

Stručni rad

UDK:3.07:342.57(497.6)

Primljen: 01.07.2014.

DOMINACIJA UPRAVE KAO INSTRUMENTA POLITIČKE VLASTI  
U MODERNOJ DEMOKRATIJI BOSNE I HERCEGOVINE

*DOMINATION OF ADMINISTRATION AS AN INSTRUMENT OF  
POLITICAL AUTHORITY IN MODERN DEMOCRACY OF BOSNIA  
AND HERZEGOVINA*

**Fatima Klepić**

fatima\_kleplic@yahoo.com

***Sažetak***

Predstavničkom demokratijom u sistemu javne uprave koncipirana je neraskidiva povezanost između političkih funkcionera i javnih službenika koji su im hijerarhijski podređeni. Iskustva svjedoče da je svaka moć i vlast opasna, sklona samovolji i zloupotrebama u smislu ugrožavanja prava građana i širih interesa nametanjem partikularnih interesa moćnika. Zloupotrebom položaja od strane vladajućih političkih stranaka narušava se princip demokratije time i povjerenje građana u institucije javne vlasti. Njihova moć naročito je pogubna ukoliko je orjentisana zarobljavanju javne uprave kao podobnog mehanizma za politička zastranjivanja ili pak najvećeg dijela javne uprave tj. državne uprave. U ovakvim slučajevima, političke stranke jačaju vlastitu moć, svojim učesnicima povećavaju izgleda za neke objektivne ciljeve ili ličnu korist, dok hijerarhijski organizovana uprava uveliko zadobiva konture birokratske organizacije. Opažanjem mnogih negativnih društvenih pojava i problema, često, gotovo svakodnevno, se konstatuje da su javni službenici produžena ruka vladajućih političkih stranaka, čime se znatno ugrožava vladavina prava i pravna država, a političke odluke stavljaju se i ispred javnog interesa.

***Ključne riječi:*** političke stranke, predstavnička demokratija, javna uprava, depolitizacija i profesionalizacija uprave

### **Summary**

*In the public administration system representative democracy designs unbreakable connection between political officials and public servants who are hierarchichal subordinate to the first one. Experiences testify that every power and authority is dangerous, well disposed towards arbitrariness and abuses in terms of endangering the rights of citizens and wider interests by imposition of the particular interests of the powerful. Ruling political parties undermine the principle of democracy and citizens' trust in the institutions of public authority by the abuse of position. Their power is especially detrimental if it is oriented towards seizure of the public administration, or its most part – state administration, as an eligible mechanism for political aberrations. In such cases, political parties strengthen their power and increase chances for some objective goals or personal benefit for their participants, while hierarchichal organized management largely attains outline of a bureaucratic organization. By observing many negative social phenomena and problems it is often noted that public officials are extended arm of the ruling political parties which significantly endanger the rule of law and the rule of law state, while political decisions are being placed before the public interest.*

**Key words:** *political parties, representative democracy, public administration, depoliticization and professionalization of administration*

### **Uvod**

Političke stranke egzistiraju kao jedan od elemenata demokratskog modela organizovanja društva putem kojeg građani učestvuju u vršenju državne vlasti. Politički pluralizam u Bosni i Hercegovini uvodi se i postepeno razvija godine 1990., kada se ideja političkog predstavnštva i demokratije povezuje i javlja u obliku predstavničke demokratije. Sa sociološkog stanovišta politička stranka predstavlja društvenu grupu organizovanu sa ciljem da okupi, artikuliše i reprezentuje određene društvene interese, usmjeri ih ka osvajanju vlasti na izborima i sa pozicije državnih institucija

utiče na stanje i razvoj društva<sup>1</sup>. Mnogi savremeni autori definišu političke stranke prema njihovim supstancionalnim elementima: *organizacija, istovjetna politička ideologija, te težnja za vlašću*. Navedeni elementi dolaze do izražaja u definiciji Pijetra Virge: Stranke su udruženja ljudi koji imaju zajedničku ideologiju i zajedničke interese i koji posredstvom jedne čvrste organizacije imaju cilj da utiču na donošenje odluka o političkom pravcu razvoja zemlje.<sup>2</sup> Organizacija političke stranke proizilazi iz namjera njenih neposrednih osnivača i potpuno je u funkciji programskih ciljeva stranke. Ona zavisi od karaktera same države, odnosno ustavnog uređenja, pri čemu najznačajniju ulogu ima način uređenja izbornog sistema u okviru kojeg se formira i odvija aktivnost iste. Sa razvojem političkog pluralizma te jačanjem uloge stranaka u artikulaciji interesa društvenih skupina tokom dvadesetog stoljeća predstavništvo građana u parlamentu postaje monopol političkih stranaka.

## 1. Geneza političkog organizovanja u BiH

Razvoj višestranačkog sistema u Bosni i Hercegovini usko je povezan s dešavanjima na međunarodnoj sceni – padom komunizma, zatim unutrašnjom krizom u Jugoslaviji koja je eskalirala kroz političke, ekonomske, nacionalne, socijalne i mnoge druge oblike života i rada. U intervalu između 1980., koju je obilježila smrt J.B. Tita, i 1989. godine, koju karakteriše raspad Saveza komunista Jugoslavije, u svim jugoslavenskim republikama pojavljivale su se različite političke opcije, udruženja i pokreti. Usvajanjem amandmana LIX-LXXX na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine donesenih u julu 1990. godine formirana je ustavna osnova za uvođenje višestranačkog političkog sistema u Bosni i Hercegovini i održavanje višestranačkih izbora. Istim je zagarantovana sloboda političkog organizovanja i djelovanja, a zabranjeno organizovanje i djelovanje usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka. Također, utvrđeno je da građani na osnovu općeg i jednakog biračkog prava, neposrednim i tajnim glasanjem biraju predstavnike u skupštine društveno-političkih zajednica na mandat od četiri godine. U ovakvim okolnostima, na

<sup>1</sup> Šijaković, I., *Sociologija, Univerzitet u Banjoj Luci, Banja Luka, 2008. str 150.*

<sup>2</sup> <http://www.fpn.bg.ac.rs/2010/03/04-Politicke-stranke.pdf>

prostorima Bosne i Hercegovine formiraju se prve demokratske političke stranke i to na nacionalnoj osnovi.<sup>3</sup>U novembru iste godine raspisani su i prvi višestranački izbori, na kojima nacionalne stranke ostvaruju pobjedu i to na isključivim i međusobno suprotstavljenim nacionalnim programima. Nakon izbora, dolazi do otvorenih političkih razmimoilaženja u političkim predstavničkim tijelima Bosne i Hercegovine. Najznačajniji politički konflikt javlja se u prvoj godini vršenja vlasti, preciznije, u drugoj polovini 1991. godine kada je otvorena parlamentarna rasprava o državno-pravnom statusu Bosne i Hercegovine, a nakon disolucije SFRJ, uspostavile su se dvije političke opcije: nezavisan i suveren razvitak BiH sa međunarodnim priznanjem i zadržavanje BiH u okvirima Jugoslavije. Rasplet konflikta vladajućih stranaka između dvije političke opcije riješen je donošenjem odluke Skupštine Bosne i Hercegovine o referendumu građana, koji je izjasnio nezavisni i suvereni politički razvitak Bosne i Hercegovine. Od početka 1992. godine Bosna i Hercegovina ulazi u četverogodišnje razdoblje rata koji je zaustavljen okončanjem mirovnih pregovora u Dejtonu 21. novembra 1995. i potpisivanjem Mirovnog sporazuma u Parizu 14. decembra 1995. godine. Dejtonski sporazum potvrdio je Bosnu i Hercegovinu kao samostalnu i suverenu državu, koja nastavlja svoje pravno postojanje u postojećim međunarodno priznatim granicama, s modificiranom unutrašnjom strukturom koju čine dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska.

Dejtonskim mirovnim sporazumom započinje novo historijsko vrijeme u političkom razvoju Bosne i Hercegovine. Stabilan razvoj svake demokratske države u savremenom dobu, pa time i Bosne i Hercegovine, bitno opredjeljuju političke stranke. Sa idejama koje pokreću i društvenom moći koju zadobijaju kroz izbornu volju građana, vladajuće političke stranke definišu najvažnija ekonomska, socijalna i kulturna pitanja razvoja države. U odnosu na ovakvu ulogu političkih stranaka u razvoju moderne demokratske države, Bosna i Hercegovina ima historijsko zaostajanje koje se ponajprije ogleda u razvoju višestranačkog sistema po nacionalnoj osnovi, dok razvijene višestranačke sisteme građanske demokratije

---

<sup>3</sup> U maju 1990. godine, tačnije 26. maja održana je Osnivačka skupština Stranke demokratske akcije (SDA), 12. jula 1990. Srpske demokratske stranke (SDS) i 18. augusta 1990. godine Hrvatske demokratske zajednice (HDZ).

karakterizira političko organizovanje po pripadnosti ili pak simpatiziranju političkih programa. Šta je izvor moći nacionalnih političkih stranaka u BiH? Političke stranke predstavljaju konstitutivne narode, čime postaju vođe nacije, a svoje interese izjednačavaju sa nacionalnim interesima. Moć nacionalne stranke značajno jača nacionalni legitimitet, gdje se lideri stranke javljaju kao vođe nacije.

## 2. Ustavna i zakonska regulacija političkih stranaka

Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži eksplicitne odredbe koje se odnose na političke stranke. Sloboda njihovog formiranja i djelovanja proizilazi iz širokog kataloga ljudskih prava i osnovnih sloboda koje se ustavom garantuju. Sloboda udruživanja posebno je regulisana članom 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja se u pravnom poretku Bosne i Hercegovine nalazi iznad cjelokupnog prava, a time i iznad Ustava kao jednog dijela ukupnosti pravnog poretka. Prema odredbama člana 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima<sup>4</sup>, svaki građanin ima pravo, bez ikakve diskriminacije i bez neosnovanih ograničavanja, učestvovati u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabраниh predstavnika, zatim birati i biti biran na privremenim, općim i trajnim izborima, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača, kao i biti primljen, pod jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje. Ustavnom odredbom, Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih demokratskih izbora, s tim da predmet ustava nije uređenje višestranačkog sistema, niti političkih stranaka kao njegovih subjekata, dok je izborni sistem decidan. Sličnim odredbama i ustavi entiteta regulišu djelovanje političkih stranaka.

U Bosni i Hercegovini, za vrijeme bivše Jugoslavije, osnivanje političkih stranaka i funkcionisanje demokratskog višestranačkog sistema nije bilo moguće zbog komunističke diktature i klasičnog jednostranačkog sistema

---

<sup>4</sup> Ustav BiH se poziva na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u Preambuli, u Aneksu navodi ga kao sastavni dio međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava koji se primjenjuju u BiH.

koji je vladao. Tek stupanjem na snagu Zakona o udruživanju građana<sup>5</sup> stvorena je formalno-pravna osnova za višestranački sistem na našim prostorima. Ipak, kvalitetna pravna osnova koja je jasno ukazala da su političke stranke političke organizacije, a ne samo građanska društva, uspostavljena je stupanjem na snagu Zakona o političkim organizacijama.<sup>6</sup> Navedeni zakon usvojen je 1991. godine, prije proglašenja nezavisnosti Bosne i Hercegovine. Nakon stupanja na snagu Ustava, sa njegovom primjenom se nastavilo, u onoj mjeri u kojoj nije kontradiktoran odredbama Ustava i primjenjivao se sve dok nadležni organi vlasti nisu donijeli drugi zakon koji reguliše tu materiju.<sup>7</sup> Zakonodavni organ na državnom nivou nikada nije usvojio novi zakon. Na nivou Federacije, također, na snazi je isti. U međuvremenu, slične zakone donijeli su nadležni organi Republike Srpske<sup>8</sup> i Brčko Distrikta.<sup>9</sup> Razvojem višestranačkog sistema, usvojeni su i drugi zakoni kojima se precizno uređuju različiti domeni djelovanja političkih stranaka kao nosioca političke volje društva.

### **3. Predstavnička demokratija**

Suverena državna vlast, prema ustavnoj teoriji i odredbama ustava demokratskih zemalja, povjerena je građanima. Građani svoja suverena prava ostvaruju na dva načina: neposrednim vršenjem državne vlasti putem oblika neposrednog odlučivanja i izborom svojih predstavnika koji će učestvovati u ostvarivanju državne vlasti. Političke stranke javljaju se kao neophodni posrednici između građanina, sa njegovim subjektivnim pravima, i države čija je osnovna funkcija da stvara i primjenjuje pravo. Uloga građana u predstavničkom sistemu svodi se na biranje predstavnika, čime, prema klasičnoj političkoj teoriji predstavničke demokratije, ostvaruju svoj dio narodnog suvereniteta. Čineći izborno tijelo, građani legitimiraju vlast i postojeću državu dodjeljujući mandate svojim predstavnicima da izražavaju njihovu volju u odlučivanju o najvažnijim pitanjima. Na taj način parlament, kao predstavničko tijelo, postaje nosilac

---

<sup>5</sup> *Službeni list SRBiH broj 5/90 i 21/90*

<sup>6</sup> *Službeni list SRBiH broj 27/91*

<sup>7</sup> *Klauzula o kontinuitetu pravnih propisa: Aneksa II /2 na Ustav BiH*

<sup>8</sup> *Zakon o političkim organizacijama Službeni Glasnik RS broj 15/96 i 17/02*

<sup>9</sup> *Zakon o političkim organizacijama Službeni Glasnik DB broj 12/02, 19/07 i 2/08*

narodnog suvereniteta. Obzirom na složenu i višestepenu strukturu vlasti u Bosni i Hercegovini ovo tijelo je uspostavljeno na svim nivoima vlasti: državnom, entitetskom, na nivou kantona i na lokalnom nivou. Nadalje, od sastava parlamenta zavisi formiranje i opstanak vlade kao nosioca ukupne izvršne vlasti. Volja političke stranke, preko nosioca ovih javnih funkcija, prerasta u najvišu državnu vlast. Iako politička stranka nije državni organ, njen odnos sa zakonodavnom i izvršnom granom državne vlasti na ovaj način je institucionalizuje. Obzirom na zastupljenost i djelovanje političkih stranaka u zakonodavnoj i izvršnoj grani vlasti, njihov uticaj i ustavni status, parlament i vlada, u modernoj demokratskoj državi, se pretvaraju u ustavom potvrđenu reprezentaciju, preko kojih političke stranke legitimno učestvuju u vršenju državne vlasti.

U tranzicijskim društvima, političkim strankama je svojstveno premještanje moći iz državnih institucija u stranačke vrhove. Najbitnije državne odluke i kreiranje politike ne odvija se u državnim institucijama, nego u stranačkim organima, čime moć države uveliko opada, a vršioци vlasti postaju izvršioци stranačkih naloga. Jednom prenesena moć iz državnih institucija u vrhove političkih stranaka, postaje vitalni stranački interes, čega se ne žele odreći. U ovakvim okolnostima izabrani državni funkcioneri imaju primarnu odgovornost prema svojoj stranci, a sekundarnu prema ustavu i zakonima. Stranačka ideologija utemeljena je kao općedruštvena vrijednost, a interesi stranke izjednačeni su sa interesima nacije i naroda.

## **5. Javna uprava Bosne i Hercegovine**

U razvoju bosanskohercegovačke javne uprave uočavaju se transformacije shodno imperijama koje su vladale. Upravna tradicija stečena tokom četrdesetak godina austrougarske vladavine, uprkos svojim manjkavostima poput kompleksnosti i manjka transparentnosti, ostavila je značajan pečat i pružila solidan osnov za dalji razvoj. Ipak, stečena tradicija devalvirana je tokom komunističke vladavine. Sistemi javne uprave komunističkih zemalja, time i Bosne i Hercegovine, bili su visoko politizovani. Faktor političke lojalnosti i podobnosti prevladavao je nad stručnim kvalitetima. U pružanju svojih usluga, javna uprava je strogo i slijepo primjenjivala stranačke direktive. Sticajem kriznih historijskih okolnosti, te nakon procesa

disolucije države, Dejtonskim mirovnim sporazumom uspostavljena je složena državna vlast koja dolazi do izražaja i u strukturi, nadležnostima, te organizaciji cjelokupanog sistema javne uprave. U svojoj horizontalnoj organizaciji, koja je uspostavljena na istom teritorijalnom nivou, razgranata je na veliki broj državnih organa i institucija sa javnim ovlaštenjima u različitim oblastima, od privrede, kulture, nauke, zdravstva i ostalih djelatnosti. Svi horizontalni oblici organizacije povezani su u vertikalnoj strukturi koja se proteže od institucija centralne vlasti, dakle državnog nivoa, preko entiteta, kantona do lokalnog nivoa, tj. općina.

Brojnim analizama, zadnjih godina, ovakav sistem javne uprave BiH ocijenjen je kao neefikasan, asimetričan sa slabom koordinacijom i subordinacijom, sa nadležnostima koje se često preklapaju uz dupliciranje funkcija i nejasnu podjelu odgovornosti po različitim nivoima vlasti. Istodobno, ispitivanja javnog mnjenja upućuju na nezadovoljstvo građana radom javne uprave u BiH.<sup>10</sup> Većina građana Bosne i Hercegovine nije zadovoljna kvalitetom usluga koji dobijaju od javne uprave. Administracija je isuviše spora, nepouzdana i troši previše novca. Procjene Svjetske banke<sup>11</sup> su da u BiH na rad administracije odlazi blizu 62% društvenog dohotka, od čega na plate odlazi 30 do 35% na entitetskom a preko 45% na kantonalnom i opštinskom nivou. Pored navedenog, istraživanjima ukazuju da je nad javnom upravom BiH zastupljena patronaža nacionalnih političkih stranaka. Institucije i struktura sistema javne uprave usmjerena je uglavnom da zadovolji nacionalne zahtjeve. Namjere viših rukovodilaca i ministara često su unaprijed poznate.<sup>12</sup>

Nakon opredjeljenja vlasti BiH da se priključe Evropskoj uniji, od strane Evropske unije postavljeni su uvjeti za proces pridruživanja, koji za cilj imaju da prilagode BiH za ulazak kako na EU tržište, tako i zajednički administrativni prostor EU. Listi zahtjeva je pored političkih, ekonomskih i pravnih, naknadno dodan i četvrti – institucionalni, koji podrazumijeva prilagođavanje javne uprave i administracije, te razvoj administrativnih

---

<sup>10</sup> *Anketa o radu javne uprave u BiH, UNDP, april 2003.*

<sup>11</sup> *Izveštaj Svjetske banke broj 24297- Bosnia and Herzegovina From Aid Dependency to Fiscal-Reliance A Public Expenditure and Institutional Review, oktobar 2002., str.32.*

<sup>12</sup> *Vanjskopolitička inicijativa BiH, 2007., str.49.*



konceptata za proces EU integracija. Ipak, sveobuhvatna reforma javne uprave u BiH došla je na dnevni red 2003. godine. Proces je iniciran donošenjem dokumenta reforma javne uprave – Naš program, kojeg je u najvećem dijelu napisao OHR uz skromnije učešće domaćih aktera, političara koji nisu inspirisali promjene. Dokument je obavezao vlade u BiH na uspostavu ekonomične, dobro organizovane i kvalitetne javne uprave u skladu sa najboljom evropskom praksom. U oktobru 2004. godine odlukom Vijeća ministara osnovan je Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH. Vijeće ministara, entitetske vlade i vlada Brčko Distrikta uz tehničku pomoć Evropske komisije provele su niz pregleda postojećeg stanja uprave i reformskih potreba. Formiranje Ureda je bio odgovor na potrebe građana za efikasnijom i odgovornijom javnom upravom na svim nivoima vlasti, dok njegova najvažnija uloga jeste da koordinira reformske aktivnosti između Vijeća ministara, entitetske vlade i vlada Brčko Distrikta, blisko saradujući sa Delegacijom Evropske komisije u BiH. U cilju izvršavanja svoje funkcije, Ured koordinatora je pripremio i izradio jedinstvenu Strategiju reforme javne uprave u BiH, koju su tokom jula/avgusta 2006. godine Vijeće ministara, entitetske vlade i vlada Brčko distrikta BiH usvojile istovremeno sa Akcionim plan 1 za provođenje Strategije reforme javne uprave u BiH. Reforma je time dobila svoje mjesto na političkoj listi prioriteta, svoj strateški okvir i organizacijsku platformu. Prvi Akcioni plan kreiran je na osnovu pregleda institucija javne uprave. Tokom 2010. godine Ured koordinatora pripremio je prijedlog Revidiranog Akcionog plana za period 2011-2014. godine, koji je naredne godine usvojen u svim vladama.

### ***5.1. Strategija reforme javne uprave***

Osnovni cilj Strategije reforme javne uprave jeste stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija, efikasnija i odgovorna za ono što radi; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za evropske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> *Ured koordinatora reforme javne uprave, Bosna i Hercegovina, Strategija reforme javne uprave, Sarajevo, 2003., str. 3.*

Kao cjelovit, koherentan i sveobuhvatan dokument bavi se jačanjem općih upravnih kapaciteta putem reforme osnovnih horizontalnih i vertikalnih sistema i struktura upravljanja. Kao opći koncepti za unapređenje Strategijom su navedene sljedeće oblasti: ljudski potencijali, javne finansije, izrada zakonskih propisa, upravni postupak, informacione tehnologije, te institucionalna komunikacija. Za identificirane oblasti reforme, opisano je stanje, istaknuti su problemi i prvi prijedlozi mjera poboljšanja. Svojim cjelokupnim sadržajem Strategija obuhvata najdetaljniji okvir reforme javne uprave, dok u Akcionom planu, koji je kao aneks priložen uz Strategiju, pruža popis najznačajnijih koraka modernizacije javne uprave, te konkretne mjere, rokove kao i nadležne institucije za provođenje. Obzirom na obim reforme, u Strategiji se navodi da će reforma sa sobom nositi i temeljite promjene u načinu na koji sve institucije javne uprave rade.

Osnovno načelo na kojem se temelje reforme javne uprave u evropskim zemljama jeste uspostavljanje moderne javne uprave koja će u obavljanju svojih funkcija služiti građanima. S ciljem postizanja istog, Strategija predviđa reforme u smjeru smanjenja državne uprave, povećanja učinkovitosti i ušteda, poboljšanja koordinacije, otvorenosti i participacije s namjerom postizanja evropskih standarda, postizanja moderne državne službe kroz depolitizaciju i profesionalizaciju, jačanje etike državnih službenika, nagrađivanje prema rezultatima rada, te usavršavanje državnih službenika radi sticanja znanja, vještina i kompetencija, pojednostavljenja i modernizacije upravnog postupanja, kao i ostvarivanje e-uprave.

Odgovornost za određivanje političkih smjernica za implementaciju reforme, kako je navedeno u Strategiji, nesumnjivo je u rukama vlada svih nivoa vlasti u BiH. Vijeće ministara, vlade entiteta i druge vlade će se aktivno uključiti u otklanjanje zastoja u procesu reforme unutar svojih upravnih sistema. Ured koordinatora za reformu javne uprave navđen je kao pokretačkasnaga reforme, dok finansijska sredstva za ispunjavanje ovog zadatka Uredu biće osigurana iz budžeta BiH. U Strategiji decidno se navodi da zadatak Reforme mora biti označen kao prioritet kod rukovodstava u institucijama javne uprave, što uslovljava dalje unutrašnje procese provedbe, nadzora nad provedbom i izvještavanje o postignutom

napretku kod svake institucije pojedinačno.

Strategija javne uprave okvirno je završena, premda je reforma iste još uvijek u početnim fazama. Reforma ne nudi brza rješenja, nego dugoročne pretpostavke postepenog ali temeljitog poboljšanja.

## ***5.2. Depolitizacija javne uprave***

Proces reforme javne uprave u srži je izgradnja profesionalnih, politički nepristrasnih i nacionalno izbalansiranih upravnih institucija koje su efikasne u pružanju usluga. Pri tome se ljudski potencijali u javnoj upravi smatraju ključnim elementom u razvoju i prosperitetu društva, zaštiti ljudskih prava, učinkovitosti i odgovornosti uprave te ostvarivanja ciljeva javnih politika. Osobito je važno njihovo profesionalno djelovanje, u skladu sa načelom zakonitosti. Profesionalno djelovanje označava ne samo stručni integritet državnih službenika, nego i njihovu nezavisnost, neutralnost i nepristranost na bilo koji oblik pritisaka i prisile, što uključuje i nezdrave profesionalne i političke ambicije, dodvoravanja hijerarhiji i sl. Profesionalno djelovanje posebno se odnosi na isključenost političke patronaže vladajućih političkih stranaka nad državnim službenicima, premda demokratski model strukture uprave predviđa djelovanje i političkih i upravnih službenika u institucijama uprave. Stoga, nužno je ukazati na distinkciju između legalno izabраниh političkih funkcionera i službenika u upravi koji su, u skladu sa navedenim elementima profesionalnog djelovanja, manje ili nikako profesionalni. Iako politički imenovani funkcioneri nose političku odgovornost za stanje u javnoj upravi i u velikoj mjeri utiču na njen rad, na kvalitet javne uprave značajnije utiče upravno osoblje, tj. službenici koji su kontinuirano u upravi, neovisno o trenutnoj političkoj opciji. Isti obavljaju najveći dio stručnih poslova i svojom djelatnošću neposredno rješavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima građana.

Javnu upravu Bosne i Hercegovine, kao kod većine tranzicijskih država, u velikoj mjeri karakterizira politizacija, tj. popunjavanje sistema javne uprave prvenstveno po političkim kriterijima. Na ključnim položajima analaze se članovi vladajućih političkih stranaka, ili pak podobni službenici, putem kojih se obezbjeđuje podređenost ovih institucija utvrđenoj politici. Budući

da se BiH nalazi u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, institucije javne uprave prolaze neizbježnu reformu. Reforma ljudskih potencijala utvrđena je Revidiranim akcionim planom 1 te navodi se kao najteži zadatak ukupne reforme. Opći cilj reforme u ovoj oblasti jeste razvoj profesionalne i politički nepristrasne državne službe u kojoj će glavni zadatak državnoga službenika biti pružanje brzih i kvalitetnih usluga korisnicima, sa isključenim birokratskim postupcima u komuniciranju s građanima. Gradnja povjerenja u državnu upravu i uvažavanja državne uprave krajnji je cilj reforme ljudskih potencijala.

Zbog složenog ustavnog i institucionalnog uređenja u pravnom poretku Bosne i Hercegovine utvrđen je niz propisa kojima se uređuje državna služba. Postojećim zakonima o državnoj službi na svakom od nivoa vlasti, različito se definirao okvir i status državne službe. Do ovih razlika je došlo zbog nekoherentnosti cjelokupnog sistema uprave. Prvi koraci reforme ljudskih potencijala načinjeni su usvajanjem novih zakona o državnoj službi. Ured Visokog predstavnika donio je Zakon o državnoj službi za državni nivo 2002. godine, a naredne godine za Federaciju. Republika Srpska samostalno je usvojila isti zakon 2003. godine kao i Brčko Distrikt 2006. Novi zakoni iz ove oblasti doživjeli su izmjene i dopune u nekoliko navrata. Pored njih iz ove oblasti su doneseni i drugi zakoni kojim se uređuje državna služba. Namjera zakonodavaca jeste, između ostalih, uspostava depolitizovane državne službe pod kojom podrazumijevamo jasno razgraničavanje između političkih i službeničkih položaja u upravi, te njihovih odnosa, kako bi se osigurala neovisnost od svakodnevnih političkih intervencija. Zakonskim odredbama državnim službenikom se ne smatraju članovi vlada tj. ministri i njihovi zamjenici, kao i članovi općinskih vijeća, čime ih svrstavamo u kategoriju politički imenovanih funkcionera u upravi. Zakonom se uvodi

institut rukovodećih državnih službenika<sup>14</sup> koji obavljaju najviše funkcije upravljačkih i izvršnih poslova unutar državne uprave. Specifičnost ovog instituta uočava se prilikom popunjavanja ovih mjesta u organima uprave koji se vrši po principu kombinacije meritornosti i političkog kriterija. Naime, na temelju provedenog javnog konkursa, rukovodeće državne službenike imenuju i razrješavaju politički funkcioneri ovisno o kojem nivou vlasti je riječ. Formalno, ovaj princip ide u prilog depolitizaciji sprječavanjem potpune dominacije političkih kriterija, dok s druge strane, dodatno je otežao jasnom razgraničavanju političkih i službeničkih funkcionera u upravi, ostavljajući prostor za mogućnost postavljanja politički podobnog službenika, ovaj put legalnim načinom, koji dalje stečenim položajem nadređenog u hijerarhiji može provoditi politiku stranke koja ga imenuje. Najznačajnija odredba Zakona o državnoj službi koja posebno doprinosi depolitizaciji jeste zabrana državnim službenicima da prilikom vršenja dužnosti ispoljavaju svoja politička uvjerenja, kao i isticanje da državni službenik ne može biti istovremeno i u rukovodećim organima političke stranke, čime se ne isključuje mogućnost članstva u nekoj od političkih stranaka.

Ukorak sa uspostavljanjem Zakona o državnoj službi s ciljem depolitizacije, na svim nivoima kao zakonski nezavisno tijelo, osniva se Agencija za državnu službu kao centralna institucija za upravljanje ljudskim potencijalima. Osnovna nadležnost Agencije jeste provođenje procedura zapošljavanja državnih službenika, te drugi stručni poslovi iz oblasti ljudskih potencijala u upravi. Svaka agencija direktno je odgovorna vladi uspostavljenog nivoa.

Glavni izazovi koji slijede javnu upravu BiH ostaje provedba Zakona.

---

<sup>14</sup> *Na državnom nivou u skladu sa zakonskim odredbama rukovodeći organi su: sekretar i sekretar s posebnim zadatkom, pomoćnik ministra, šef unutarnje organizacione jedinice, stručni savjetnik, viši stručni saradnik, stručni saradnik. Na nivou Federacije: rukovodilac samostalne uprave i samostalne ustanove, sekretar organa državne službe, rukovodilac uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva, pomoćnik rukovodioca organa državne službe, glavni federalni i glavni kantonalni inspektori, šef unutrašnje organizacione jedinice, inspektori, stručni saradnici. Na nivou Republike Srbije: pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, inspektori, rukovodilac upravne organizacije, zamjenik i pomoćnik rukovodioca upravne organizacije, stručni savjetnik, rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice, stručni saradnici.*

Prema novijim procjenama koje je izvršila SIGMA<sup>15</sup> politizacija uprave je i dalje prisutna. Politička pripadnost je ključni faktor za sigurnost radnog mjesta, te česte su situacije da imenovanje većeg broja službenika podliježu promjeni vlasti. Iako još uvijek u našoj upravi nalazimo ostatke upravne službe kao vlasti, u savremenim upravnim sistemima dominira profesionalizacija državnih službenika koji su u službi državi i na usluzi građanima. Uspostava iste ostaje cilj reforme.

### **Zaključak**

Profesionalizam i depolitizacija službenika u javnoj upravi smatraju se ključnim za ostvarenje načelazakornosti i osiguranje djelovanja u javnom interesu. Neovisno i neutralno ponašanje službenika prvenstveno ovisi o ličnoj etici i etičnom ponašanju službenika, dok s druge strane, neophodno je putem prikladnog pravnog okvira osigurati profesionalno postupanje i minimalizirati mogućnost da politički interes dobije primat nad javnim, kao i omogućiti politici i upravi da funkcioniraju u skladu sa svojim dužnostima i izvorom legitimiteta, ali u zajedničkoj saradnji na ostvarivanju javnog interesa. Uz to, jačanjem uloge uprave kao instrumenta regulacije društvenih procesa opada njena uloga kao vršioca političke vlasti, što se direktno reflektuje i na njene ukupne aktivnosti, na upravnu djelatnost uopšte.

---

<sup>15</sup> Podrška unapređenju upravljanja i rukovođenja-zajednička inicijativa OECD-a i EU

## Literatura

1. Anketa o radu javne uprave u BiH, UNDP, april 2003.
2. Bakšić-Muftić, Jasna 2003, *Politička prava i Dejtonski ustav u BiH*, Zbornik radova i zaključci s alternativne konferencije, Sarajevo.
3. Đelmo, Zenaïd 2007, *Upravno pravo i Evropsko upravno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
4. Deniel Louis, S. 1999, *Političke stranke*, Zagreb.
5. Đorđević, Jovan 1964, *Ustavno pravo i politički sistemi*, „Savremena administracija”, Beograd.
6. Dragoslav, Kavran 2003, *Javna uprava-reforma, efikasnost, trening*, Savjet za Javnu upravu vlade republike Srbije.
7. Goati, Vladimir 1978, *Ideologija i društvena stvarnost*, Beograd: Radnička štampa.
8. Goati, Vladimir 1984, *Savremene političke partije*, Beograd: Partizanska knjiga.
9. Goati, Vladimir 2001, *Izbori u SRJ od 1990. do 1998, Volja građana ili izborna manipulacija*, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd.
10. Hejvud, A. 2005, *Političke ideologije*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.
11. Held, D. 1997, *Demokratija i globalni poredak*, Filip Višnjić, Beograd.
12. Ibrahimagić, O., Kurtčehajić, S. 2007, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo.
13. Izvještaj Svjetske banke broj 24297- Bosnia and Herzegovina From Aid Dependency to Fiscal-Reliance A Public Expenditure and Institutional Review, oktobar 2002.
14. Marković, Ratko 2001, *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd.
15. Mihels, R. 1990, *Sociologija partija u savremenoj demokratiji*, Informator, Zagreb.

16. Milenković, Dejan 1997, *Uprava kao vlast i uprava kao služba*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd.
17. Orlović, S. 2010, *Teorija koalicija i formiranje vlade*, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, Beograd.
18. Pejanović, M. 2005, *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, Sarajevo.
19. Pusić, Eugen 2007, *Država i državna uprava*, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu.
20. Pusić, Eugen 2002, *Upravljanje u suvremenoj državi*, Savremena javna uprava, Zagreb.
21. Službeni list SRBiH broj 5/90, 21/90 i 27/91.
22. Sadiković, Č. 2004, *Politički sistemi*, Sarajevo.
23. Šijaković, I. 2008, *Sociologija*, Univerzitet u Banjoj Luci, Banja Luka.
24. Trnka, Kasim 2006, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
25. Ured koordinatora reforme javne uprave, Bosna i Hercegovina, *Strategija reforme javne uprave*, Sarajevo, 2003.
26. Vanjskopolitička inicijativa BiH, 2007
27. *Zakon o političkim organizacijama* Službeni Glasnik RS broj 15/96 i 17/02.
28. *Zakon o političkim organizacijama* Službeni Glasnik DB broj 12/02, 19/07 i 2/08.