

# POSEBNOSTI UPRAVNIH REFORMI U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU

Dr. sc. Edina Šehrić, docent  
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

## SAŽETAK

*Reforma javne uprave predstavlja ključnu dimenziju sveukupnog reformskog procesa, koji prati tranzicijske zemlje na putu k članstvu u Europskoj uniji. Taj proces, za razliku od zemalja zapadnoeuropske tradicije, praćen je korjenitim političkim, socio-ekonomskim pa čak i kulturnim promjenama, koje se jednim terminom označavaju tranzicijskim promjenama. 90-ih godina prošlog stoljeća u tranzicijskim zemljama započela je reforma sistema upravljanja kako bi se definirale nove upravne vrijednosti na kojima treba počivati pravna država. Te nove upravne vrijednosti odnose se na osiguranje odgovornosti i učinkovitosti javne uprave kao temeljnih pretpostavki za funkcioniranje pravne države i vladavine prava. U radu se obrađuju posebnosti upravnih reformi u zemljama Jugoistočne Europe, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu. Glavna pitanja s kojima su se suočavale i još uvijek se suočavaju zemlje Jugoistočne Europe ili tzv. Zapadnog Balkana odnose se na potrebu smanjenja troškova i reorganizacije uprave, a s druge strane, potrebu poboljšanja koordinacije i usklađenosti u njenom radu, te stvaranja učinkovitijeg sistema pružanja usluga građanima.*

**Ključne riječi:** javna uprava, upravna reforma, upravni kapaciteti.

## Uvod

Reforma javne uprave u zemljama Jugoistočne Europe praćena je transformacijskim ili tranzicijskim promjenama koje podrazumijevaju mnogo dublje institucionalne zahvate, tj. reforme pojedinih društvenih podsistema poput političkog, upravnog, privrednog i drugih. U takvim uslovima velikih sistemskih promjena simultano s promjenama u ekonomskom sistemu odvijale su se i promjene u državnim strukturama. Takvi procesi potaknuti su demokratizacijom, jaćanjem ljudskih prava i sloboda, načelom jednakosti, globalizacijom pa i tehnološkim razvitkom, a glavni cilj im je izgradnja modela pluralistićke demokratije i tržišnog kapitalizma zapadnog tipa.

Međutim, promjene u tranzicijskim zemljama nisu se pokazale lakim zadatkom. Specifićnost tranzicijskih promjena devedesetih godina prošlog stoljeća, posebno u Centralnoj i Istoćnoj Europi, ogleđa se u neujednaćenosti, a može se okarakterizirati i stalnim napretcima i nazadovanjima u gotovo svim zemljama. Razlog tome je, prije svega, činjenica što je za postsocijalistićke zemlje, kao buduće članice Europske unije, tranzicija podrazumijevala i dodatne napore usvajanja pravne stećevine EU, te prilagodbu vlastitih struktura i postupaka za proces pridruživanja. Pored toga, tranzicijske zemlje su u ekonomski teškom stanju, te opterećene sistemima socijalne pomoći koje u savremenim uslovima ne mogu održavati.

Predmet posebnog interesovanja je europeizacija u postsocijalistićkim državama Centralne i Istoćne Europe koja se, prvenstveno, odvija kroz jaćanje institucionalnih veza sa EU. Ova europeizacija obuhvata veliki broj raznolikih država koje su 1990-ih godina prošlog stoljeća postale kandidati za ćlanstvo u EU, a koje su u tu zajednicu već ušle ili čekaju ulazak. Specifićnosti procesa europeizacije u tim državama proizlaze iz posebnih socio-ekonomskih karakteristika koje obuhvataju ekonomsku transformaciju, zatim iz demokratske tranzicije, kao i činjenice da sve one prolaze kroz pretpristupne pregovore, u kojima je potrebno ispuniti odrećene uslove u cilju usvajanja pravne stećevine EU.<sup>1</sup>

---

1 Europeizaciju u zemljama Centralne i Istoćne Europe Goetz naziva „istoćnom europeizacijom”. Goetz, K., *The New Member State and the EU: Responding to Europe*. u: Bulmer, S., Lequesne C. (ur.) *The Member States of the European Union*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2005., str. 255.-257. Nekoliko je posebnih obilježja tzv. istoćne europeizacije. Tako, Grabbe is-

## 1. Posebnosti upravnih reformi u tranzicijskim zemljama

Reforma javne uprave predstavlja ključnu dimenziju sveukupnog reformskog procesa, koji prati tranzicijske zemlje na putu k članstvu u Europskoj uniji. Taj proces, za razliku od zemalja zapadnoeuropske tradicije, praćen je korjenitim političkim, socio-ekonomskim pa čak i kulturnim promjenama, koje se jednim terminom označavaju tranzicijskim promjenama.

90-ih godina prošlog stoljeća u tranzicijskim zemljama započela je reforma sistema upravljanja kako bi se definirale nove upravne vrijednosti na kojima treba počivati pravna država. Te nove upravne vrijednosti odnose se na osiguranje odgovornosti i učinkovitosti javne uprave kao temeljnih pretpostavki za funkcioniranje pravne države i vladavine prava. Prvi val reformi uključivao je podvrgavanje uprave zakonitostima i načelima djelovanja privatnog sektora.<sup>2</sup> Drugi val reformi nastoji otvoriti javnu upravu za građane, povećati transparentnost, participaciju i podijeljenu odgovornost u upravljanju.<sup>3</sup>

Međutim, promjene u tranzicijskim zemljama nisu se pokazale lakim zadatkom. Promjene uloge države u društvu podrazumijevale su zaokret od države javnih službi, tj. socijalne države ili države blagostanja prema regulacijskoj državi.<sup>4</sup> Osnovno obilježje regulacijske

---

tiče da države Centralne i Istočne Europe kao kandidatkinje još uvijek nisu članice EU, već su „preuzimatelji” (eng. *policy takers*), tj. autsajderi koji samo preuzimaju europske politike, koje su im nametnute. Zatim, proces približavanja je dugotrajan i postupan, s naglaskom na usvajanje *acquisa*, te pojačanim mehanizmom nadzora i procjene napretka (...). Zahtjevi koji se stavljaju pred te zemlje ne obuhvaćaju samo *acquis* nego su znatno širi i odnose se i na političke kriterije, ali i standarde i očekivanja koja nisu dio pravnih obveza, a na temelju kojih se procjenjuje napredak. Grabbe, H., *Europeanisation goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*. u: Featherstone, K., Radaelli, C. (ur.) *The Politics of Europeanization*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2003.

2 Musa, A. M., *Javna uprava*, Hrvatski pravni sustav – uvodna izlaganja, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2012., str. 86.

3 Ibid.

4 U posljednja tri desetljeća globalna kretanja, razvoj europskih integracija, problemi socijalne države te redefinarana uloga političkih institucija u smjeru jačanja uloge izvršne vlasti doveli su do novih shvaćanja o funkcijama države. Zagovaraju se privatizacija, liberalizacija, deregulacija kao i nove metode javnog upravljanja (eng. *governance*). Takve neoliberalne ideje

države jest orijentacija na funkciju regulacije, nauštrb druge dvije funkcije moderne države – redistribucije (država blagostanja) i stabilizacije (kejnezijanska država).<sup>5</sup>

Jedinstven karakter promjenama u tranzicijskim zemljama daje i posebna uloga koju je imala birokratija u socijalističkim sistemima.<sup>6</sup> Također, pojavom demokratije i slobodnog tržišta socijalističke su zemlje ušle u krizu, čiji su glavni generatori bili dugogodišnji jednopartijski sistem i klasni i nacionalni sukobi. Time je bila onemogućena pluralizacija i demokratizacija tadašnjeg sistema društvenog samoupravljanja.<sup>7</sup>

Analiza reformi u tranzicijskim zemljama pokazuje da su se nakon pada socijalizma one kretale u nekoliko faza.<sup>8</sup> To su faze: transformacije, konsolidacije, modernizacije i prilagodbe. U fazi transformacije propada stari pravni, politički, društveni i ekonomski poredak, te se počinju stvarati nove strukture. Faza konsolidacije jača političku stabilnost, što uvjetuje i prve rezultate ekonomske transformacije. Treća je faza modernizacije, u kojoj dolazi do redefiniranja uloge javnog sektora u pravcu institucionalnog preuređenja i utvrđivanja

povezane su s idejom o „povlačenju države”, prema kojoj socijalnu državu treba zamijeniti regulacijska država. Thatcher, M., „*Analysing Regulatory Reform in Europe*“, *Journal of European Public Policy* 9:6, 2002., 859.-872.; Majone, G., „*The Common Sense of European Integration*“, *Journal of European Public Policy* 13:5, 2006., 607.-626.

- 5 Jordana i Levi-Faur (2004:1-3) određuju regulaciju kao aktivnost, poseban način upravljanja koji se može razmatrati s tri gledišta. U najužem smislu regulacija se odnosi na donošenje obvezujućeg skupa pravila koje primjenjuje određeno tijelo osnovano u tu svrhu. Po širem shvaćanju regulacija označava sve aktivnosti države usmjerene na kontrolu ponašanja društvenih i tržišnih subjekata. U tom smislu regulacija označava upletanje države u gospodarstvo putem drugih oblika utjecaja, poput npr. ekonomskih poticaja u obliku subvencija. U najširem smislu regulacija označava oblike društvenog utjecaja ili kontrole. Jordana, J., D. Levi-Faur, (ur.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2004., 1-3.
- 6 Gabrielian, V., „*Post-communist bureaucracies: Organizational modes of transition*“, *International Journal of Public Administration* 22(1), 1999., 39.-68.
- 7 Vojnić, D., „*Reforma i tranzicija, kritički osvrt na događanja u prijelomnim vremenskim razdobljima*“, *Ekonomski pregled*, br. 57/2006, Zagreb, 2006., 393.
- 8 Hesse, J., *Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*. U: Jan-Erik Lane (ed.), *Public Sector Reform – Rationale, Trends and problems*. Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, 1997.

mjera za poboljšanje uprave. U posljednjoj fazi prilagodbe pokreće se proces približavanja Europskoj uniji, a upravni kapaciteti se osposobljavaju za postupak prilagodbe i usvajanja europskih standarda.<sup>9</sup>

Posljednja faza reformi u tranzicijskim zemljama ujedno je i najvažnija s aspekta javne uprave jer se odnosi na izgradnju upravnih kapaciteta, koji će biti sposobni sudjelovati u oblikovanju europske javne politike i provođenju zajedničke europske pravne stečevine (fr. *acquis communautaire*). Naime, na razini EU ne postoji jedinstven upravni model u skladu s kojim bi zemlje članice, kao i potencijalne kandidatkinje za članstvo, trebale izgraditi vlastite upravne sisteme,<sup>10</sup> već se u cilju uniformne i učinkovite provedbe zajedničkih europskih politika i europske pravne stečevine pred nacionalne javne uprave postavlja zahtjev za što ujednačenijim upravnim kapacitetima.<sup>11</sup> To je opći zahtjev koji proizlazi iz obaveze članstva, a koji se posebno naglašava kao problem zemalja postsocijalističke tranzicije.

Početni kriteriji za procjenu spremnosti neke zemlje za pridruživanje EU bili su politički, ekonomski i pravni kriteriji, a utvrđeni su u Kopenhagenu 1993. godine.<sup>12</sup> Kao pretprijetni, ovi kriteriji u to vrijeme još uvijek nisu sadržavali izričite zahtjeve u vezi s upravnim kapacitetima. Tek je u Madridu na sastanku Europskog vijeća 1995. godine kao uslov za članstvo u EU postavljen tzv. administrativni kriterij ili kriterij upravnih kapaciteta koji se odnosio isključivo na prilagodbu administrativne strukture, odnosno jačanje ad-

9 Koprić, I. et. al., „Europski standardi upravnog postupanja“, Riznica, br. 12/2011, 358.–359.

10 Javne uprave zemalja članica, kao i kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja za članstvo u EU smatraju se nacionalnom odgovornošću, te s tim u vezi EU nema ovlasti uređivati njihovu institucionalnu i upravnu organizaciju.

11 Sukob između zahtjeva za upravnom autonomijom zemalja članica i zahtjeva za usklađenom, uniformnom i učinkovitom provedbom zajedničkih europskih politika zove se implementacijski deficit EU. Koprić, I. et al., „Europski upravni prostor“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2012., 166.

12 Politički kriteriji odnosili su se na stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i zaštitu manjina. Ekonomski kriteriji – postojanje funkcionalne tržišne privrede sposobne da se nosi s konkurencijom i tržišnim snagama EU. Pravni kriteriji – sposobnost preuzimanja obveza iz članstva, uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije. [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba), datum pristupa: 25. 1. 2018.

ministrativne sposobnosti i stvaranje učinkovitog državnog sistema uprave za provedbu *acquis-a* i drugih obveza iz članstva.<sup>13</sup>

Pod upravnim kapacitetima EU misli se na sposobnost javne uprave neke zemlje da: sudjeluje u oblikovanju i provođenju europske javne politike; provodi zajedničku europsku pravnu stečevinu, te usvoji određene standarde koji se odnose, uglavnom, na službenički sistem, određeni tip njegove pravne regulacije, te politiku upravnog osoblja, tako da se status javnih službenika uredi posebnim zakonom, oblikuje karijerni službenički sistem, depolitizira državna služba, osiguraju plaće službenika usporedive s plaćama u privatnom sektoru i stvori poseban sistem osposobljavanja javnih službenika.<sup>14</sup>

S obzirom na ulogu koju imaju u implementaciji prava EU, upravni kapaciteti nisu stvar države članice, već predstavljaju pitanje od zajedničkog interesa.<sup>15</sup>

S tim u vezi, zahtjev za izgradnjom upravnih kapaciteta proizlazi iz nepovjerenja Europske unije u sposobnost upravnih sistema postsocijalističkih zemalja da odgovore na proces europskih integracija, koji zahtijeva sveobuhvatno prilagođavanje politika, institucionalnog okvira i pravnog sistema s ciljem postizanja europskih standar-

13 Administrativni ili Madridski kriterij obvezao je zemlje kandidatkinje za članstvo u EU da prilagode svoje javne uprave i pravosuđe europskim standardima i normama. Iako uspostavljen, ovaj kriterij nije početno bio dovoljno objašnjen pa je tek 1997. godine upotrijebljen kao poseban kriterij. Kao takav nije se odnosio samo na uspostavljanje sposobnih upravnih kapaciteta za provedbu *acquis-a*, već na općenit razvitak upravnih sustava zemalja kandidata. Koprić, I., et al., (2014.), *Upravna znanost - javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 361.

14 *Ibid.*, 167.-168. Pored navednih, upravni kapaciteti obuhvataju i mnoga druga pitanja koja se mogu svrstati u sljedeće skupine: a) javne politike, strateško planiranje upravnih reformi i pravna regulacija; b) organizacijska pitanja (organizacija upravnog sustava, organizacijska struktura državne uprave i sl.); c) funkcionalna pitanja (učinkovito upravno odlučivanje, učinkovita pravna zaštita građana, e-uprava i sl.); d) personalna pitanja (etički standardi u javnoj upravi, upravno obrazovanje i sl.) i e) potpora razvoju upravnih kapaciteta. *Ibid.*, 169-170.

15 Član 197. Ugovora o funkcioniranju EU (UFEU) određuje da učinkovita provedba prava Unije od strane država članica, koja je bitna za pravilno funkcioniranje Unije, smatra se pitanjem od zajedničkog interesa. U tu svrhu Unija može poduprijeti napore koje države članice ulažu kako bi poboljšale svoju administrativnu sposobnost. UFEU, Službeni list EU, C-202/47.)

da. Takva prilagodba pravno-političkog sistema europskim standardima označava se kao europeizacija.<sup>16</sup>

## 2. Komparativni pregled upravnih reformi u zemljama Jugoistočne Europe

U posljednja dva desetljeća se u zemljama Jugoistočne Europe odvijaju upravne reforme u okviru kojih dolazi do sveobuhvatne prilagodbe nacionalnih javnih uprava europskim standardima. Glavna pitanja s kojima su se suočavale i još uvijek se suočavaju zemlje Jugoistočne Europe ili tzv. Zapadnog Balkana odnose se na potrebu smanjenja troškova i reorganizacije uprave, a s druge strane, potrebu poboljšanja koordinacije i usklađenosti u njenom radu, te stvaranja učinkovitijeg sistema pružanja usluga građanima.

### 2.1. Hrvatska

Iako je relativno kasno započela proces europeizacije javne uprave, u ostvarivanju tih ciljeva, u odnosu na ostale zemlje Zapadnog Balkana, najviše je uspjeha imala Republika Hrvatska. Već od samog postupka osamostaljenja došlo je do ustrojavanja ministarstava kao dominantnih tijela državne uprave i jačanja njihovih administrativnih kapaciteta. Značajnije promjene u sistemu javne uprave počinju se odvijati početkom XXI. stoljeća, promjenom strateških ciljeva države i isticanjem jasne opredjeljenosti za članstvo u EU.<sup>17</sup>

16 Europeizacija je područje koje je još uvijek u fazi razvoja koncepata. Ona ima „sva obilježja istraživačkog područja u nastajanju”. (Hix, S., K. H. Goetz, „Europeanised politics? *European integration and National Political Systems*“, London, 2000., 15.) Neki autori istražujući pojam europeizacije ističu da se ona uvijek iznova konceptualizira. S tim u vezi postavlja se pitanje sadržaja pojma europeizacije, te da li je to rezultat ili proces, rješenje ili problem? Tako Bulmer ističe da europeizacija nije teorija, nego fenomen, to je proces ili skupina različitih procesa koje treba objasniti. Bulmer, S., *Theorizing Europeanization*, U: P. Graziano, M.P. Vink (ur.) *Europeanization. New Research Agenda*. Hounmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. Usp: Featherstone, K., C. M. Radaelli, (ur.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2003.

17 Potreba za specifičnom strukturom unutar državne uprave, koja će se baviti upravljanjem i koordinacijom procesa europskih integracija, ukazala se



Tokom procesa pridruživanja Republika Hrvatska je nastojala uvesti i u praksi provoditi europske standarde, kako bi osigurala cjelovito uključivanje javne uprave u europski upravni prostor i tako omogućila kvalitetnije usluge svojim korisnicima, kao i korisnicima iz drugih država članica EU.<sup>18</sup> Pristupno razdoblje obilježili su snažna zakonodavna aktivnost radi preuzimanja pravne stečevine EU i jačanje administrativnih kapaciteta radi povlačenja sredstava iz europskih fondova. U tome je, prema ocjenama iz EU, postignut zadovoljavajući uspjeh, u čemu je pomogla i provedba Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011.<sup>19</sup>

U oblasti sistema javnih službenika, jedna od najvažnijih prilagodbi europskim standardima odnosila se na donošenje novog Zakona o državnim službenicima<sup>20</sup> i Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008. godine. Hrvatski sabor je na sjednici od 15. aprila 2011. godine donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima<sup>21</sup>, koji je stupio na snagu 7. maja 2011. godine. Tim su Zakonom kao prioriteta u području reforme državne službe, odnosno službeničkog zakono-

već pri samom nastajanju moderne hrvatske države i njene državne uprave. Još 1990. godine pri tadašnjoj Vladi osnovan je Ured za prilagođavanje europskim integracijama, čiji je glavni zadatak bio pratiti proces europskih integracija i poduzimati aktivnosti za prilagodbu hrvatskog pravnog i gospodarskog sustava u tom procesu. Obnova europskih ambicija, nakon ratnih zbivanja, uslijedila su 1998. godine osnivanjem Ureda za europske integracije koji je zaslužan za izradu prvog strateškog dokumenta za integraciju Republike Hrvatske u EU – Plan integracijskih aktivnosti (PIA). Obradović, T., „Upravljanje procesom integracije u EU i zahtjevi integracije za državnu upravu“, Zagreb, 2004., 13.

- 18 Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine. (Na dan 5. 2. 2018. preuzeto sa: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20%20do%202020%20%20godine.pdf>)
- 19 Vlada Republike Hrvatske je 19. ožujka 2008. godine donijela Strategiju reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011., kojom su utvrđene pretpostavke za ostvarenje moderne javne uprave ključne za razvoj demokratskih i kvalitetnih javnih politika koje usmjeravaju ukupan ekonomski i društveni razvitak. (Preuzeto sa: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20%20do%202020%20%20godine.pdf>, datum pristupa: 5. 2. 2018.)
- 20 Narodne novine, br. 92/05.
- 21 Narodne novine, br. 49/11.



davstva istaknuti: poboljšanje sistema ocjenjivanja državnih službenika, povećanje mobilnosti državnih službenika i jačanje odgovornosti državnih službenika u izvršavanju obaveza.<sup>22</sup> Intenzivan rad na pripremi novog Zakona o općem upravnom postupku<sup>23</sup> (ZUP), koji je donesen 27. marta 2009. godine, a stupio na snagu 1. januara 2010. godine počeo je 2003. godine. Promjene su se kretale u pravcu pojednostavljivanja i ubrzavanja upravnog postupka, smanjenja broja upravnih procedura, te povećanja učinkovitosti. Međutim, najvažnija novina novog ZUP-a sastojala se u proširenju područja njegove primjene.<sup>24</sup> Na sličan način se odvijala i reforma upravnog sudstva. Novim Zakonom o upravnim sporovima (ZUS) napušta se stari sistem upravnosudske kontrole rada uprave i zaštite prava stranaka te se uspostavlja potpuno novi sistem koji je mnogo cjelovitiji od starog.<sup>25</sup> Kada su u pitanju organizacijske promjene u upravnom sistemu one su vezane za trend intenzivne agencifikacije.<sup>26</sup>

---

22 Ovim su Zakonom usklađene postupovne odredbe Zakona o državnim službenicima sa Zakonom o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09) i u službenički sustav su unesena brojna nova rješenja u pogledu zapošljavanja i premještanja državnih službenika te uvođenja mogućnosti *outsourcinga* pomoćno-tehničkih poslova, stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa, kao i izvanrednog otkaza. Kasabašić, Š. et al., *Radni odnosi prema novelama zakona iz 2011. godine*, (2011.), Novi informator, Zagreb, 18.

23 Narodne novine, br. 47/09.

24 Odredbe ZUP-a prvenstveno se primjenjuju na „klasičan” upravni postupak rješavanja upravnih stvari. Tri nova područja primjene odnose se na upravne ugovore, druga postupanja javnopravnih tijela i postupke zaštite prava i pravnih interesa stranaka od nezakonitog i nepravilnog rada pravnih osoba koje obavljaju javne službe. Ostale novine ZUP-a tiču se određivanja subjekata na koje se ZUP odnosi, propisivanja zakonske definicije upravne stvari, uređivanja odnosa ZUP-a prema posebnim zakonima, uvođenja novih načela postupka, zatim jedinstvenog upravnog mjesta (*one-stop-shop*), elektroničke komunikacije, kao i drugih novih instituta koji su bili nepoznati u hrvatskom općem postupovnom pravu. Gagro, B., et. al., *ZUP-iskustva u praksi i primjeri*, (2011.), Novi informator, Zagreb, 23.

25 Stari ZUS (Narodne novine, br. 53/91, 9/92 i 77/92) imao je nominalno 76 članaka, ali stvarno samo 70, budući da je šest članaka brisano. *Ibid.*, 44-58.

26 „Agencifikacija”, „eksplozija *quangoa*”, agencijska „moda” (eng. *agency fashion*) ili „groznica” (eng. *agency fever*) ili „vladanje putem punomoći” (eng. *government by proxy*) predstavlja jedan od najznačajnijih fenomena u organizaciji javne uprave i trend pod utjecajem neomenadžerske doktrine i ideje regulacijske države, potpomognut faktorima globalizacije i europeiza-



U cilju kontinuiranog razvoja javne uprave i unapređenja upravnih kapaciteta, Hrvatski Sabor je na sjednici 12. juna 2015. godine donio Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Strategija ima za cilj usklađivanje razvoja javne uprave s ciljevima Strategije EU (*Europe 2020.*), kojom se želi poduprijeti razvoj pametnog, održivog i uključivog gospodarstva do 2020. godine.<sup>27</sup>

## 2.2. Srbija

Razvoj javne uprave u Srbiji prošao je kroz dvije faze. Prva faza obuhvata period od 1990. do 2000. godine i obilježena je autoritarnim sistemom vladavine u okviru kojeg je glavna uloga javne uprave bila da izvršava odluke političkih tijela u zemlji.<sup>28</sup> Druga, proeuropski i reformski orijentirana faza, započela je usvajanjem Strategije za reformu državne uprave i Akcijskog plana za provođenje Strategije 2004. godine. Osnovno polazište reforme predstavljala su načela organizacije i funkcioniranja javne uprave u zemljama članicama EU, a izgradnja transparentne, odgovorne i učinkovite javne uprave koja će biti sposobna pružiti kvalitetne usluge građanima i pravnim osobama - bili su osnovni ciljevi Strategije.

Šest je ključnih područja reforme: decentralizacija, fiskalna decentralizacija, izgradnja profesionalne državne službe, racionalizacija javne uprave, modernizacija i informatizacija javne uprave, te us-

---

cije. O agencijskom modelu javne uprave vidjeti više: Musa, A. M., *Agencijski model javne uprave*, (2014.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.

27 Navedeni prioriteti trebaju osigurati EU-u i državama članicama visok stupanj zaposlenosti, produktivnosti i socijalne uključenosti. Kako bi se to ostvarilo, svaka država članica postavlja ciljeve na nacionalnoj razini, a Europska komisija provjerava napredovanje i daje preporuke za svaku državu članicu. Preporuke za Republiku Hrvatsku posebno naglašavaju potrebu stvaranja djelotvornije javne uprave. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. godine, 2015., str. 2.

28 Promjenom sustava vlasti početkom 2001. godine reforma javne uprave proglašena je jednim od glavnih ciljeva. 2002. godine usvojen je Zakon o lokalnoj samoupravi i uspostavljeno Ministarstvo javne uprave i lokalne samouprave. Ovaj period između 2000. i 2004. godine karakterizira nedostatak strateškog pristupa reformi javne uprave i označava se kao među-faza ili tzv. faza dezorijentacije. Džinić, J., „*Public Administration Reform in Serbia*“, *Croatian Comparative Public Administration*, br. 4/ 2011., 1075.-1105.

postavljanje odgovarajućih kontrolnih mehanizama.<sup>29</sup> Iako je učinjen određen napredak u svim područjima, glavni nedostatak reformskog procesa bila je njegova spora implementacija.<sup>30</sup> Kao prepreke provođenju reformskih mjera, uglavnom se navode partokratija, nedostatak pravne kulture, nezadovoljavajući upravljački i koordinacijski kapaciteti, nekvalitetan zakonski okvir, hijerarhijski postupak odlučivanja naslijeđen iz komunističkog režima, te slabi administrativni i proračunski kapaciteti lokalnih razina vlasti za provođenje procesa decentralizacije.

### 2.3. Crna Gora

Gljučni dokument u okviru procesa europskih integracija, koji treba detektirati sve izazove s kojima se susreću države u procesu

---

29 Oblast racionalizacije javne uprave obilježena je stalnim previranjima. Prvobitno je 2004. godine broj ministarstava i specijalnih organizacija bio smanjen, da bi nakon secesije nastala potreba za novom reorganizacijom državne uprave. Zakonom o ministarstvima iz 2007. godine povećan je broj ministarstava i specijalnih organizacija. Veličina državne uprave doživjela je vrhunac 2008. godine kada su osnovana 24 ministarstva i 13 specijalnih organizacija. Zakonom o ministarstvima iz 2011. godine broj ministarstava je smanjen na 17, a specijalnih organizacija na 9. U oblasti procesa decentralizacije najveći napredak ostvaren je po pitanju usvajanja zakonskog okvira. 2007. godine usvojeni su Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o teritorijalnoj organizaciji, te Zakon o glavnom gradu. U oblasti reforme javnih službi poseban naglasak se stavlja na njihovu privatizaciju, u kojoj se pod uvjetom dobro osmišljenog i kontroliranog procesa vidi izlaz iz finansijskih gubitaka, nedjelotvornosti, partokratije i drugih problema koji opterećavaju javni sektor. (Pešić, V., „*State Capture and Widespread Corruption in Serbia*“, CEPS Working Document no. 262, Centre for European Policy Studies, 2007.) U oblasti državne službe i upravljanja ljudskim potencijalima, uspostavljen je zakonski okvir za izgradnju profesionalne državne službe usvajanjem Zakona o državnoj upravi, Zakona o državnim službenicima i Zakona o plaćama. Kada su u pitanju kontrolni mehanizmi i zaštita zakonitosti Srbija je 2009. godina donijela novi Zakon o općem upravnom postupku, koji je s obzirom na kratak vremenski period u kojem je donesen, rezultirao nezadovoljavajućim rješenjima i neusklađenošću sa EU standardima. Zakon je doživio niz izmjena i dopuna u cilju modernizacije i usklađivanja s načelima novog javnog menadžmenta i dobre uprave. Džinić, J., op. cit. 1081.–1097.

30 Spora implementacija reformskih mjera produkt je slabe motivacije zaposlenih u javnoj upravi, a što se može u konačnici povezati s nedostatkom političke volje. *Ibid.*, 1098.

proširenja prilikom uspostavljanja funkcionalnije javne uprave, jesu nacionalne strategije. Strategiju reforme javne uprave Vlada Crne Gore usvojila je u martu 2011. godine za period 2011.-2016. zajedno s Akcijskim planom za njenu provedbu. Osnovni cilj Strategije bio je usmjeren na učinkovitu, profesionalnu i servisno orijentiranu javnu upravu u funkciji građana i drugih privrednih subjekata. Radi kontinuiranog nastavka reforme javne uprave 2014. godine počeo je proces izrade Strategije reforme javne uprave 2016.-2020. koja obuhvaća cjelokupan sistem javne uprave (državna uprava, lokalna samouprava i organizacije s javnim ovlastima).<sup>31</sup> Strategija je fokusirana na prioritetne oblasti i ciljeve, od čijeg ispunjavanja se očekuje da u značajnoj mjeri doprinesu unapređenju stanja javne uprave.

Tako je u području organizacije i odgovornosti u sistemu javne uprave, donošenjem Zakona o upravnoj inspekciji<sup>32</sup> i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacija,<sup>33</sup> značajno unaprijeđen zakonodavni okvir. Implementacijom navedenih zakonodavnih akata postavljeni su dobri temelji za unapređenje kontrole nad zakonitosti i svrsishodnosti rada svih organa, a imajući u vidu svu složenost sistema organa i organizacija, koje imaju javne ovlasti u Crnoj Gori.<sup>34</sup>

31 Polaznu osnovu za izradu Strategije 2016.-2020. čine Analiza efekata provođenja Strategije, Izvješće SIGMA-e i relevantni strateški dokumenti na nacionalnoj razini (Program reforme upravljanja javnim financijama 2016.-2020., Pravci razvoja Crne Gore 2015.-2018., Program pristupanja Crne Gore Europskoj uniji 2016.-2018. i drugi). *Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016.-2020.*, 2016., 11.

32 Službeni list Crne Gore, br. 42/16.

33 Službeni list Crne Gore, br. 30/17. Navedenim Zakonom stvoreni su uvjeti za ostvarivanje prava na ponovnu upotrebu informacija, koje u odnosu na pravo na pristup informacijama - koje označava pravo javnosti da zna šta rade organi vlasti, ide korak dalje i informacije kao javni resurs stavlja na raspolaganje korisnicima radi daljeg korištenja u skladu sa zakonom. Iako su određeni pozitivni učinci ostvareni, još uvijek su evidentni i određeni problemi poput česte „šutnje uprave” u postupcima po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, nedovoljno upoznata javnost o pravu na slobodan pristup informacijama i sl. Ministarstvo javne uprave, *Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016.-2020*, srpanj 2017., 16.

34 Sustav državne uprave u Crnoj Gori čini 55 organa od kojih su 16 ministarstava i 39 drugih organa (većina od 23 organa su u sastavu ministarstava). Međutim, ukupan broj organa državne uprave u proteklom periodu se povećao, a poseban problem, s gledišta konzistentnosti sustava javne

U odnosu na oblast pružanja usluga napravljeni su značajni iskoraci u stvaranju servisno orijentirane uprave, i to kroz pojednostavljivanje procedura za ostvarivanje prava, poboljšanje kvalitete pružanja upravnih usluga, te unapređenje funkcioniranja elektronske uprave i elektronskih servisa. Također, ojačan je i normativni okvir u dijelu pružanja javnih usluga.<sup>35</sup>

Kada je riječ o reformskoj oblasti koja se odnosi na unapređenje službeničkog sistema i upravljanje ljudskim resursima, osnovni cilj je stvaranje profesionalnog i depolitiziranog službeničkog sistema. U tom smislu, utvrđen je nacrt Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao i nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi kojim se u cijelosti uređuje službenički sistem na lokalnoj razini.<sup>36</sup> Predloženim zakonskim rješenjima poseban naglasak stavljen je na razvijanje standarda i procedura za izbor kandidata za visoke rukovodeće funkcije, uz potrebu da se isti reflektiraju i na lokalnu razinu.

### 3. Upravne reforme u Bosni i Hercegovini u kontekstu europskog upravnog prostora

#### 3.1. Koncept europskog upravnog prostora

Javna uprava ima poseban značaj za funkcioniranje političkih, ekonomskih i društvenih procesa u pripremama tranzicijskih zemalja za pristupanje Europskoj uniji. Međutim, po prirodi svojih djelatnosti Europska unija oskudna je propisima o javnoj upravi zbog čega se u provođenju javnih politika mora u potpunosti oslanjati na

---

uprave, predstavlja položaj organizacija s javnim ovlastima (javne agencije, javni fondovi, javne ustanove). Osnovni nedostaci odnose se na razlike u njihovu statusu i funkcioniranju, kao i nedovoljnu kontrolu nad zakonitošću i svrsishodnošću njihova rada. *Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori*, op. cit., 14.

35 U tom pogledu utvrđen je Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu (Službeni list Crne Gore, br. 31/17), pripremljen je Nacrt uputstva o načinu vršenja uredskog poslovanja organa državne uprave te Nacrt uredbe o uredskom poslovanju organa državne uprave. Ovim propisima učinjeni su pozitivni pomaci u harmonizaciji s novim Zakonom o upravnom postupku, a osiguran je i viši stupanj implementacije projekta uspostavljanja elektronske razmjene dokumenata. *Izvešće o implementaciji Akcijskog plana za provođenje Strategije reforme javne uprave 2016.-2020*, op. cit., 19.

36 [www.mju.gov.me/biblioteka/nacrti/zakona](http://www.mju.gov.me/biblioteka/nacrti/zakona) (Datum pristupa: 27. 1. 2018.)



javne uprave zemalja članica. Iz tih razloga potrebno je da nacionalni upravni sistemi zemalja članica, iako specifični i utemeljeni na tradicijama, budu u najvećem obimu jedinstveno harmonizirani.

S tim u vezi, aktivnosti institucija Europske unije usmjerene su na podsticanje reformi javne uprave kojima bi se administrativni kapaciteti uprava zemalja u tranziciji kvalitativno ojačali. Pod pojmom administrativnih kapaciteta najčešće se podrazumijeva postojanje koherentnih institucionalnih i organizacijskih administrativnih struktura, kao i profesionalizam u radu državne uprave. U kontekstu uspostave koherentnih institucionalnih i organizacijskih administrativnih struktura i profesionalizacije rada administrativnog osoblja stvoren je koncept „europskog upravnog prostora“.

Kao mehanizam praktičnih potreba budućih članica Europske unije „europski upravni prostor“ predstavlja okvir definiranih smjernica koje njihove uprave treba da prate kako bi postale sposobne za efikasan rad kako sa upravama članica Europske unije, tako i sa upravom Europske unije. Dakle, sticanje članstva zavisi od administrativne sposobnosti budućih zemalja članica da se prilagode novim uslovima. Iz navedenog proizlazi da je uspostava „europskog upravnog prostora“ nastala zbog proširenja Europske unije s ciljem da se za zemlje kandidate postave minimalni standardi za reformu njihovih političkih institucija i javne uprave.

### 3.2. Ciljevi i pravci upravne reforme u Bosni i Hercegovini

Jedno od osnovnih obilježja uprave od njezina nastanka do danas jest često reformiranje. Uprava se reformira uslijed društveno-ekonomskih promjena ili iz političkih razloga, a u cilju povećanja institucionalnog kapaciteta određene zemlje za rješavanje javnih problema i provođenje javnih politika. U savremenim uslovima upravne reforme su nužne s obzirom na to da se uprava sve više posmatra kao kompleksan sistem ljudske saradnje i regulator društvenih odnosa umjesto kao aparat vlasti. U tom pravcu usmjerena je i upravna reforma u Bosni i Hercegovini, koja počiva na viziji razvoja javne uprave, koja bi bila učinkovitija i odgovornija, koja bi građanima pružala bolje usluge s manje novca, te poslovala na temelju transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih Europskim integracijama. Time bi postala sredstvom za kontinuirana

ni i održivi društveno-ekonomski razvoj. Reformski proces u Bosni i Hercegovini odvija se od 2006. godine, kada je usvojena Strategija za reformu javne uprave (Strategija za RJU), koju su zajedno s Akcijskim planom 1 (AP1) usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko Distrikta BiH. Dva osnovna strateška cilja odnose se na promicanje općih upravnih kapaciteta putem reforme osnovnih horizontalnih sistema i struktura državnog upravljanja, te stvaranje koherentnijih upravnih struktura u okviru i između različitih razina uprave.<sup>37</sup>

Pripadajućim Akcijskim planom 1 predviđen je niz mjera za provedbu reforme javne uprave u šest reformskih oblasti i to za period 2006.-2010.<sup>38</sup> Uspostavljen je Ured koordinatora za reformu javne uprave, koji je nadležan za koordinaciju, usmjeravanje i praćenje reforme javne uprave. Institucijama Bosne i Hercegovine, koje su odgovorne za provođenje reforme, osigurana je stručna pomoć kroz reformske projekte, ali je zbog kašnjenja u ispunjavanju reformskih ciljeva usvojen Revidirani akcioni plan 1(RAP1)<sup>39</sup>, kojim su ciljevi revidirani, a rokovi produženi.

---

37 Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. (Dostupno na: <http://rju.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2007/10/strategija-reforme-javne-uprave.pdf>, datum pristupa: 7. 12. 2017.)

38 Akcijski plan 1 je prvi od dva akcijska plana, koji su prateći dokumenti Strategije reforme javne uprave, a čiji je cilj razvijanje kapaciteta za učinkovito i koherentno donošenje politika i koordinaciju za ispunjavanje javnih ciljeva, te izgradnju, jačanje i usklađivanje općih sustava javne uprave. U skladu s tim, AP 1 identificira reformske oblasti: izradu politika i koordinacijskih kapaciteta, javne financije, upravljanje ljudskim kapacitetima, upravni postupak, institucionalnu komunikaciju i informacijske tehnologije. (Preuzeto sa: <http://parco.gov.ba/latn/?page=43>, datum pristupa: 7. 12. 2017.)

39 Revidiranim akcijskim planom 1 (RAP1), koji je usvojen krajem 2010. godine reforma javne uprave usmjerava se na provođenje konkretnih mjera koje će imati izravne koristi za građane, poslovne subjekte i društvo u cjelini. Revidiranje AP 1 započeto je analizama koje su izvršili eksperti, koje je angažirao projekt EUPAR (Tim tehničke pomoći Delegacije Europske unije) za svaku reformsku oblast. Struktura reformskih oblasti AP 1 nije izmjenjena te revidirani AP 1 također predviđa podjelu na šest reformskih oblasti. Kod nekih oblasti došlo je do promjene naziva u cilju preciznijeg i sadržajnijeg značenja. U revidiranom AP 1 utvrđene su nove mjere i aktivnosti, koje će institucije uprave provesti do 2014. godine, a kako bi se postigao bolji učinak, odnosno bolja mjerljivost rezultata. (Preuzeto s: <http://parco.gov.ba/latn/?page=43>, datum pristupa: 7. 12. 2017.)



U navedenim periodima realiziran je značajan broj reformskih mjera, dok realizacija pojedinih još uvijek nije ni započela ili nije dovršena. U tom smislu su, istekom akcijskih planova 2014. godine, aktivnosti na reformi javne uprave nastavljene kroz započete, a ne-realizirane projekte. Krajem 2015. godine usvojeni su zaključci kojima je podržan nastavak reforme javne uprave, i to informacijom o aktivnostima u procesu reforme javne uprave Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije BiH, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko Distrikta BiH.<sup>40</sup>

Početak 2016. godine Vijeće ministara BiH, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko Distrikta BiH usuglasili su i podržali Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave, kojim bi se zajedno i koordinirano pristupilo razvoju novog srednjoročnog Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. Međutim, ovaj Operativni plan predviđa da će novi strateški okvir za reformu javne uprave i prateći akcijski planovi uključivati isključivo institucije državnog nivoa, dva entiteta i Brčko Distrikt BiH, kao provoditelje mjera, dok će se samo u slučaju potrebe određene aktivnosti provoditi na nivou kantona i općina. Time se želio omogućiti usmjereniji proces odlučivanja i preciznija dodjela sredstava, a uzimajući u obzir složenost sistema organizacije javne uprave u Bosni i Hercegovini i kompleksnost reformskog procesa.

Kako bi se postigao određeni stepen koordinacije između nivoa vlasti, pored mjera i aktivnosti, koje svaki nivo vlasti pojedinačno poduzima radi ostvarenja strateških ciljeva, utvrđene su i usuglašene reformske aktivnosti, koje se provode putem zajedničkih mjera. Osnovni zahtjev koji se odnosi na osiguranje provedbe i praćenje provedbe reformskih mjera na cjelovit način ostvaren je preuzimanjem i dosljednom primjenom sistema praćenja i izvještavanja u okviru kojeg postoji obaveza svih organa i institucija da poštuju ustavne nadležnosti i autonomiju svih nivoa vlasti u uređenju i organizaciji sistema javne uprave.

Aktivnosti u provedbi reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini temelje se na Načelima javne uprave koje je Europska unija

---

40 Odluka Vijeća ministara Bosne i Hercegovine iz 2014. godine br. 05-07-1-1724-15/15 od 10. 6. 2015. godine, Odluka Vlade Federacije Bosne i Hercegovine iz 2014. godine br. 865/15 od 9. 7. 2015. godine, Zaključak Vlade Republike Srpske br. 04/1-012-2-2523/15 od 5. 11. 2015. godine i Akt Vlade Brčko Distrikta BiH br. 01.11-1031DS-02/15 od 5. 6. 2015. godine.



uspostavila radi praćenja razvoja upravnih kapaciteta zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo.<sup>41</sup> U tom smislu, osim što predstavlja pretpostavku za proces pridruživanja Europskoj uniji, reforma javne uprave i njeno dalje unapređenje značajni su i s gledišta učinkovitijeg ostvarivanja prava građana, kao i povećanja konkurentnosti i ekonomskog razvitka.

### 3.3. Ocjena stanja reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini

Postignuća Strategije RJU pokazuju da su na svim upravnim nivoima razvijeni horizontalni upravljački sistemi i kapaciteti, ali da provedbom reformskih mjera strateški ciljevi nisu u potpunosti ostvareni.<sup>42</sup> Također, ni sam napredak ostvaren na različitim upravnim nivoima i u okviru različitih reformskih oblasti nije isti, što pokazuje i naredna tablica<sup>43</sup>:

	BiH	FBiH	RS	BD BiH	PROSJEK
<b>SPKIP</b>	73%	79%	82%	66 %	75%
<b>JF</b>	79%	72%	75%	72%	74%
<b>ULJP</b>	60%	53%	65%	58%	59%
<b>UpiUU</b>	58%	65%	89%	63%	68%
<b>IK</b>	85%	76%	78%	80%	79%
<b>e-Uprava</b>	48%	41%	71%	39%	50%
<b>UKUPNO</b>	67%	64%	75%	63%	68%

Kada su u pitanju upravni nivoi, najveći broj ukupno realiziranih ciljeva je u Republici Srpskoj (75%), dok je na ostalim upravnim nivo-

41 Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>. (Datum pristupa: 10. 12. 2017.)

42 Analizom provedbe Strategije reforme javne uprave (radni nacrt) utvrđeno je da je u periodu od 2006.-2010. godine provedeno 52,28% mjera iz AP1. Godišnje izvješće o praćenju napretka implementacije RAP1 za 2014. godinu pokazuje da je od polovine 2011. do 2014. godine provedeno 61% mjera iz RAP1. Godišnje izvješće o napretku (praćenje RAP1) za 2016. godinu pokazuje da je do kraja 2016. godine provedeno ukupno 68% mjera iz tog akcijskog plana. Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2017.-2022., 2017.

43 Godišnje izvješće o napretku (praćenje RAP1) za 2016. godinu.

ima taj broj značajno manji i kreće se od 63% u Brčko Distriktu BiH do 67% na nivou Bosne i Hercegovine.

Gledajući po oblastima, najveći ukupan stupanj realizacije strateških ciljeva ostvaren je u oblasti institucionalne komunikacije (79%), gdje je najviše ciljeva ispunio državni nivo (85%), a najmanje Federacija BiH (76%). Najmanji napredak ostvaren je u oblasti e-Uprava (50%), u kojoj je najveći broj ciljeva ispunila uprava Republike Srpske (71%), a najmanje Brčko Distrikt BiH (39%).

U oblasti strateškog planiranja, koordinacije i izrade politika (SP-KIP) u cilju uspostave funkcionalnog sistema za strateško planiranje utvrđeni su pravni i metodološki okvir srednjoročnog i godišnjeg programiranja rada Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije BiH, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko Distrikta BiH.<sup>44</sup> Međutim, i pored ostvarenog napretka u ovoj oblasti neophodno je adekvatno odgovoriti svim izazovima koji se nameću u cilju unapređenja sistema planiranja i povezati ga sa proračunskim planiranjem, te jačati funkciju koordinacije i kontrole kvalitete politika i propisa na svim upravnim razinama. Također, postoji potreba da se pristup propisima učini javno dostupnim kroz razvitak sveobuhvatnog elektronskog registra.<sup>45</sup>

U oblasti javnih financija (JF) kroz implementaciju IPA projekta „Jačanje sistema javnih nabavki” uspostavljen je funkcionalan pravni okvir za primjenu novog Zakona o javnim nabavkama, te je unaprijeđeno planiranje i izvršenje budžeta uvođenjem informacijskog sistema upravljanja.

Najveći napredak u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (ULJP) ostvaren je u planiranju obuka, razvoju i ocjeni državnih

---

44 Vlada Republike Srpske je na sjednici održanoj 9. 6. 2016. godine donijela Odluku o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade Republike Srpske i republičkih organa uprave (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 50/16), kojom je proces pripreme i usvajanja godišnjih i srednjoročnih programa rada standardiziran. Na državnoj razini i razini Federacije Bosne i Hercegovine nastavljena je implementacija ranije donesenih odluka o srednjoročnom i godišnjem planiranju kroz izradu planova rada vlada/Vijeća Ministara i institucija za period 2017.-2019. godina, s ciljem potpunog i održivog razvoja sustava strateškog planiranja. (Polugodišnji izvještaj o napretku, 2016, dostupno na: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/Polugodi%C5%A1nji-izvjestaj-o-napretku-za-2016.-godinu.pdf>, datum pristupa: 15. 12. 2017.)

45 OECD/SIGMA Izvješće o mjeranju početnog stanja: Principi javne uprave, BiH, travanj 2015.

službenika.<sup>46</sup> Međutim, politike razvoja upravljanja ljudskim potencijalima bazirane na zajedničkim načelima još uvijek nisu usvojene na svim nivoima vlasti. Kako bi funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi BiH bila prepoznata kao strateška funkcija, potrebno ju je integrirati u plan razvoja svake institucije i ustanoviti sistem u kojem će se centralne institucije za upravljanje ljudskim potencijalima (agencije) baviti primarno strateškim pitanjima, kao što je formuliranje politika i praćenje dobre prakse. Osim toga, neophodno je usuglasiti politike upravljanja ljudskim potencijalima na svim nivoima vlasti i u tom cilju izraditi i usvojiti normativne propise.

Uspješno završena implementacija projekta „Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora” doprinijela je napretku u oblasti upravni postupci i upravne usluge (UpiUU). Cilj projekta je bio da doprinese učinkovitijoj, transparentnijoj i uslužno orijentiranoj javnoj upravi putem obuke državnih službenika, koji vode upravne postupke i inspektora u javnoj upravi na svim nivoima u BiH. Na pojedinim upravnim nivoima napredak se ogleda u izmjenama i dopunama propisa kojima se uređuje upravni postupak, a koje će doprinijeti unapređenju učinkovitosti upravnog odlučivanja. Tako se na razini Bosne i Hercegovine u završnoj fazi usvajanja u Parlamentarnoj skupštini nalazi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom postupku.

U oblasti institucionalne komunikacije (IK) najznačajniji napredak ostvaren tokom izvještajnog perioda odnosi se na segment standardiziranja zahtjeva i opisa radnih mjesta službenika za odnose s javnošću.<sup>47</sup> Posebno zapažen napredak tokom izvještajnog perioda

46 U ovoj reformskoj oblasti započela je implementacija dvaju projekata. Prvi projekt nosi naziv „Obuka zaposlenih koji obavljaju poslove državne uprave za primjenu informacijskih tehnologija i rada na računaru”, a njegov cilj je informatička obuka državnih službenika i zaposlenika u jedinicama lokalne samouprave, koji obavljaju poslove iz nadležnosti organa uprave za 1780 zaposlenih na svim upravnim razinama. Drugi projekt je „Izgradnja kapaciteta za borbu protiv korupcije u strukturama državne službe u Bosni i Hercegovini iz 2014. godine”, čiji je cilj podrška procesima demokratske stabilizacije i reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini iz 2014. godine u segmentu izgradnje profesionalne i etične državne službe, kroz povećanje transparentnosti u radu uprave, jačanje integriteta i podizanje svijesti o problemu korupcije u radu javnih službi.

47 Prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Generalnog sekretarijata, u sklopu kojeg je i pravilnik Službe za informiranje sa standardiziranim radnim mjestima, u proceduri je usvajanja od strane Vijeća Ministara Bosne i



evidentiran je u oblasti poboljšanja kvalitete i ažuriranja sadržaja web-stranica pojedinačnih institucija na sve četiri upravne razine, te pokretanje velikog broja aktivnosti u sklopu realizacije projekta „Izgradnja kapaciteta za borbu protiv korupcije u strukturama državne službe u BiH”.<sup>48</sup>

Napredak u provedbi reformskih mjera u oblasti e-Uprave bio je neujednačen. Najveći pomak napravljen je na nivou Republike Srpske, gdje je uspostavljen i portal e-vlade koji uključuje najvažnije informacije o uslugama koje se nude građanima. Usvojen je i odgovarajući normativni okvir za pružanje elektronskih usluga, a u Federaciji BiH i Republici Srpskoj sustavno su vođene i aktivnosti ka poboljšanju poslovnog okruženja i olakšavanju poslovanja uklanjanjem nepotrebnih administrativnih procedura. Na razini institucija Bosne i Hercegovine usvojeni su standardi o dostupnosti internetskih stranica, koji su integrirani u zajedničku platformu. Uveden je i funkcionalan informacijski sistem e-nabavki, te pokrenut sistem izdavanja elektronskih ličnih iskaznica.

U prethodnom periodu razvijen je i usuglašen okvir interoperabilnosti kao temelj za međusobnu razmjenu podataka i informacija, ali je uslijed usporene provedbe normativnih i drugih rješenja u velikoj mjeri umanjen njegov značaj.

Napredak u provedbi pojedinačnih reformskih mjera kao napredak u prilagodbi javne uprave zahtjevima eurointegracijskog procesa značajno je ugrožen nedostatkom sveobuhvatne političke podrške, kao i rascjepkanošću institucionalnog i zakonodavnog okvira u Bosni i Hercegovini. To je jedan od razloga zašto se reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini uglavnom negativno ocjenjuje u brojnim

---

Hercegovine. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je na 57. sjednici održanoj 8. 6. 2016. dala suglasnost na Pravilnik o unutarnjoj organizaciji Ureda Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za odnose s javnošću prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine. (Dostupno na: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/Polugodišnji-izvjestaj-o-napretku-za-2016.-godinu.pdf>, datum pristupa: 15. 12. 2017. godine.)

- 48 Cilj projekta koji provodi Ured koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine jest podrška procesima demokratske stabilizacije i reformi javne uprave u BiH u segmentu izgradnje profesionalne i etične državne službe, kroz povećanje transparentnosti u radu uprave, jačanje integriteta te podizanje svijesti o problemu korupcije u radu javnih službi. (Dostupno na: [www.parco.gov.ba](http://www.parco.gov.ba), datum pristupa: 20. 12. 2017.)

domaćim i međunarodnim izvještajima. Tako je krajem 2014. godine Europska komisija u svom Izvještaju navela da je „postignut veoma ograničen napredak u reformi javne uprave i poboljšanju njenih kapaciteta u smislu ispunjavanja zahtjeva europskih integracija”.<sup>49</sup> Sličnu ocjenu stanja reforme javne uprave dala je Europska komisija u Izvještaju za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu, u kojem je navedeno da „nije bilo napretka u proteklih godinu dana, te da postoji nedostatak sveobuhvatne političke podrške za reforme u cijeloj zemlji i rascjepkanost javnih usluga, što ugrožava napore u provođenju institucionalne i zakonodavne reforme. I dalje u velikoj mjeri nedostaje sistemski pristup razvoju politika i koordinacija”.<sup>50</sup>

## Zaključak

U okviru komparativnog pregleda prilagodbe europskim standardima u tranzicijskim zemljama pošlo se od činjenice da je reforma javne uprave u tim zemljama dio jednog šireg reformskog procesa koji obuhvata tranzicijske promjene cjelokupnog društvenog uređenja.

Specifičnost tranzicijskih promjena devedesetih godina prošlog stoljeća, posebno u Centralnoj i Istočnoj Europi, ogleda se u neujednačenosti, a može se okarakterizirati i stalnim napretcima i nazadovanjima u gotovo svim zemljama.

Analizirajući posebnosti upravnih reformi u tranzicijskim zemljama došlo se do zaključka da je zajedničko obilježje svim navedenim zemljama da su reformu javne uprave počele bez sistemskog i strateškog pristupa, da bi se vremenom ona nametnula kao jedan od najvažnijih stupova u procesu pridruživanja. U cilju jačanja europskih upravnih standarda u ovim je zemljama učinjen određeni napredak, ali je glavni nedostatak reformskog procesa njegova spora implementacija. Razlozi ovakvog stanja uglavnom se odnose na nezadovoljavajuće upravljačke i koordinacijske kapacitete, hijerarhijski postupak odlučivanja naslijeđen iz komunističkog režima, slabe administrativne i proračunske kapacitete lokalnih nivoa vlasti za provođenje procesa decentralizacije, te nedostatak pravne kulture.

---

49 Inicijativa za monitoring europskih integracija Bosne i Hercegovine, *Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 2015.

50 Europska komisija, *Izvješće za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu*, 2015.



Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, prilagodba bosansko-hercegovačke uprave europskim standardima, koja se odvija kroz reformski proces temeljni je uslov pridruživanja Europskoj uniji. Kako bi se taj uslov ostvario, pored razvoja općih upravnih kapaciteta, potrebno je povećati koherentnost i smanjiti fragmentiranost u okviru i između nivoa vlasti. Svi dosadašnji naponi u europeizaciji bosanskohercegovačke uprave rezultirali su veoma ograničenim napretkom, što se može pripisati sustavnim problemima u svim strukturama javne uprave. To su: izostanak političke podrške reformama, neučinkovit sistem koordinacije reformskim procesom, nedostatak općih menadžerskih kapaciteta i upitan profesionalizam i integritet državne službe.

Na kraju, u cilju osiguranja provedbe reformi neophodnih za proces europskih integracija daju se određeni prijedlozi *de lege ferenda*:

- a) Racionalizirati sistem javne uprave kroz smanjenje broja upravnih tijela (ministarstava i upravnih organizacija), te agencija i drugih javno-pravnih tijela;
- b) Standardizirati unutarne ustrojstvo kroz jednoobrazno i dosljedno uređenje tijela državne uprave i institucija s javnim ovlastima;
- c) Poboljšati koordinaciju među različitim razinama vlasti kroz koherentan pristup donošenja politika, te kroz promicanje centralnih kapaciteta za kreiranje politika;
- d) Promicati postojeću politiku zapošljavanja kako bi se osigurala veća fleksibilnost rada, te uskladiti praksu upravljanja ljudskim potencijalima na svim nivoima kroz usklađivanje pravnih propisa u mjeri u kojoj je to izvodivo;
- e) Smanjiti fragmentiranost u obavljanju poslova javne uprave kroz optimalnu raspodjelu nadležnosti i funkcija između tijela javne uprave.

## Literatura:

1. Bulmer, S., *Theorizing Europeanization*, U: P. Graziano, M.P. Vink (ur.) *Europeanization. New Research Agenda*. Hounmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
2. Džinić, J., *Public Administration Reform in Serbia*, Croatian Comparative Public Administration, br. 4., 2011.
3. Featherstone, K., C. M. Radaelli, (ur.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2003.
4. Goetz, K., *The New Member State and the EU: Responding to Europe*. u: Bulmer, S., Lequesne C. (ur.) *The Member States of the European Union*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2005.
5. Gabrielian, V., *Post-communist bureaucracies: Organizational modes of transition*, International Journal of Public Administration 22(1), 1999.
6. Grabbe, H., *Europeanisation goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*. u: Featherstone, K., Radaelli, C. (ur.) *The Politics of Europeanization*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2003.
7. Hesse, J., *Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*. U: Jan-Erik Lane (ed.), *Public Sector Reform – Rationale, Trends and problems*. Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, 1997.
8. Jordana, J., D. Levi-Faur, (ur.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2004.
9. Koprić, I. et al., *Europski standardi upravnog postupanja*, Riznica, br.12, 2011.
10. Koprić, I. et al., *Europski upravni prostor*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2012.
11. Koprić, I. et al., *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014.
12. Kasabašić, Š. et al., *Radni odnosi prema novelama zakona iz 2011. godine*, Novi informator, Zagreb, 2011.
13. Majone, G., *The Common Sense of European Integration*, Journal of European Public Policy 13:5, 2006.
14. Musa, A. M., *Javna uprava, Hrvatski pravni sustav – uvodna izlaganja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2012.



15. Obradović, T., *Upravljanje procesom integracije u EU i zahtjevi integracije za državnu upravu*, Zagreb, 2004.
16. Pešić, V., *State Capture and Widespread Corruption in Serbia*, CEPS Working Document no. 262, Centre for European Policy Studies, 2007.
17. Thatcher, M., *Analysing Regulatory Reform in Europe*, Journal of European Public Policy 9:6, 2002.
18. Vojnić, D., *Reforma i tranzicija, kritički osvrt na događanja u prijelomnim vremenskim razdobljima*, Ekonomski pregled, br. 57/2006, Zagreb, 2006.

### **Legislativni i starteški akti:**

1. Zakon održavnim službenicima Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 92/05.
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 49/11.
3. Zakon o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 47/09.
4. Zakon o upravnoj inspekciji, „Službeni list Crne Gore“, br. 42/16.
5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacija, „Službeni list Crne Gore“, br. 30/17.
6. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine. (Preuzeto: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20%20do%202020%20%20godine.pdf>).
7. Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. (Preuzeto: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20%20do%202020%20%20godine.pdf>).
8. Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. (Preuzeto: <http://rju.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2007/10/strategija-reforme-javne-uprave.pdf>).



# SPECIFIC FEATURES OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN TRANSITION COUNTRIES WITH SPECIAL REFERENCE TO BOSNIA AND HERZEGOVINA

Edina Šehrić, assistant professor  
University of Tuzla, Faculty of Law

## ABSTRACT

*Public administration reform is a key dimension of the overall reform process, which accompanies transition countries on their path to European Union membership. This process, unlike the countries of the Western European tradition, is accompanied by radical political, socio-economic and even cultural changes, which are termed transitional changes in one term. In the 1990s, reform of the governance system began in transition countries to define new administrative values on which the rule of law should rest. These new administrative values relate to ensuring the accountability and efficiency of public administration as fundamental prerequisites for the rule of law and the rule of law. The paper deals with the peculiarities of administrative reforms in the countries of Southeast Europe, with special reference to Bosnia and Herzegovina. The main issues facing and still facing the countries of Southeast Europe or the so-called The Western Balkans refer to the need to reduce costs and reorganize the administration, and, on the other hand, to improve coordination and coherence in its work, and to create a more efficient system of service delivery to citizens.*

**Key words:** public administration, public administration reform, administrative capacity.