

Enver Išerić\*

## Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini - ciljevi i ostvarenja

### Sadržaj

1. Pojam javne uprave
2. Pravni okvir za reformu javne uprave u BiH
3. Ciljevi reforme javne uprave
4. Poteškoće i razlozi zastoja u reformskim procesima
5. Mogući pravci reformskih aktivnosti

### 1. Pojam javne uprave

Govoriti o reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini zahtijeva i kratak osvrt na sam pojam „javna uprava“ iz sljedećih razloga:

*Prvo*, osnovni, odnosno polazni dokument koji se odnosi na ovo pitanje, a koji je Bosna i Hercegovina prihvatila, bio je dokument pod nazivom „*Reforma javne uprave - Naš program*“<sup>1</sup>. Program je donešen na zasjedanju Vijeća za implementaciju – 28. marta 2003. godine. Ovim je Bosna i Hercegovina preuzela obavezu provođenja reforme, što je jedan od uslova za njeno priključenje Evropskoj uniji. Nakon toga Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Zakon o državnoj službi u institucijama BiH<sup>2</sup>, Narodna skupština Republike Srpske usvojila je Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske 2002. godine<sup>3</sup>, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine usvojio je Zakon o državnoj službi u FBiH 26. juna 2003. godine<sup>4</sup>, a Skupština Brčko distrikta usvojila je Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH<sup>5</sup>.

\* Autor je doktor pravnih nauka i direktor Zavoda za javnu upravu FBiH.

<sup>1</sup> Izvor: <http://parco.gov.ba>.

<sup>2</sup> Sl. gl. BiH 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.

<sup>3</sup> Sl. gl. RS 16/02, 62/02, 38/03, 42/04, 49/06 i 20/07.

<sup>4</sup> Sl. nov. FBiH 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06 i 04/12.

<sup>5</sup> Sl. gl. BD BiH, 28/06, 29/06, 19/07,2/08, 9/08, 44/08, 25/09, 26/09 i 4/13, a 2014. usvojen je novi Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

*Drugo*, svi ovi zakoni na različite načine definiraju predmet regulacije. Takav pristup je posljedica nedonošenja okvirnog zakona na nivou države Bosne i Hercegovine, kojim bi se utvrdili principi, ciljevi i obuhvat reforme.<sup>6</sup>

*Treće*, ako se pažljivije pogleda koji su organi obuhvaćeni ovim zakonima doći će se do zaključka da se radi o organima uprave na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta, a da su Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH (član 3) obuhvaćeni i drugi organi i institucije koje se finansiraju iz budžeta Distrikta, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno. Ovim su izvan područja primjene ovih zakona ostali mnogi organi i institucije koje bi mogli smatrati javnom upravom u širem smislu. Suprotan model upravo je reguliran npr. u Republici Sloveniji gdje je „javni službenik u slovenačkom pravnom sistemu lice koje zasniva radni odnos u javnom sektoru, a izraz „javni sektor“, po Zakonu o javnim službenicima Republike Slovenije<sup>7</sup>, je ograničen na državne upravne organe i uprave lokalnih upravnih zajednica, javne agencije, javne fondove, javne zavode i javne privredne zavode, kao i na druga lica javnog prava koja su korisnici državnog budžeta ili budžeta lokalne zajednice.<sup>8</sup>

Pojam uprave je osnovni pojam na kojem se temelji nauka o upravi. Ako bi htjeli definirati upravu negativnom definicijom onda bi mogli kazati da je to djelatnost koja ne spada u djelokrug zakonodavne i sudske vlasti. Međutim, problem nastaje kada treba napraviti razliku, odnosno razgraničenje između izvršne i upravne vlasti. Pojam uprave koji je nastao u Njemačkoj u 19. vijeku definiran je kao autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja upravnih akata kao pojedinačnih akata vlasti i vršenjem upravnih radnji kao materijalnih radnji prinude<sup>9</sup>. U tradicionalnoj teoriji upravnog prava izdvajaju se dva glavna pristupa u definiranju pojma

<sup>6</sup> Tako je čl. 1 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH propisano:

„1. Ovim zakonom uređuje se pravni status državnih službenika u ministarstvima, samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i drugim institucijama Bosne i Hercegovine osnovanim posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave (u daljnjem tekstu: institucije).

2. Državni službenik je osoba postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, u skladu sa zakonom.

3. Izrazi napisani samo u muškom rodu odnose se podjednako na muški i ženski rod, dok će se u označavanju funkcija, zvanja i titula upotrebljavati gender senzitivni jezik.“

Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske u čl. 1 je propisano:

„Ovim zakonom utvrđuju se vršioци poslova državne uprave, položaj, organizacija i poslovi organa državne uprave, postavljenje, imenovanje i pravni status državnih službenika, finansiranje organa državne uprave i odnosi organa državne uprave prema drugim državnim organima i ostalim subjektima.“

Zakon o državnoj službi u FBiH predmet zakonske regulative u čl. 1 definiše na sljedeći način:

„1. Ovim zakonom određuje se radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija), (u daljnjem tekstu: organ državne službe).

2. Državni službenik je lice postavljeno rješenjem na radno mjesto u organ državne službe, u skladu sa zakonom.“

Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH čl. 1 propisuje:

„Ovim zakonom propisuje se radno-pravni status državnih službenika, javnih službenika i namještenika (u daljnjem tekstu: službenici i namještenici) zapošljavanje, stručno usavršavanje i obrazovanje, ocjenjivanje službenika, odgovornost za povrede radnih dužnosti i za štete, zaštita na radu kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obaveza po osnovu rada službenika i namještenika.“

<sup>7</sup> Sl. I. RS 32/2006.

<sup>8</sup> S. Dujić, Pravni položaj javnih službenika u Republici Sloveniji, *Moderna uprava*, Banja Luka 2/2009, s. 21.

<sup>9</sup> S. Lilić, *Upravno pravo*, Beograd 1999, s. 10.

uprave: organizacijsko ili formalno shvaćanje uprave i funkcionalno ili materijalno shvaćanje uprave.<sup>10</sup>

Pristalice formalnog ili organizacijskog pojma uprave,<sup>11</sup> polaze od kriterija vršenja pravnih funkcija države (zakonodavstvo, sudstvo, i uprava) i određivanja na koji način uprava, odnosno egzekutiva, obavlja svoju funkciju u obliku izvršavanja prava u pojedinačnim slučajevima. Uprava prema ovom shvatanju predstavlja posebnu kategoriju državnih organa. U organizacionom smislu uprava se javlja kao složena upravna organizacija sastavljena od brojnih i raznovrsnih organa i organizacionih oblika koji uspostavljaju međusobnu komunikaciju na osnovu unaprijed utvrđenih pravila i propisa. U širem smislu pojam „sistem uprave“ može obuhvatiti i organizacione cjeline drugih državnih organizacionih podсистema (npr. sudova), pa čak i cjeline koje se nalaze izvan organizacione strukture države (npr. javne ustanove i javna preduzeća).

Materijalno ili funkcionalno<sup>12</sup> definiranje pojma uprave, akcentira unutrašnji sadržaj akata koje državni organi donose. Prema ovom shvatanju razne pravne funkcije date raznim organima u nadležnost, koje se vrše u različitim formama mogu se objasniti samo time što su te funkcije po svojoj unutrašnjoj sadržini različite. Aktivnosti uprave prvo su se manifestovale kao jedan poseban oblik vršenja vlasti. Vršenje upravnih aktivnosti predstavljalo je vršenje autoritativnih aktivnosti, odnosno vršenje jednog oblika državne. No osim ovog oblika, upravne aktivnosti države obuhvaćaju i druge aktivnosti uprave, koje ne znače vršenje vlasti (tzv. upravna djelatnost).<sup>13</sup>

Iz riječi „uprava“ izvedene su i riječi koje imaju uže značenje od riječi „uprava“, a to su „upravljanje“ i upravljati“, što označava pojam koordinacije, vođenja i usmjeravanja upravnih organizacija. Sam pojam „uprava“ prati i pojam „javna uprava“. Pod njime se podrazumijeva „javno tijelo koje je dobilo od političkih vlasti ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa.“<sup>14</sup> Danas se uprava sve češće opisuje pojmom uprave kao javne službe, koja djeluje u odnosu na druge subjekte s pozicije javnih ovlaštenja i autoriteta vlasti, ali i kao opće korisne službe.<sup>15</sup> O pojmu uprave, koji je veoma složen, vode se teoretske rasprave i iznose razna stajališta, jer je uprava složena i dinamična pojava, koji u različitim periodima i u različitim tipovima država ima različita značenja.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> P. Dimitrijević, *Javna uprava*, Niš 1964, s. 13.

<sup>11</sup> Predstavnik je npr. Dimitrijević, *usp. rad u bilj. 10*.

<sup>12</sup> Predstavnik je Lilić, *usp. rad u bilj. 9*, s. 24.

<sup>13</sup> Lilić (bilj. 9), s. 25.

<sup>14</sup> E. Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 2002, s. 31.

<sup>15</sup> Dujić (bilj. 8), s. 12.

<sup>16</sup> Vudrou Vilson je, koji je kasnije postao i predsjednik SAD, još 1887. ukazivao da „država, odnosno njena uprava, više i ne obavlja samo autoritativne aktivnosti, jer je riječ o klasičnoj djelatnosti vršenja određenih usluga u kojima nema kogentnog odnosa između uprave i građanina, već se taj odnos temelji na principima jednakih prava i obaveza“. D. Milenković, *Javna uprava*, Beograd 2013, s. 46. „Maks Veber ide zatim i korak dalje, naglašavajući njenu dvostruku ulogu, s jedne strane kao instrumenta za vršenje političke vlasti (uprava kao vlast) a s druge strane kao organizacije za vršenje, odnosno obavljanje onih djelatnosti koje su korisne u opštem interesu.“ Dujić (bilj. 8).

## 2. Pravni okvir za reformu javne uprave u BiH

Kao što je u uvodu istaknuto, prihvaćanjem dokumenta „*Reforma javne uprave - Naš program*“<sup>17</sup> BiH je preuzela obavezu provođenja reforme kao jedan od uslova za njeno priključenje Evropskoj uniji. Nakon toga Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2002. godine donijela je Zakon o državnoj službi u institucijama BiH.<sup>18</sup> Narodna skupština Republike Srpske donijela je Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske 2002. godine<sup>19</sup>, dok reforma državne službe u FBiH, počinje donošenjem Zakona o državnoj službi u FBiH<sup>20</sup> 26. juna 2003. godine koji je stupio na snagu 01. jula, a Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine donijela je Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.<sup>21</sup> Zakon o državnoj službi u institucijama BiH mijenjan je i dopunjavan jedanaest puta, Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske četiri puta i na kraju je 2008. godine donesen novi Zakon o državnim službenicima<sup>22</sup>.

Opisana zakonodavna aktivnost pokazuje da su se zakoni mijenjali vrlo često, a česta izmjena zakona je jedan od uzroka pravne nesigurnosti građana. Ukoliko se želi nastaviti sa reformskim procesima u Bosni i Hercegovini i ostvariti postavljene ciljeve, mišljenja sam da bi se morao naći odgovor na pitanje zašto su prisutne česte izmjene zakona, i da li su one bile zaista potrebne, odnosno da li su značile i imale za cilj unapređenje reformskih procesa ili njihovo zaustavljanje. Nekada su izmjene i dopune zakona vršene zbog prenosa nadležnosti sa entiteta na Bosnu i Hercegovinu i obrazovanja nove institucije Bosne i Hercegovine<sup>23</sup>, kako bi se osiguralo premještanje i raspoređivanje državnog službenika iz organa državne službe entiteta u instituciju Bosne i Hercegovine koja je preuzela nadležnosti, koje je do tada obavljao organ državne službe entiteta. Izmjene zakona su uslijedile i zbog omogućavanja pokretljivosti, odnosno sporazumnog preuzimanja državnog službenika iz jednog u drugi organ državne službe<sup>24</sup>, ali i iz drugih razloga<sup>25</sup>.

Ovdje treba naglasiti da je po mišljenju SIGMA-a, koji je izražen u Izvještaju o javnoj upravi na Balkanu<sup>26</sup>, glavni pokretač promjena u upravljanju državnim službom bio pritisak međunarodne zajednice i sponzora.

Vijeće ministara BiH, entitetske i Vlada Brčko distrikta usvojile su Strategiju<sup>27</sup> 2006. godine, potvrđujući opredjeljenje i prihvatajući odgovornost za provođenje reforme javne uprave.

<sup>17</sup> Bilj. 1.

<sup>18</sup> Bilj. 2.

<sup>19</sup> Bilj. 3.

<sup>20</sup> Bilj. 4.

<sup>21</sup> Sl. gl. BD BiH 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08, 25/09, 26/09 i 4/13.

<sup>22</sup> Sl. gl. RS 118/08, 117/11 i 37/12.

<sup>23</sup> Iz navedenog razloga su u aprilu 2004. izvršene izmjene Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH (Sl. nov. FBiH 54/04), ali su istovremeno vršene i izmjene Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske. Navedene izmjene su vršene zbog provođenja reforme odbrane i formiranja Ministarstva odbrane BiH.

<sup>24</sup> Sl. nov. FBiH 08/06.

<sup>25</sup> Kao primjer može se navesti Zakon o izmjeni Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (Sl. nov. FBiH 67/05), kojim je produžen period sa dvije na tri godine, u kojem lica sa višom stručnom spremom, koja su ranije postavljena kao državni službenici na radna mjesta u državnoj službi, mogu ostati na tom radnom mjestu.

<sup>26</sup> Izvor: <http://www.docstoc.com/docs/37694062/Javna-uprava-na-Balkanu-Pregled>.

<sup>27</sup> Bilj. 1. Strategija za reformu javne uprave u BiH.

Usvajanjem Strategije, Vijeće ministara, entitetske i Vlada Brčko distrikta prihvatile su obavezu redovnog izvještavanja javnosti o napretku reforme i volju da je u skladu sa rezultatima unapređuju.

### 3. Ciljevi reforme javne uprave

U Strategiji za reformu javne uprave u BiH<sup>28</sup> su navedeni temeljni principi reforme javne uprave: otvorenost, učešće, odgovornost, efikasnost, efektivnost i koherentnost, te precizira ciljeve reforme: učiniti javnu upravu organizovanom, troškovno efikasnijom i profesionalnom i obezbijediti da služi građanima, u skladu sa najboljom europskom praksom. Strategija odražava kriterije pristupanja Europskoj uniji, vrijednosti i principe europskog administrativnog prostora.

Kada se govori o evropskom administrativnom ili upravnom prostoru potrebno je naglasiti da „države-članice EU uživaju veliku samostalnost, na upravnom polju i njihovo se upravno pravo primjenjuje isključivo na njihovom području.”<sup>29</sup> Međutim, države članice moraju primjenjivati „derivirano“ pravo Unije (uredbe i direktive) koje proističu iz ugovora Unije, koji čine njeno primarno pravo. Ipak, najvažniju ulogu u konvergaciji na polju zajedničkih principa, tj. na stvaranju izvora općeg upravnog prava ima Sud pravde EU.<sup>30</sup>

Komisija EU ispituje u kojoj mjeri države-kandidati primjenjuju osnovna načela organizacije i funkcioniranja javne uprave. Ta načela organizacije i funkcioniranja javne uprave mogu se podijeliti u tri skupine i to:

- a) načela koja se tiču javnih službenika (profesionalnost, nepristrasnost, lojalnost, materijalna ne – interesiranost, diskrecija i suzdržanost);
- b) načela koja se odnose na neophodne značajke javne usluge ili službe, ali i ljudi u javnoj upravi (nezavisnost, odgovornost, stalnost, dostupnost, promptnost, otvorenost i transparentnost, učinkovitost i djelotvornost);
- c) Principi koji se odnose na kvalitet propisa i postupaka (jednostavnost i jasnoća).<sup>31</sup>

Strategija je usklađena i sa Srednjoročnom razvojnom strategijom BiH i Strategijom europskih integracija BiH. U Strategiji je također navedeno da se reforma „rukovodi sveukupnom vizijom stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija, efikasnija i odgovornija, koja bi služila građanima na bolji način za manje novca, i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za Europske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.

U Strategiji je, dalje, navedeno da su „za materijalizaciju vizije neophodna znanja, ali i veći kapaciteti vlada za izradu učinkovitih i koherentnih politika u svrhu ispunjavanja javnih strateških ciljeva: učinkovitijih upravljačkih sistema, unaprijeđenih organizacionih struktura, te konačno, uprave usmjerene na bolje pružanje usluga građanima, kojom se osiguravaju ekonomična uprava i potpuno odgovorno korištenje resursa.”<sup>32</sup> Vlade entiteta i Brčko distrikta su pružile podršku izradi Strategije imenovanjem koordinatora za reformu javne uprave iz svojih

<sup>28</sup> Bilj. 1.

<sup>29</sup> N. Šimac, Evropski upravni prostor i evropska načela javne uprave, *Zbornik radova*, Split 2012, s. 354.

<sup>30</sup> Usp. bilj. 29.

<sup>31</sup> Usp. bilj. 28.

<sup>32</sup> Usp. bilj. 1, s. 18.

uprava, te imenovanjem ekspertnih članova za šest *radnih grupa* koje su pokrivale sve oblasti horizontalnih kapaciteta (donošenje politika i izrada zakonskih propisa, javne finansije, menadžment ljudskih potencijala, upravni postupak, informacione tehnologije, te institucionalna komunikacija).

Tokom marta i aprila 2006. sastajalo se svih šest radnih grupa na redovnoj osnovi. Sastanci su održavani na lokacijama širom zemlje. Svaka radna grupa kritički je razmatrala početnu situaciju i utvrđivala kratkoročne i dugoročne reformske ciljeve, skupa s neophodnim mjerama za postizanje ovih ciljeva. Zajednički sastanak svih članova radnih grupa održan je u Sarajevu krajem aprila 2006. i na njemu su razmatrana pitanja od zajedničkog interesa za sve radne grupe. Strategiju je izradio Ured koordinatora za reformu javne uprave uz podršku tima za tehničku pomoć Evropske komisije. Konkretni aktivnosti, mjere, rokovi i nadležne institucije dogovoreni u okviru svake radne grupe uneseni su u prvi Akcioni plan za provedbu Strategije.

Strategija za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini fokusirana je na dva osnovna strateška cilja:

1. unaprijeđenje općih upravnih kapaciteta, putem reforme osnovnih horizontalnih sistema i struktura državnog upravljanja i
2. stvaranje koherentnijih upravnih struktura u okviru i između različitih nivoa uprave, te za kontrolirane promjene koje vode željenim ciljevima u okviru svakog od sektora.

Strategijom je predviđeno u prvom redu jačanje centralnih uprava na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta, jer se smatralo da je to temelj promjena u načinu funkcioniranja svih institucija, što bi uticalo na upravne institucije drugih nivoa vlasti i širi javni sektor. Strategijom je obuhvaćena oblast strateškog planiranja, koordinacije i izrada politika, javnih finansija, ljudskih potencijala, upravnog postupka, informacionih tehnologija, te institucionalne komunikacije, a operacionalizacija Strategije se vrši kroz Akcioni plan 1 i Akcioni plan 2<sup>33</sup>.

Akcioni plan 1 ima za cilj ispunjavanje kratkoročnih ciljeva koji obuhvataju razvijanje kapaciteta za učinkovito i koherentno donošenje politika i koordinaciju u cilju ispunjavanja javnih ciljeva te izgradnju, jačanje/konsolidaciju i usklađivanje općih sistema javnih finansija, ljudskih potencijala, upravnog postupka, informacionih tehnologija kao i institucionalne komunikacije. Predviđeno je da se aktivnosti ažuriraju i prilagode na osnovu rezultata redovitog monitoringa i evaluacije implementacije Akcionog plana, a uzimajući u obzir sve relevantne događaje.

Za ispunjavanje srednjoročnih ciljeva planirano je da se u drugoj polovini 2006. i prvoj polovini 2007. godine pripremi drugi Akcioni plan. On se trebao fokusirati na stvaranje uslova za razvoj sektorskih kapaciteta u ključnim sektorima politike. Naslanjajući se na preporuke iz funkcionalnih pregleda u okviru devet javnih sektora, ovaj Akcioni plan će sadržavati konkretne prijedloge za povećanje koherentnosti, efikasnosti i djelotvornosti uprave i njenih institucija, te za smanjenje rascjepkanosti u okviru i između nivoa vlasti.

Međutim, Akcioni plan 1 očigledno nije polučio očekivane rezultate, da li zbog toga što nisu identificirani osnovni problemi, nisu utvrđeni pravci djelovanja za njihovo rješavanje ili odgovorne institucije nisu poduzimale potrebne aktivnosti radi ispunjenja postavljenih ciljeva.

<sup>33</sup> Izvor: <http://parco.gov.ba>, Strategija za reformu javne uprave u BiH, s. 19.

U uvodnom dijelu Revidiranog akcionog plana 1 navodi se i sljedeće: „Opći pristup reviziji Akcijskog plana 1 bio je da se brišu svi oni ciljevi i aktivnosti koji:

- su već bili realizirani
- su bili postavljeni na nejasan ili suviše apstraktan način
- ne donose neku konkretnu dodatnu vrijednost za građane, poslovne subjekte i društvo u cjelini
- su bili postavljeni suviše teoretski ili nerealno, odnosno suviše ambiciozno, uzimajući u obzir stanje u BiH, entitetima i Brčko Distriktu BiH.“<sup>34</sup>

#### 4. Poteškoće i razlozi zastoja u reformskim procesima

Ako se pažljivo analiziraju dokumenti koji čine pravni okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini (Strategiju, Akcioni plan, zakone) vidjet će se da su ciljevi koji su postavljeni opravdani, realni, izvodivi, poželjni, i na kraju postizanje tih ciljeva bi Bosnu i Hercegovinu približilo Evropskoj uniji, a kvalitet usluga koje uprava pruža građanima bi bio na nivou koji bi građane činio zadovoljnim. Moram ipak konstatirati da su rezultati reformskih aktivnosti u disproportiji sa visinom utrošenih sredstava za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini i da se u određenim oblastima bilježi potpuni zastoj. U izvješaju revizije učinka koji je radio Ured za reviziju institucija BiH<sup>35</sup> navodi se da su od ukupno uplaćenih 12,94 miliona KM u Fond za RJU, donatori osigurali 98,5% sredstava. U 2012. godini izvršene su prve uplate domaćih sredstava, Vlada BD uplatila je 40.000KM, a VM je uplatilo 150.000 KM.

Da je evidentan zastoj u provođenju reforme potvrđuje i Godišnji izvještaj o napretku (praćenje provođenja Revidiranog Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH)<sup>36</sup> u kojem se jasno može vidjeti da je do 31. decembra 2013. godine, u prosjeku, evidentirana realizacija 45% ciljeva iz RAP1, a za realizaciju je bilo planirano 76% ciljeva.

Po upravnim nivoima realizacija ciljeva je sljedeća:

Ukupna realizacija ciljeva iz RAP 1	UKUPNO	BiH	FBiH	RS	BD BiH
planirano do kraja 2014.	100%	100%	100%	100%	100%
planirano do kraja 2013.	76%	76%	76%	76%	76%
realizovano do kraja 2013.	45%	44%	41%	54%	42%

Ako se ima u vidu i činjenica da je Ured koordinatora za reformu javne uprave razvio posebnu metodologiju ocjene napretka po kojoj je za početnu fazu realizacije pridružena procentualna

<sup>34</sup> Usp. bilj. 1 - Revidirani akcioni plan 1, st. 13.

<sup>35</sup> Izvještaj revizije učinka – rezultati reforme javne uprave br. 01-02/03-09-16-1-946/13, s. 16.

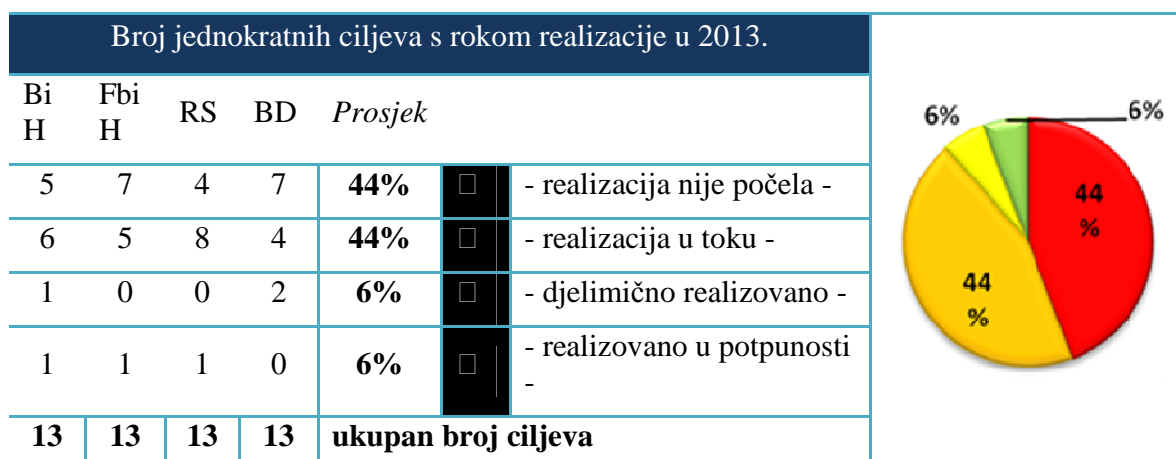
<sup>36</sup> Izvještaj je izradio Ured koordinatora za reformu javne uprave i autor ovoga teksta je imao priliku upoznati se sa njegovim sadržajem kao član nadzornog tima za oblast e-uprava, a u narednom periodu se očekuje njegovo razmatranje i usvajanje od strane Vijeća ministara BiH.

vrijednost realizacije od 33%, a za fazu djelimične realizacije pridružena je vrijednost od 66%, onda se zaključuje da je stvarni stepen izvršenja postavljenih ciljeva daleko manji od onoga koji se prikazuje. Doda li se tome i činjenica da se izvještaji sačinjavaju na osnovu informacija dobivenih od entitetskih koordinatora za reformu i članova radnih tijela, odnosno nadzornih timova za svaku od reformskih oblasti, a ne na osnovu stvarnog stanja napretka u organima uprave svakog upravnog nivoa, onda je procenat izvršenja daleko manji od onoga koji se zvanično prikazuje u izvještaju.

U periodu (2011-2012) za realizaciju je bilo planirano, zavisno od upravnog nivoa, 53 do 55 jednokratnih ciljeva. Samo jedna četvrtina, odnosno (24%) od ovog broja je u potpunosti realizovano, dok realizacija jedne sedmine (14%) od ukupnog broja nije počela.



Od ukupno 130 ciljeva iz RAP1, 13 ciljeva je s rokom izvršenja u 2013. godini. Realizacija najvećeg dijela ili uopšte nije počela ili je u toku, dok su na nivoima BiH, FBiH i RS u potpunosti realizovani samo po jedan cilj.



Gore navedene tabele pokazuju da su aktivnosti na realizaciji ciljeva u 2013. godini svedene na najmanju moguću mjeru, odnosno da su potpuno zaustavljene. Na ovom mjestu se neće iznositi



rezultati ostvarenih ciljeva iz svake od reformskih oblasti<sup>37</sup>, ali se mora konstatirati da su značajni rezultati postignuti na polju reforme upravljanja ljudskim potencijalima. Značajan napredak u ovoj oblasti postignut je zbog toga što je ovo pitanje u direktnoj nadležnosti Agencija za državnu službu, koje su u saradnji sa međunarodnim organizacijama odigrale ključnu ulogu.

Za reformske aktivnosti drugih oblasti zaduženi su nadzorni timovi koji su sastavljeni od državnih službenika svakog od nivoa vlasti, a koji taj posao obavljaju uz svoje redovne aktivnosti za koje su zaduženi po opisu svoga radnog mjesta. Osim toga članovi nadzornih timova nemaju potrebnu komunikaciju sa organima državne službe niti imaju ovlaštenja za davanje bilo kakvih uputstava, instrukcija ili savjeta, a pogotovo nemaju ovlaštenja zahtijevati od organa da postupaju na odgovarajući način kako bi povećali stepen ispunjavanja ciljeva koji proizilaze iz Strategije i Akcionog plana.

Osnovni problem svih nivoa vlasti predstavlja nedostak političke volje za provođenje planiranih aktivnosti, i pogoršanje političke i ekonomske situacije u cijeloj Bosni i Hercegovini. U prilog ovoj tvrdnji govori i činjenica da je u Federaciji BiH bilo pokušaja da se ponovo uvedu mandati za određene kategorije državnih službenika, čime bi bio znatno narušen princip profesionalna nepristrasnosti i politička nezavisnost<sup>38</sup>. Osim toga, Federacija ima složenu administrativnu strukturu i nadležnosti svakog upravnog nivoa, što otežava realizaciju svih potrebnih mjera i aktivnosti.

U Federaciji Bosne i Hercegovine poseban problem koji se pojavljuje na putu reforme državne službe predstavlja presuda Ustavnog suda FBiH br. U 27/09<sup>39</sup> kojom je utvrđeno da Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine nije u skladu s Ustavom FBiH, čime je otvorena mogućnost da kantoni donose zakone i samostalno uređuju ovo pitanje. Zbog utjecaja presude na reformu državne službe u FBiH, ali i mogućeg rješenja ovog važnog pitanja, na ovom mjestu ću ukazati na neka pitanja koja se pojavljuju kod izvršavanja zajedničkih nadležnosti savezne vlasti i federalnih jedinica, ali i na način na koji se rješavaju sukobi nadležnosti.

Ukazati na ova pitanja je potrebno zbog toga što su, osim isključivih nadležnosti kantonalnih i federalnih vlasti, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine utvrđene i zajedničke, odnosno paralelne nadležnosti (član III.2.e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.<sup>40</sup>

U slučaju paralelne nadležnosti i država i federalne jedinice vrše normiranje u odnosu na istu materiju i do sukoba nadležnosti dolazi u odnosu na stepen normiranja te materije. Ovdje dolazimo do izuzetno osjetljivog pitanja stepena normiranja date materije od strane države i od strane federalnih jedinica. Ta osjetljivost pitanja se javlja zbog toga što je pitanje osnove, odnosno osnovnih načela, složeno pitanje, bez obzira što u praksi federacija propisuje osnovna načela, odnosno njihovo stvarno značenje, a time i obim svoje nadležnosti.

Kod isključive nadležnosti radi se o dva ravnopravna subjekta, koji jedan drugome ne može nametnuti svoju volju, te se jedino u ovim slučajevima može govoriti o „pravom“ sukobu nadležnosti. U ovakvim situacijama može doći do suprotnosti volja države i federalnih jedinica u odnosu na objekt, čime dolazi do sukoba koji se mora razriješiti. Razrješenje ovog sukoba vrši se

<sup>37</sup> Usp. bilj. 34.

<sup>38</sup> Izvor: [http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/index.html](http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/index.html), Zapisnik 21. sjednice Doma naroda Parlamenta FBiH održane 06. 02. 2014.

<sup>39</sup> Sl. nov. FBiH 34/10.

<sup>40</sup> Sl. nov. FBiH 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05 i 88/08.

na osnovu državnog ustava koji je osnova za raspodjelu nadležnosti. Pitanje nedovoljne preciznosti određenih termina u samom ustavu je razlog zbog kojeg nije uvijek lako odrediti u čiju nadležnost spada konkretno pitanje.

Rješavanje sukoba nadležnosti je izuzetno značajno pitanje o kojem odlučuje ustavom određen organ federacije, čime se osigurava postojanje federativnog uređenje i sprečava njegovo pretvaranje u unitarno uređenje ili konfederalno uređenje koje može voditi ka raspadanju federacije. Rješavanjem sukoba nadležnosti sprečava se da federalne jedinice, kršenjem ustava usmjere svoje kretanje ka separatizmu, a da se državno uređenje prevedu iz federativnog uređenja u unitarno.

Pravni poredak državnog ili entitetskog nivoa kao viši pravni poredak i pravni poredak kantona kao niži moraju, prema tome, da budu u saglasnosti. To praktično znači da pravni poredak kantona mora da bude u saglasnosti ne samo sa državnim i entitetskim ustavom, nego i sa svim državnim i entitetskim općim pravnim aktima. Na taj način se obezbjeđuje sistem jedinstvene ustavnosti. Ovakav odnos ustava viših i nižih teritorijalnih jedinica postoji u velikom broju demokratski uređenih država.<sup>41</sup> U konkretnom slučaju ovaj stav utvrđuje da nije moguće pozivati se na ustav kantona i donositi kantonalni zakon (o državnoj službi) koji je u suprotnosti sa federalnim zakonom (o državnoj službi), a da pri tome nije pred Ustavnim sudom Federacije BiH zatražena ocjena ustavnosti tog federalnog zakona. On samim tim čini jedinstven ustavno-pravni sistem u Federaciji BiH, s kojim moraju niži pravni sistemi biti u saglasnosti.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu za utvrđivanje ustavnosti Zakona o državnim službenicima u tijelima državne službe u Kantonu Zapadno-Hercegovačkom, koji je taj kanton donio, bez obzira na činjenicu što je na snazi bio federalni zakon koji reguliše tu materiju, donio presudu br. U-30/08<sup>42</sup>, i njome je utvrđeno da je Zakon o državnim službenicima u tijelima državne službe u Kantonu Zapadno-Hercegovačkom<sup>43</sup>, u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Međutim, u presudi br. U 27/09<sup>44</sup> kojom je utvrđeno da odredba člana 1 stav 1 Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>45</sup> u dijelu koji glasi: „kantona, grada i općine“ nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije BiH djelimično uviđa svoj propust u ranijoj presudi i u obrazloženju presude navodi: „Napominjemo da ustavne odredbe iz zajedničke nadležnosti Federacije i kantona promovišu duh saradnje između navedenih nivoa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine (član III.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine). Imajući u vidu značaj materije koju reguliše Zakon o državnoj službi, izvjesno je da bi upravo dogovor između ovih nivoa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, polučio najkvalitetnija, harmonizovana zakonska rješenja predmetne oblasti.“<sup>46</sup> Činjenica je da je u periodu između ovih dviju presuda već nanosena nepopravljiva šteta uspostavi stručne i profesionalne državne službe na prostoru cijele Federacije i da je presudama otvorena mogućnost različitog uređivanja ovog pitanja u kantonima. Pitanju ocjene ustavnosti Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH i Zakona o državnim službenicima u tijelima državne službe u Kantonu

<sup>41</sup> M. Jovičić, *O ustavu*, Beograd 1977, s. 246.

<sup>42</sup> Sl. nov. FBiH 14/10.

<sup>43</sup> NN KZH 16/08.

<sup>44</sup> Usp. bilj. 37.

<sup>45</sup> Sl. nov. FBiH 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06.

<sup>46</sup> Usp. bilj. 37.

Zapadno-Hercegovačkom posvećeno je više pažnje na ovom mjestu zbog toga što su odluke Ustavnog suda koje se odnose na ova pitanja u direktnoj vezi sa ostvarivanjem ciljeva reforme javne uprave u Federaciji BiH.

## 5. Mogući pravci reformskih aktivnosti

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini je jedan od važnih preduslova za integraciju BiH u Evropsku uniju, jer bi se provođenjem reformskih aktivnosti izgradili upravni kapaciteti sposobni za provođenje pravne stečevine Evropske unije (*acquis communautaire*), a uposlenici u javnoj upravi bi osim toga služili najboljem interesu građana. Zbog toga bi sa naučnog i stručnog aspekta bilo potrebno analizirati i organima vlasti predložiti moguće pravce daljeg djelovanja čiji bi cilj bio ubrzanje reforme.

Prvo, mislim da je potrebno izvršiti analizu organa obuhvaćenih reformom i razmisliti o uključivanju u reformske procese, osim organa uprave, i drugih javnih ustanova i javnih preduzeća, odnosno cijele javne službe kao općekorisne službe.

Drugo, na nivou BiH bi trebalo donijeti Zakon o općim načelima državne službe, čime bi se osigurao viši stepen harmoniziranja propisa na svim upravnim nivoima.

Treće, sve refomske aktivnosti bi trebalo da se usmjeravaju sa jednog mjesta svakog upravnog nivoa, što podrazumijeva dodjelu tih nadležnosti jednom od postojećih organa uprave, odnosno upravnih organizacija, uz njihovo kadrovsko jačanje i tehničku opremljenost, čime bi prestala potreba za mnogim radnim grupama i timovima, koji ne daju potrebne i očekivane rezultate.

Četvrto, u Federacije BiH je potrebno, što je moguće prije, otpočeti razgovore i postići dogovor o načinu izvršavanja zajedničkih nadležnosti federalnih i kantonalnih vlasti, odnosno o stepenu normiranja pitanja iz ove oblasti od strane zakonodavnih tijela svakog od tih nivoa vlasti.