostvarivanje parcijalnih političkih i privatnih interesa mimo zakonskih procedura ili radi postizanja privilegiranog položaja u procedurama.

Nedvojbeno je da je vaninstitucionalno djelovanje političkih struktura na upravni aparat društveno neprihvatljiva pojava suprotna načelu vladavine prava, narušava integritet državne službe, generira koruptivno ponašanje i vodi pravnoj nesigurnosti u društvu. Imperativ koji se nameće zemljama u tranziciji, potencijalnim kandidatima i kandidatima za članstvo u Evropsku uniju svakako je provođenje suštinskih reformi, posebno na području javne uprave. Ovim se želi dostići takav institucionalni i kadrovski potencijal javnih službi koji bi ih osposobio da pružaju usluge građanima i pravnim

Zbog toga se kao imperativ postavlja zahtjev odvajanja politike i uprave: "da se upravni službenici ne smiju miješati u politiku jer predstavljanje političkih ciljeva ne može biti stvar stručnih službenika", šta više iznosi i radikalniji stav da se službenici uopće ne bi trebali baviti politikom. S. Vlaj, Teorija javne uprave, Ljubljana, 2006, s.43 i M. Weber, Vlast i politika, Zagreb 1999.

osobama na temelju njihovih očekivanja.* Ključni elementi stabilnosti, depolitizacije i profesionalizma u radu organa uprave su predvidiva zakonska i podzakonska regulativa, poštivanje načela zakonitosti i odgovarajuća službenička politika. (Verheijen, 2000)

4. POLITIZACIJA ORGANA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Trendovi politizacije javne uprave u Bosni i Hercegovini se najčešće odvijaju prikriveno ili posredno, postavljanjem određenih prividno opravdanih zahtjeva za efikasnijim radom uprave i njenom racionalizacijom, ali su u stvarnosti suprotni navedenim ciljevima i nisu u funkciji provođenja reforme javne uprave. Politizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini na svim nivoima ispoljava se u nastojanju političkih struktura da ovladaju svim procesima u radu i odlučivanju organa uprave mimo zakonskih procedura ili izigravanjem sistema profesionalne zasluge, odnosno mjerila zasnovanih na kompetencijama zaposlenika.

Drugi oblik politizacije javne uprave se ispoljava u vaninstitucionalnom djelovanju u radu javne uprave preko podobnih, politički indoktriniranih kadrova u državnoj službi, i preko politički nominiranih savjetnika koji se neovlašteno miješaju u rad profesionalnih službenika. Tome pogoduje neprecizan zakonski okvir koji sadrži načelne odredbe o profesionalnoj i politički neutralnoj državnoj službi, ali su na nivou podzakonskih pravila nedosljedno razrađene što otvara prostor političkom utjecaju u procedurama selekcije i postavljanja državnih službenika. S tim u vezi, Evropska komisija naročito upozorava na raširenu korupciju u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru i na rasprostranjene

**Evropska komisija u dokumentu Strategiji proširenja i ključnim izazovima 2014–2015 jasno detektira izazove s kojima se suočava Bosna i Hercegovina kao i druge države u procesu proširenja i svoju podršku usmjerava prema uspostavi potrebnih upravnih struktura i kapaciteta u procesu pristupanja. Komisija struktuirala svoj rad na reformi javne uprave s državama u procesu proširenja na osnovu nekoliko ključnih pitanja od kojih značajno mjesto zauzima "Javna služba i upravljanje ljudskim resursima – uključujući organizaciju i funkcioniranje javnih službi, uključujući depolitizaciju, primanje u službu i napredovanje zasnovano na zaslugama, obuku i profesionalizaciju." (Strategija proširenja i ključni izazovi 2014-2015, COM (2014) 700 final, 08. 10. 2014, s. 41. Dostupno na: http://dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=14286&langTag=bs-BA, pristupljeno: 28. 5. 2021.).*

„mreže političkog patronata“ koje utiču na sve nivoe vlasti.* Posljedice takvog stanja su javnosti poznate, a ispoljavaju se u deficitu profesionalizma, nedostatku kompetencija, neefikasnosti u radu, eroziji etike i poltronskom odnosu prema političkim mentorima u izvršavanju nezakonitih naloga, korupciji i sveopćem urušavanju integriteta javne uprave.

5. EVROPSKA NAČELA I STANDARDI DEPOLITIZACIJE JAVNE UPRAVE

Važna sastavnica evropskog upravnog prostora su načela i standardi koje moraju ispuniti organi javne uprave, posebno kroz obilježja koja se odnose na državne službe i njihov položaj. Definiranje i kodifikacija zajedničkih standarda i načela koja bi vrijedila u evropskom administrativnom prostoru i predstavljala osnov za orijentaciju zemalja kandidata za članstvo predstavljalo je iznimno složen i zahtjevan zadatak koji je uspješno obavljen uz ključni doprinos SIGMA-e.* Prilikom definiranja načela i standarda u javnoj upravi polazna osnova su obaveza svake države da u ostvarivanju javnog interesa i pružanju javnih usluga osigura efikasan, profesionalan i nepristrasan rad javne uprave. Da bi se to postiglo, SIGMA postavlja sljedeće uvjete:*

- 1) javna uprava treba djelovati u javnom interesu u uvjetima odvojenosti javne i privatne sfere uz zaštitu javnog interesa od upliva privatnih interesa;
- 2) depolitizacija i profesionalizacija državne službe, što znači odvajanje politike i uprave (političke se nominacije zasnivaju na povjerenju građana kao rezultat izbora na političke funkcije, dok se pozicije u javnoj upravi zasnivaju na zaslugama i profesionalnim sposobnostima službenika, a potvrđuju se u zakonskoj proceduri provjere sposobnosti putem otvorene konkurencije za ulazak u službu);

* Evropska komisija (bilj. 11), s.41.

* SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj/OECD ustanovljena 1992. godine s osnovnim zadatkom da doprinese jačanju sistema i kapaciteta javne uprave u zemljama u tranziciji.

* SIGMA dokument, 1999, 21/22

- 3) odgovornost državnih službenika, što znači odvajanje individualne i kolektivne odgovornosti za odluke i postupke u službi (uz pravno normiranje procedura i načina provođenja u praksi);
- 4) precizno definirana prava i obaveze državnih službenika, odgovarajući nivo zaštite radnog mjesta i plaće;
- 5) zapošljavanje i napredovanje u službi zasnovani na načelu merita, to jest na kompetentnosti (postignuća i sposobnosti) uz isključenje mogućnosti patronaže, diskriminacije i proizvoljnosti.

6. ZAKLJUČAK

Organi uprave u Bosni i Hercegovini, kao u državi u tranziciji na putu ka euroatlantskim integracijama, imaju realnu potrebu za reformom i modernizacijom njene cjelokupne državne službe, ali postupovnih/procesnih pravila, odnosno normativnog aspekta djelovanja u skladu s ciljevima djelovanja. Pri tome se organi uprave u Bosni i Hercegovini obavezno trebaju posmatrati u komparativnom diskursu sa susjednim državama i državama članicama Evropske unije.

Tranzicijske države, kakva je još uvijek i Bosna i Hercegovina, koje na putu modernizacije svojih upravnih sistema traže pogodne uzore i modele u upravnim sistemima drugih država, čime nastoje preuzeti i primjeniti dobre prakse organizacije i funkcioniranja organa uprave, bez obzira na evidentne razlike u upravnoj kulturi i tradiciji. Stoga su evropski standardi upravnog postupanja u znatnom dijelu utemeljeni i na bogatoj tradiciji država članica, od kojih je najveći broj utemeljen na kontinentalnom pravnom sistemu, odnosno na tradiciji rimskog prava, kao i na anglosaksonskom pravnom sistemu (common law), ali i sudskoj praksi, posebno onoj koja je razvijena djelovanjem evropskih sudova.

Pitanje upravnog odlučivanja svakako je centralno pitanje u reformi uprave u bilo kojoj savremenoj i demokratskoj državi, a naravno i u Bosni i Hercegovini koja je nakon agresije pokušavala uhvatiti priključak sa državama bivše Jugoslavije. Za to vrijeme zemlje članice Evropske unije koriste veliki broj pravnih principa uprave kao što su: princip vladavine prava, princip legitimnih očekivanja, srazmjernosti, transparentnosti, nepristrasnosti i jednakosti pred zakonom. Ovi principi su ugrađeni u institucije i upravne postupke i odražavaju koncept „jedinstvenog evropskog

upravnog prostora”. U ovakvom sistemu upravnog odlučivanja dolazi do izražaja: smanjenje samovolje birokracije u obezbjeđenje efikasnosti i predvidivosti javne uprave u pružanju usluga građanima. S obzirom na to da Bosna i Hercegovina ima demokratski parlamentni sistem vlasti, provođenje politike ovisi od potreba i volje izbornog tijela, s pravom građana da imaju punu kontrolu i uvid u vršenje javnih poslova, što se odnosi na rad organa uprave na svim nivoima uz iznimke s opravdanim ograničenjima iz razloga nacionalne sigurnosti.

Jačanje profesionalizma na rukovodnim pozicijama u organima uprave i utvrđivanje granice koja razdvaja političke nominacije od profesionalnih znanja i vještina, predstavlja pouzdan indikator stepena razvijenosti i uspješnosti funkcije rukovođenja organom uprave, odnosno osobom koja personificira funkcije organa uprave. U Bosni i Hercegovini je još uvijek prisutan snažan uticaj politike na izbor rukovodnih kadrova u organima uprave. Najveći izazov, kad je riječ o institucijama na nivou države Bosne i Hercegovine, jeste politizacija državne službe, posebno viših pozicija u državnoj službi. Ostali problemi odnose se na ograničene odgovornosti i kapacitete koje za razvoj državne službe ima centralno rukovodstvo, ograničen kvalitet rukovodilaca, formalnu primjenu sistema ocjene rada, nedostatak motivacije i predanosti državnih službenika te slaba organizacijska kultura u državnoj službi. Iako postoje jasne i transparentne procedure i centraliziran sistem provođenja selekcije kandidata, vladajuće političke strukture, preko naklonjenih im komisija za izbor, imaju mogućnost utjecaja na konačni izbor kandidata za rukovodne pozicije u organima državne uprave.

Prihvatanje evropskih standarda rukovođenja u organima uprave Bosne i Hercegovine predstavlja ozbiljan test za donositelje političkih odluka u postupku evropskih integracija.

LITERATURA

1. Daft, R.L., Marcic, D., (2009). *Understanding Management*, Cengage Learning, Mason, str. 430
2. Đelmo, Z., Selimić, M., (2012). *Zaštita prava građana pred državnim organima uprave u Bosni i Hercegovini*. Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru: „Revija za pravo i ekonomiju“, broj 1.
3. http://dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=14286&langTag=bs-BA,
4. <http://www.oecd-library.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1398415030&id=1398415030&id=id&accname=qest&checksum=FD455B0079C9FE4E957DE2E41D6A25CA>
5. Koprić, I, Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G., (2014). *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, ss. 109.
6. Koprić, I, Musa, A., Lalić Novak, G., (2012). *Europski upravni prostor*, HKJU – CCPA, Zagreb, str. 155.
7. Lukić, R., Košutić, B., (1988). *Uvod u pravo*, IRO „Naučna knjiga“, Beograd, str. 270-273.
8. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., (2020). *O nosiocima upravne funkcije i njenim obilježjima (sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu)*, Visoka škola “CEPS – Centar za poslovne studije” Kiseljak/ Društvena i tehnička istraživanja, broj 2/2020, str. 4 – 27.
9. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., (2021). *Specifičnosti organizacije upravne, odnosno izvršne vlasti*, Visoka škola “CEPS – Centar za poslovne studije” Kiseljak/ Društvena i tehnička istraživanja, broj 1/2021, str. 47 – 61
10. Selimić, M. (2024). *Dihotomija i kognitivna kauzativnost dosadašnjeg sistema upravnog odlučivanja u Bosni i Hercegovini*. Visoka škola “CEPS – Centar za poslovne studije” Kiseljak/ Društvena i tehnička istraživanja, broj 2/2024, str. 04 – 30
11. Selimić, M., (2022). *Bureaucratic Forms Of Behavior Of The State Will Protagonists In The System Of Administrative Decision – Making In Bosnia And Herzegovina*, 13-та Међународна научна Конференција “45 години високо образование – образовни предизвици и

- непснективи за безбедноста”, Hotel Drim, Struga, Republic of North Macedonia, 26 - 28 September, 2022, str. 245 – 256,*
12. *Selimić, M., (2024). Institutional solutions of administrative decision-making "De lege ferenda" with European standards, 17th Crisis Management Days, DKU 2024., Veleučilište Velika Gorica (Hrvatska),*
 13. *Selimić, M.: (2019). Pravo na dobru upravu kao osnovno pravo prema Povelji Evropske unije o temeljnim pravima, Pravni fakultet Zenica, Anali broj 22., god. 11.,*
 14. *SIGMA dokument, 1999, 21/22.*
 15. *Šehić Dž., i Penava, S., (2007). Leadership, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, str. 210.*
 16. *Ugovor o Evropskoj uniji.*
 17. *Verheijen, T. (2000)., Administrative Capacity Development: A Race Against Time?, WRR working document 107, The Hague: Scientific Council for Government Policy, str. 23,*
 18. *Visković, N., (2001). Teorija države i prava, Centar za dopisno obrazovanje, Birotehnika, Zagreb, str. 214*
 19. *Vlaj, S., (1999). Teorija javne uprave, Ljubljana, 2006, s.43 i M. Weber, Vlast i politika, Zagreb.*