

**DEPOLITIZACIJA I MERITORNOST KAO
AKSIOMI REFORME JAVNOG SEKTORA
(De-politicization and Meritocracy as the
Axioms of the Public Sector Reform)**

UDK: 332.2.021.8:-027.555:330.66

**mr.sci Adis Arapović, Program menadžer
Centri civilnih inicijativa
e-mail: adis@ccibh.org**

SAŽETAK

Dobra uprava (eng. *good governance*) počiva na nezavisnosti, stručnosti i integritetu javne uprave i njenih uposlenika. Koncept dobre uprave od javne službe traži poboljšanje vlastitog rada na način da bude odgovorna, otvorena i transparentna, podstiče upotrebu inkluzivnih mehanizama, slijedi i promovira vladavinu zakona, koristi resurse efikasno i efektivno, te isporučuje kvalitetne javne usluge.

Kadrovskom popunjavanju javne administracije i drugih javnih institucija, ustanova i kompanija svaka razvijena država posvećuje značajnu normativnu pažnju. Za postizanje najboljih rezultata prilikom popunjavanja pozicija u javnoj upravi, teži se osiguravanju najvišeg nivoa zakonitosti, transparentnosti, konkurentnosti i jednakih mogućnosti, tj meritornosti kao temeljnog principa.

U Bosni i Hercegovini ima preko 165.000 zaposlenih u sektoru javnih usluga, javnoj upravi ili javnom sektoru. Pored toga, postoji još blizu 20.000 rukovodnih i upravljačkih pozicija unutar javne uprave koje su zvanično nepolitičke, ali se nerijetko smatraju izbornim plijenom. Politizacija i stranačka imenovanja i zapošljavanja na upravljačke, rukovodeće, pa i sve ostale pozicije u javnom sektoru, više je pravilo, a manje izuzetak. Promoviranjem stranačkog ovladavanja javnim sektorom, sistem javne uprave izložen je pritisku, urušava se vladavina prava, jednakost pred zakonom i povjerenje građana u pravni poredak. Politizacija i partizacija javne uprave vodi zapošljavanju politički podobnih, umjesto najkvalitetnijih kadrova, proizvodeći loše javne usluge, krizu zakonitosti i odgovornosti.

Zbog toga je nužan krupan zaokret u političkoj kulturi, javnim politikama i svakodnevnoj praksi imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru, jer su depolitizacija i meritornost aksiomi i presudne determinante reforme javne uprave.

KLJUČNE RIJEČI

Javna uprava, javni sektor, depolitizacija, meritokratija, Bosna i Hercegovina

SUMMARY

Good governance rests on independence, competence and integrity of public administration and its employees. The concept of good governance wants public administration to improve its work to become responsible, open and transparent, to encourage the utilization of inclusive mechanisms and to promote rule of law, to use its resources efficiently and effectively and to render good quality public services.

Every developed state pays considerable attention to recruitment in public administration and other public institutions and companies. For achieving best possible results, the focus is on ensuring the highest degree of legality, competitiveness and equal opportunities, that is, meritocracy as the principle.

In Bosnia and Herzegovina, there are more than 165,000 individuals employed in the public service sector or public administration. Moreover, there are additional almost 20,000 managerial positions in the public administration that officially are non-political, however, there are serious attempts to take control over them and make them political i.e. election prey. Politicisation, recruitment and appointments to managerial and all other positions in the public sector along political lines have become a rule, not an exception. Promotion of direct and utterly harmful political control over the entire public sector expose the system to the collapse of a fragile rule of law, equality before law and confidence in the legal system. Politicisation and partisanship of the public administration have reached maximum, and recruitment of politically suitable rather than best qualified individuals renders poor public services, crisis of legality and lack of accountability. That is why it is imperative to have a sharp turn

in the political culture, public policies and daily practices that are used in the public sector appointments and recruitment, because de-politicisation and meritocracy are axioms and the decisive determinants of the public administration reform.

KEY WORDS

Public administration, public sector, de-politicisation, meritocracy, Bosnia and Herzegovina

1. DOBRA UPRAVA POD POLITIČKIM PRITISKOM

Dobra uprava (eng. *good governance*) počiva na nezavisnosti, stručnosti i integritetu javne uprave¹ i njenih uposlenika. Koncept dobre uprave od javne administracije traži poboljšanje vlastitog rada na način da bude odgovorna, otvorena i transparentna, aktivno podstiče upotrebu inkluzivnih mehanizama, slijedi i promovira vladavinu zakona, koristi svoje resurse efikasno i efektivno, te isporučuje kvalitetne javne usluge. Javna uprava, u pravilu, osigurava poštivanje i primjenu sljedećih principa:

- a) zakonitosti;
- b) transparentnosti i javnosti;
- c) odgovornosti;
- d) efikasnosti i ekonomičnosti;
- e) profesionalnosti i nepristrasnosti.

Kadrovskom popunjavanju javne administracije i drugih javnih institucija, ustanova i kompanija svaka razvijena država posvećuje značajnu normativnu pažnju. Za postizanje najboljih rezultata prilikom popunjavanja pozicija u javnoj upravi, teži se osiguravanju najvišeg nivoa zakonitosti, transparentnosti, konkurentnosti i jednakih mogućnosti, tj meritornosti kao principa.

¹ Pod pojmom javne uprave, iako postoje i druge definicije, u ovom kontekstu podrazumjevamo ukupnost javnog sektora, odnosno sve redovne aktivnosti koje vrši država, njeni sastavni administrativni dijelovi, odnosno pojedinci – funkcioneri, državni službenici i namještenici - i institucije (državni organi, agencije, fondovi, ustanove i kompanije). S obzirom da se sve ove djelatnosti vrše u javnom interesu, za ovakvu državnu upravu korišćićemo temin javna uprava, a on integrira pojmove državne službe, javne administracije, javnih usluga, isl.

Reforma javne uprave jedan je od ključnih preduslova za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, te obaveza koja proističe iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Strategijom reforme javne uprave u BiH iz 2006. godine, kao i naknadno usvojenim Akcionim planom i Revidiranim Akcionim planom 1, utvrđene su smjernice za jačanje opštih upravnih kapaciteta, te operativni planovi za napredak u šest reformskih oblasti: strateško planiranje, koordinacija i izrada politika, javne finansije, upravljanje ljudskim potencijalima, upravni postupak, institucionalna komunikacija i e-uprava.

Ključni cilj ovih dokumenata, jeste razvoj javne uprave u BiH koja bi bila efikasnija, djelotvornija i odgovornija, koja bi građanima pružala bolje usluge za manje novca, te poslovala na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih evropskim integracijama, čime bi zaista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.

Posebna važnost, u reformskoj oblasti upravljanja ljudskim potencijalima, data je depolitizaciji javnog sektora u BiH kroz zagovaranje profesionalizma i integriteta, a naročito izgradnju procedura imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru po principima kompetentnosti i meritornosti.

Uprkos činjenici da su vlade svih nivoa usvojile pomenute dokumente, u dosadašnjem periodu implementacije postignut je izuzetno ograničen napredak u reformi javne uprave i poboljšanju njenih kapaciteta u smislu ispunjavanja zahtjeva evropskih integracija. Evropska komisija i drugi relevantni subjekti su kroz svoje izvještaje² konstantno izražavali ozbiljnu zabrinutost zbog nedovoljnog progressa reformi uprave i nedostatka saradnje između različitih nivoa, te ukazivali na potrebu izrade nove strategije reforme javne uprave.

U oblasti upravljanja ljudskim potencijalima, evidentno je prisustvo političkih uticaja kod zapošljavanja ne samo rukovodećih kadrova, već i po dubini javnog sektora, čak do nivoa izvršilaca i saradnika. Razdvajanje političkih funkcija i javne uprave nije na jasan način precizirano. Uslovi kompetencija za rukovodeća mjesta nisu definirani precizno, polazeći od neophodnih specifičnih znanja i iskustva, ili usmjerenih obrazovnih profila, već naprotiv, veoma uopšteno i teško provjerljivo. Javni konkursi

² Dostupno na: http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis

ne garantiraju iole kvalitetnu procjenu kompetencija kandidata, već su zasnovani na arbitrarnim, nestandardiziranim procjenama članova komisija.

Pomenuti nedostaci, uz mnoge druge navedene u dokumentu *Analiza instrumenata političkog imenovanja i zapošljavanja* u javnom sektoru u BiH³, doveli su do toga da regulatorni okvir izbora i imenovanja na rukovodeće pozicije u javnom sektoru, na svim nivoima vlasti u BiH, ne obezbjeđuje na kompetencijama zasnovano zapošljavanje rukovodećih državnih⁴ službenika, niti takvo imenovanje uprava i rukovodstava javnih ustanova, javnih preduzeća, fondova, agencija i dr. Regulatorni okvir je fragmentiran, neprecizan, u mnogim segmentima nedovoljno jasan i kvalitetan, te ostavlja izuzetno veliku mogućnost diskrecionih ovlaštenja svim akterima uključenim u postupke imenovanja. Gore pomuneta analiza navodi da postoji preko 150 pojedinačnih pravnih normi (zakona, podzakonskih akata i statuta) na sva četiri nivoa vlasti u BiH, koji uređuju postupak imenovanja i zapošljavanja rukovodećih i drugih službenika.

Institut javnog konkursa, iako propisan kod pomenutih imenovanja, pretvoren je u puku formalnost. Zakonite i transparentne procedure, kao i efikasni instituti javnih konkursa za izbor, imenovanja i zapošljavanja kadrova na rukovodećim i upravljačkim pozicijama u javnom sektoru, te državnih službenika i namještenika u upravi, prvi su preduslov dobre uprave lišene presudnog vanjskog institucionalnog ili parainstitucionalnog utjecaja. Javni konkurs sa svim podrazumijevajućim elementima jedan je od ključnih mehanizama zaštite, također i od presudnog utjecaja pojedinaca, grupa ili organiziranih subjekata izvan državnog aparata kao što su političke stranke, poslovni centri moći, interesne grupe, vjerske zajednice, strani ili međunarodni subjekti, itd.

Ipak, s obzirom da je važna karakteristika predstavničke demokratije konkurencija političkih subjekata i takmičenje za osvajanje vlasti, u kontekstu ove teme, odnos političkih stranaka i javne uprave od presudne je važnosti. Stranačka pripadnost ili druga lična veza kandidata ili nosilaca rukovodnih pozicija u javnoj upravi ne bi smjela biti relevantna, a nipošto presudna karakteristika prilikom imenovanja ili zapošljavanja u javnom

³ Dostupno na www.sposobnimanepodobnim.ba

⁴ Ispravno bi bilo koristiti termin „javni službenik“, mada ovaj integralni pojam nema uporište u zakonodavstvu koje u pravilu koristi termine državni službenik, ali je time reduciran samo na užu administraciju, ne i na cjelinu javnog sektora.

sektoru⁵. Niti jedna radna pozicija u javnom sektoru, od visokih upravljačkih i rukovodećih, do namještenika i pomoćnih radnika, ne smiju se smatrati izbornim ili stranačkim plijenom, osim jasno definiranih tzv. „političkih funkcija“.

2. GRANICA IZMEĐU POLITIČKE VLASTI I JAVNE UPRAVE

Formalne političke funkcije su one koje shodno izbornom zakonodavstvu predstavljaju predmet stranačke konkurencije na izborima, poznate kao “pozicije neposrednog izbora” isključivo u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. To su u prvom redu državni, entitetski, kantonalni i lokalni parlamenti i skupštine, zatim pozicije članova Predsjedništva BiH, pozicije Predsjednika/potpredsjednikâ Republike Srpske, te pozicije načelnikâ i gradonačelnikâ (izuzev gradova Sarajevo, Mostar, Istočno Sarajevo i Brčko distrikta). Ovo izuzeće definirano je Izbornim zakonom BiH⁶, a potom potvrđeno zakonima o državnoj službi koji pobrojane funkcije ne smatraju dijelom državne službe ili javne uprave.

U drugom redu jesu političke funkcije posrednog izbora delegatskim modelom, a to su domovi/vijeća naroda države i entiteta, što su takođe imperativne odredbe Izbornog zakona BiH.

Treći nivo čine politička imenovanja formalne izvršne vlasti⁷, što je dijelom predmet izbornog, a dijelom drugog predmetnog zakonodavstva. Politička imenovanja formalne izvršne vlasti podrazumjevaju parlamentarna imenovanja Predsjednika/potpredsjednikâ Federacije BiH, Vijeća ministara BiH, vladâ entiteta i kantona, Vlade i Gradonačelnika Brčko distrikta, te posredni izbor gradonačelnikâ gradova Sarajevo, Mostar i Istočno Sarajevo.

Posljednjim nivoom tzv. političkih imenovanja možemo smatrati tzv. uže kabinete, odnosno savjetnike i personalni ured rukovodećih funkcionera

⁵ Primjera radi, Zakon o državnoj službi BiH, u članu 16. stav e), između ostalog nalaže da: „Državni službenik ne može biti član upravnih i drugih odbora političkih stranaka i ne smije slijediti instrukcije političkih stranaka“.

⁶ https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-bos.pdf

⁷ Ovaj nivo političke vlasti deriviran je iz ustavnih odredbi, kao i neposredno izabrani pojedinci, ali posebnim zakonima (Zakon o Vijeću ministara, Zakon o Vladi FBiH, Zakon o Vladi RS, zakoni o kantonalnim vladama, itd.) preciziran je način popunjavanja ovih organa, nadležnosti i prava imenovanih, čime je njihova pozicija takođe izuzeta iz sistema državne službe, što su predmetni zakoni potom potvrdili u odredbama o izuzeću.

kojima je shodno zakonu dato diskreciono pravo imenovanja ovih osoba.

Zbir svih pobrojanih formalnih i pratećih političkih funkcija u Bosni i Hercegovini, uključujući nivo države, entiteta i kantona iznosi približno 1.691, što je broj političkih funkcija vezan za opće/parlamentarne izbore. Također, na nivou lokalne samouprave, uključujući Brčko distrikt (BD), postoji dodatnih približno 4.148 političkih funkcija vezanih za lokalne izbore (općinska vijeća/skupštine opština/Skupština BD, načelnici i gradonačelnici). Zbirno, u Bosni i Hercegovini ima približno 5.771 formalna politička funkcija⁸.

Sva preostala imenovanja i zapošljavanja trebala bi biti predmetom sistema javne uprave, bez relevantnog ili presudnog utjecaja političkih centara moći, političkih stranaka ili pojedinaca na njeno kadrovsko popunjavanje i funkcioniranje.

Za potrebe ove analize isključivo su razmatrane upravljačke i rukovodeće funkcije, jer su iste ograničene mandatom ili pojednostavljeno, i u pravilu, osobe koje popunjavaju upravljačke i rukovodeće funkcije nisu time i državni službenici sa neograničenim mandatom ili ugovorom o radu, i uglavnom su smjenjivi tokom ili na kraju propisanog mandata od strane one instance koja ih je i imenovala. Ove upravljačke i rukovodeće pozicije glavni su predmet ove analize jer ih zakonske norme *de iure* definiraju kao ne-političke⁹, a svakodnevna politička praksa u posljednjih 15-ak godina *de facto* ih tretira kao, gotovo u potpunosti, političke.

Upravljački organi su najčešće kolektivni organi upravljanja i nadzora (upravni i nadzorni odbori, te ekvivalentni organi – vijeća, komisije, isl.), čija je jedna od nadležnosti izbor rukovodnih organa, tj. jednog ili više pojedinaca sa izvršnim funkcijama (npr. direktora). Predmet ove analize, pored formalnih političkih funkcija, jesu upravo ovi upravljački i rukovodeći organi i funkcije.

Pored njih, javnu upravu popunjavanju tradicionalni državni službenici i namještenici koji su u pravilu u trajnom radnom odnosu po osnovu ugovora o radu na neodređeno vrijeme. Iako se zapošljavanje državnih službenika

⁸ Moguća je manja statistička greška (+/- 1%) prilikom obrade ukupne sheme političkih pozicija.

⁹ Zakon o državnoj službi BiH, u članu 16. stav e), između ostalog nalaže da: „Državni službenik ne može biti član upravnih i drugih odbora političkih stranaka i ne smije slijediti instrukcije političkih stranaka“.

i namještenika takođe može problematizirati u kontekstu nedovoljne transparentnosti, zakonitosti, konkurentnosti i prije svega jednakih šansi, kategorija službenika i namještenika nije primarni predmet ove analize.

Na nivou Bosne i Hercegovine postoji približno 84 organa javne uprave od nivoa stalnih tijela Vijeća ministara, preko ministarstava do posebnih upravnih organizacija. U ovim organima postoji približno 331 upravljačka i rukovodeća pozicija.

Ukupnost javnog sektora, a unutar toga posebno javna administracija, na državnom nivou, podrazumijeva:

1. Ministarstva pri Vijeću ministara;
2. Stalna tijela pri Vijeću ministara (poput Direkcije za evropske integracije ili Direkcije za ekonomsko planiranje BiH) i upravne organizacije pri ministarstvima (poput Granične policije ili SIPA-e);
3. Samostalne upravne organizacije (u šta spadaju agencije, instituti, fondovi, itd.);
4. Posebne upravne organizacije (poput Centralne izborne komisije ili Centralne banke BiH).

Na nižim nivoima uprave, posebno entiteta, kantona pa i općina/opština, uz manje izuzetke, moguća je generalna klasifikacija javne uprave na:

1. Vladine institucije (ministarstva) i urede;
2. Upravne organizacije pri ministarstvima;
3. Samostalne upravne organizacije, fondove i fondacije;
4. Javne ustanove i javna preduzeća;
5. Kompanije u punom ili većinskom vlasništvu države/vlade.

Na nivou Republike Srpske postoji približno 420 organa javne uprave od nivoa ureda Vlade RS do javnih ustanova i preduzeća u nadležnosti republičke vlasti. U ovim organima postoji približno 2.856 upravljačkih i rukovodećih pozicija.

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine postoji približno 86 organa javne uprave od nivoa vladinih ureda i institucija do javnih ustanova i preduzeća, ne računajući ona koja nisu javna ali su u većinskom državnom vlasništvu. U ovim organima postoji približno 245 upravljačkih i rukovodećih pozicija.

Na nivou kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine postoji približno 972 organa javne uprave od nivoa ureda kantonalnih Vlada do kantonalnih javnih ustanova i preduzeća. U ovim organima postoji približno 4.691 upravljačka i rukovodeća pozicija.

Zbir svih pobrojanih organa javne uprave u Bosni i Hercegovini, uključujući nivo države, entiteta i kantona iznosi približno 1.562, te približno 8.123 upravljačke i rukovodeće pozicije¹⁰.

Na nivou lokalne samouprave koja uključuje 143 općine, opštine i grada, te Brčko distrikt Bosne i Hercegovine postoji približno 3.121 organ javne uprave u kojima postoji približno 11.810 upravljačkih i rukovodećih pozicija¹¹.

Zbirno, u Bosni i Hercegovini ima približno 4.683 organa javne uprave/ javnih usluga, te 19.933 upravljačke i rukovodeće pozicije.

Zbir formalnih političkih funkcija (5.839), te zbir upravljačkih i rukovodećih pozicija (19.933) u javnoj upravi, daje nam sliku menadžmenta ukupnog javnog sektora u Bosni i Hercegovini koji broji približno 25.772 formalne političke, upravljačke i rukovodeće funkcije i pozicije (ne računajući dio državnih kompanija). Iako ovaj zbir predstavlja miješanje političkih i nepolitičkih funkcija, naglašen je s namjerom uvida u širinu političkih imenovanja izvan formalnih političkih funkcija.

Pored navedenih političkih, upravljačkih i rukovodnih funkcija u BiH, prema podacima Agencije za statistiku, u BiH, na svim nivoima uprave u svim organima, institucijama, ustanovama, javnim preduzećima i drugim oblicima isporuke javnih usluga, radi minimalno 166.000 osoba kao državni službenici, namještenici ili uposleni u sektorima sigurnosti, pravosuđa, školstva, zdravstva i drugih javnih usluga. Od ovog broja, 74.000 se odnosi na državnu službu i javnu sigurnost, a 92.000 na javno zdravstvo i javno školstvo.

¹⁰ Moguća je manja greška (<1%) prilikom obrade ukupne sheme javne uprave i sabiranja.

¹¹ Ove zbirove uzeti s rezervom, jer su dobijeni metodom uzorkovanja, pri čemu je moguća greška do 10%.

3. ZAKONSKI OKVIR IMENOVANJA I ZAPOŠLJAVANJA U JAVNOJ UPRAVI

Zakonski okvir za funkcioniranje javne uprave na državnom nivou čini blizu 50 zakonskih i ekvivalentnih akata (među njima podzakonskih akata, statuta, isl.), među kojima su, izuzev ustavnih normi i Izbornog zakona kao okvira političkih funkcija, ključni Zakon o upravi, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave, te Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima.

Shodno zakonu, članovi Parlamentarne skupštine BiH, članovi Predsjedništva, ministri Vijeća ministara, zamjenici ministara, članovi Stalnog komiteta za vojna pitanja, Ombudsmen, članovi Centralne izborne komisije, profesionalna vojna lica, guverner i viceguverneri Centralne banke, generalni revizor i zamjenici generalnog revizora Ureda za reviziju finansijskog poslovanja institucija BiH, nisu državni službenici i njihov pravni status se uređuje drugim propisima.

Sekretari domova Parlamentarne skupštine BiH i sekretar Zajedničke službe Parlamentarne skupštine BiH nisu državni službenici. Osobe zaposlene kao savjetnici članova Parlamentarne skupštine, članova Predsjedništva, predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera Centralne banke takođe nisu državni službenici.¹²

Sekretaru domova, sekretaru Zajedničke službe i savjetniku se ne garantira sigurnost uživanja položaja. Sekretari domova, sekretar Zajedničke službe i savjetnik mogu biti razriješeni dužnosti u bilo koje vrijeme od strane organa koji ga je imenovao, na prijedlog ovlaštenog predlagача. Mandat sekretara domova i sekretara Zajedničke službe ne može biti duži od mandata saziva Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Mandat savjetnika ne može biti duži od mandata osobe koju savjetuje.

Ovih nekoliko zakonskih odredbi impliciraju da su pobrojane funkcije ustvari formalne političke ili kvazi-političke funkcije, kako smo ih opisali prethodno. S druge strane, shodno zakonu, „državni službenik postavlja se

¹² Član 4. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH”, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12)

na jedno od slijedećih radnih mjesta:¹³

1. Rukovodeći državni službenici:

- a) sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom;
- b) pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor.

2. Ostali državni službenici, bez ograničenja mandata :

- a) šef unutrašnje organizacione jedinice;
- b) stručni savjetnik;
- c) viši stručni saradnik;
- d) stručni saradnik.“

Kada je riječ o procesu imenovanja i zapošljavanja u javnoj upravi na državnom nivou osnovni zakon koji regulira ovu oblast je Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (slično u FBiH i RS). Ovim zakonom uređuje se pravni status državnih službenika u ministarstvima, samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i drugim institucijama BiH. Kao načine popunjavanja upražnjenog radnog mjesta državnog službenika, Zakon o državnoj službi propisuje interni i eksterni premještaj državnog službenika, te *Javni konkurs*.

Osnovni regulatorni okvir rada javne uprave u Republici Srpskoj čine Zakon o republičkoj upravi, Zakon o Vladi, Zakon o ministarstvima, Zakon o državnim službenicima, Zakon o lokalnoj samoupravi, te još preko 20 zakona, pravilnika, uredbi i odluka.

Zbog specifične unutrašnje organizacije Federacije BiH, poslovi uprave organizirani su i na federalnom i na kantonalnom nivou, a povjereni su federalnim ministarstvima, upravama i ustanovama, odnosno, kantonalnim ministarstvima, kantonalnim upravama i kantonalnim upravnim organizacijama. Osnovni regulatorni okvir rada javne uprave u Federaciji BiH čine Zakon o državnoj službi, Zakon o orgaizaciji organa uprave, Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, Zakon o organizaciji organa uprave, Zakon o javnim preduzećima, te još preko 20 zakona, uredbi, pravilnika i odluka. Na kantonalnom nivou, postoji dodatnih preko 90 zakona, uredbi, pravilnika i odluka, pri čemu većina kantona ima

¹³ Član 7. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH”, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12)

vlastite zakone o vladi, ministarstvima i drugim organima uprave, zakone o državnoj službi, zakone o organizaciji organa uprave, itd¹⁴.

Heterogena ustavna i administrativna konstrukcija Bosne i Hercegovine odredila je i vrlo složen, međusobno nekomplementaran zakonodavni sistem koji uređuje ukupnu javnu upravu, što otežava razumijevanje, pa i upravljanje javnim sektorom, te isporučivanje adekvatnih javnih usluga shodno principima na kojima počiva javna uprava, opisanim u uvodnim razmatranjima.

Zakonski okvir na svim nivoima vlasti ostavlja veoma širok krug rukovodećih kadrova koji se imenuju bez dovoljno jasno propisanih kriterija i/ili u procedurama koje nisu transparentne i/ili bez jasno propisane obaveze davanja javno dostupnih obrazloženja. Naime, većina rukovodioca, kako unutar sistema države službe tako i u ostatku javnog sektora imenuje se, tj. postavlja se na temelju odredbi zakona o ministarskim i vladinim imenovanjima (BiH, FBiH, RS). Ovi zakoni, iako na nivou principa i generalnih normi imaju kapacitet da doprinesu meritornom izboru kandidata, postupak provođenja javnih konkursa u posljednjih 10 godina nedvosmisleno ukazuje na distorziju ishoda koje su ovi zakoni trebali osigurati.

Primjera radi, iako Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH u Članu 3, Principi Zakona, nalaže "Kvalitet: Glavni princip kojim se rukovode sva imenovanja je princip izbora na osnovu kvaliteta putem dobro informiranog izbora lica koja po svojim sposobnostima, iskustvu i kvalitetima odgovaraju potrebi reguliranog organa koji je u pitanju". Drugi princip, Otvorenost i Transparentnost, nalaže: "Principi javnosti upravljanja primjenjuju se na proces imenovanja". Uprkos ovoj odredbi, nekoliko koraka u postupku imenovanja ne slijede uspostavljenje principe, poput načina imenovanja komisija za izbor kandidata, kriteriji za ocjenjivanje prilikom usmenog intervjua, udio bodova sa usmenog ispitivanja u ukupnom bodovanju, formiranje rang liste kandidata, te konačni izbor sa liste kandidata, koji nužno ne znači izbor najbolje rangiranog. Presudni udio bodova s usmenog dijela ispita u ukupnom broju bodova dodjeljuje komisiji široke diskrecione ovlasti, ali je složeniji izazov izostanak standardiziranog usmenog ispita, tj. metodike utvrđivanja znanja i podobnosti kandidata, s

¹⁴ Pregled svih predmetnih pravnih akata dostupan na internet adresi www.sposobnimanepodobnim.ba

unaprijed poznatim opsegom pitanja, načinom bodovanja i vezom između zadovoljavajućeg odgovora i potrebnog broja bodova. Zbog toga se nerjetko dešava paušalno ocjenjivanje kandidata, nemeritorno formiranje rang liste, a u konačnici, izbor kandidata koji nisu nužno dobili najveći broj bodova, sa ili bez adekvatnog obrazloženja.

Različiti podsistemi javnog sektora (npr. javna administracija u užem smislu, podsistem za pružanje usluga u obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti itd.), te javna preduzeća, imaju određene specifičnosti koje zahtijevaju detaljniju opservaciju.

Kada je u pitanju *javna uprava u užem smislu*, velike dileme u stručnoj i laičkoj javnosti su prisutne po pitanju dubine depolitizacije uprave, odnosno odluke o tome da li bi i koje javne visoke funkcije trebale biti predmet politički uslovljenih imenovanja (uz manje ili veće zahtjeve za kompetancijama kandidata). Pored toga, postojeći regulatorni okvir nikako ne obezbjeđuje imenovanja koja bi bila zasnovana na utvrđenom minimumu kompetencija kandidata za visoke funkcije i to u procedurama kroz koje bi takve kompetencije mogle biti utvrđene i obrazložene. Prisutna je velika proizvoljnost, pravna nesigurnost i nejednakost u primjeni propisa.

Podsistem za pružanje javnih usluga (obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita) karakterizira još veća fragmentiranost propisa i nepreciznost u dijelu imenovanja najviših rukovodilaca. Iako se radi o izuzetno velikom broju zakonskih i drugih propisa koji uređuju pojedine oblasti javnih usluga, sa sigurnošću se može tvrditi da principi meritokratije nisu ni približno zaživjeli. Vlade i drugi subjekti nemaju, niti žele imati, razvijene procedure kroz koje bi se imenovanja u ovom podsistemu mogla prilagoditi specifičnosti i značaju usluga koje pojedine ustanove trebaju pružiti, kao što su osnovne i srednje škole, domovi zdravlja, bolnice i klinički centri.

Javna preduzeća i preduzeća u većinskom državnom vlasništvu su poseban upravni fenomen. S obzirom na to da javna preduzeća imaju veoma veliki udio u javnim prihodima i rashodima, njihov značaj je izuzetan. Opet, propisi koji uređuju transparentnost, način trošenja sredstava, imenovanja nadzornih i rukovodnih kadrova, zapošljavanje i dr, mnogo su neprecizniji od propisa koji uređuju organe uprave, tj. državnu službu, te cjelokupno poslovanje subjekata koji se finansiraju iz budžeta. Na osnovu navedenog, može se sa sigurnošću konstatovati da su javna preduzeća primarno ishodište politizacije, tj. ekonomske i političke moći stranaka. Slično

kao u podsistemu pružanja javnih usluga, ne postoje mehanizmi koji bi obezbijedili da se imenovanja uprava i rukovodstava ovih preduzeća vrše po principu izbora najboljih kandidata.

Nezadovoljavajući zakonski okvir koji omogućuje široku arbitrarnost i onemogućuje provođenje konzistentnih politika regrutovanja rukovodećih kadrova u javnom sektoru, kao što je naglašeno u dokumentu *Analiza instrumenata političkog imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru u BiH*, rezultat je nedovoljne političke volje za provođenje reformi, odnosno unaprjeđenje postojećeg stanja na način promoviranja profesionalizacije, meritokratije i jačanja kompetitvnosti u procesu selekcije rukovodećih kadrova.

4. JAVNI KONKURSI – NEEFEKTIVNA FORMALNOST

Kao što je prethodno opisano, zakonodavni okvir i procedure imenovanja na rukovodeće i upravljačke funkcije u javnoj upravi, na nivou provedbenih propisa i svakodnevne prakse potvrđuje da su ove norme ustvari podešene tako da ne idu u korist izboru najboljih kandidata, jednakim šansama, konkurenciji, već sve dubljoj politizaciji, nepotizmu, diskriminaciji, klijetelizmu i u konačnici - korupciji. Od donošenja temeljnih predmetnih zakona, legislativa koja uređuje oblast imenovanja i zapošljavanja u javnoj upravi permanentno se derogira ili na normativnom ili na praktičnom nivou.

Posebno izražen problem jeste institut javnih konkursa koji su postali formalnost, često bez ikakvog stvarnog značaja, jer različitim malverzacijama postaju besmisleni i farsa za zadovoljvanje proceduralnih odredbi, uz demonstraciju vrlo niskih kriterija transparentnosti i pravičnosti. Provedbeni propisi omogućili su političkoj vlasti ovladavanje gotovo cjelokupnim javnim sektorom, imenovanjima i zapošljavanjima upravo preko instituta javnog konkursa.

Ilustracije radi, na primjeru javnih konkursa za imenovanje ili zapošljavanje u državnoj službi na nivou BiH, Agencija za državnu službu oglašava upražnjeno mjesto, na zahtjev organa u kojem je mjesto upražnjeno. Agencija imenuje posebne komisije za izbor, pred koje kandidati dolaze na ocjenu. Za razliku od nižih nivoa, ovdje usmeni intervju ne nosi najveći broj bodova u odnosu na druge kriterije bodovanja i presudno ne odlučuje o konačnim rang-listama kandidata. Dakle, ljudski faktor, tj. subjektivna

ocjena članova komisija ovdje nije presudna determinanta uspjeha nekog od kandidata, ali učestvuje približno s 30% bodova. Na nižim nivoima, komisije idalje imaju presudnu ulogu u izboru kandidata, jer usmeni dio ispita nosi i najveći broj bodova, pa ovakav model omogućava veliki prostor za manipulaciju procesom imenovanja, praksom nejednakog nastupa (članova) komisije prema kandidatima, neujednačene složenosti pitanja, diskutabilnom objektivnošću ocjene ispravnih odgovora, objektivnom komparacijom kandidata i ukupnog dojma, pa sve do velikog prostora za namještanje konkursa instruiranim ili sugestivnim pitanjima, itd. Na kraju procesa, konačnu odluku o zapošljavanju službenika donosi Agencije, a u slučaju rukovodioca organ koji je pokrenuo postupak.

Rukovodeće državne službenike imenuje nadležna institucija, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije (BiH, RS, FBiH), sa liste, a ne po listi (ili rang-listi) uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs (**Član 28.2**). U praktičnom smislu to znači da kandidat može dobiti maksimalan broj bodova u postupku ocjenjivanja, a ipak imenovan može biti kandidat sa najmanjim brojem bodova, jer je politički ili na drugi način podobniji. Ove odredbe su kritična tačka predmetne legislative i kao takve prevashodno generiraju politizaciju, politička imenovanja i zapošljavanja, nepotizam i korupciju.

Na nižim nivoima vlasti, entitetskom, kantonalnom i lokalnom, predmetna legislativa još više ide u korist političkom inženjeringu imenovanja i zapošljavanja jer su komisije za izbor i imenovanja manje nezavisne od onih na državnom nivou. Zakodavni okvir time je potpuno prilagođen interesima političkih centara moći, a na štetu kandidata (građana), vladavine prava, jednakih šansi, meritokratije i transparentnosti. Sve opisano ekstremno umanjuje povjerenje građana u pravni poredak, vladavinu zakona i jednakost pred zakonom.

5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

U postojećem neopatrimonijalnom sistemu u BiH, klijentelistički način regrutiranja rukovodećih kadrova u javnom sektoru predstavlja osnovni način njegovog funkcioniranja i reprodukcije. Ključ problema leži u načinu funkcioniranja političkog sistema i njegovih ključnih aktera - političkih partija i njihovih lidera, koje javni sektor dominantno percipiraju

i koriste kao polugu vršenja vlasti, a ne kao servis na usluzi građanima. Odsustvo interne demokratije unutar političkih stranaka snažno uslovljava funkcioniranje javnog sektora. Vrhovi političkih partija, da bi osigurali podršku unutar vlastite stranke, raspoređuju rukovodeće pozicije u javnom sektoru po sistemu plijena (*spoils system*) bez meritornih kriterija, zauzvrat očekujući potpunu lojalnost postavljenih rukovodećih kadrova i od njih zaposlenih nižih službenika.

Posljedica navedenog stanja jeste nespremnost političkih elita da krenu u provođenje neophodnih reformskih poteza koji bi prije svega obuhvatali uspostavu principa meritokratije, racionalizaciju broja zaposlenih, otvaranje javnog sektora prema građanima i smanjenje troškova javne administracije. Političke elite su javni sektor uglavnom koristile za kupovinu socijalnog mira, zapošljavajući lojalne stranačke kadrove. Stoga je takav sistem važna poluga moći političkih elita, koje oni nisu spremni da se odreknu, pogotovu, što bi uvođenje principa meritokratije kao i racionalizacija broja zaposlenih i smanjenje troškova javnog sektora bile izrazito nepopularne mjere, te bi kao takve značile gubitak podrške značajnog dijela biračkog tijela. Generalno, politička elita u posljednjoj dekadi nije pokazivala interes za provođenje neophodnih reformi, već je isključivo nastojala osigurati kratkoročnu korist za sebe, što za zemlju dugoročno ima pogubne posljedice. Gotovo je nemoguće dobiti posao ili napredovati u javnoj upravi, posebno na upravljačkim i rukovodećim pozicijama, bez ličnih veza, podrške ili članstva u trenutno vladajućoj političkoj stranci, koja pak osigurava nominaciju, imenovanje ili zapošljavanje.

I pored činjenice da je reformiranje javne uprave bilo vrlo visoko na listi uslova EU od samog početka integriranja zemlje u EU, kao i da su odgovarajuća sredstva stavljena na raspolaganje za taj proces, rezultati provođenja reformi daleko su od zadovoljavajućih. Sporost u usvajanju neophodnih reformskih politika svakako je rezultat nepostojanja političke volje za napretkom u oblasti, koja je opet uslovljena činjenicom da političke elite parazitiraju u okviru ovako postavljenih standarda upravljanja javnim sektorom. Takav pristup proizvodi veoma neefikasnu javnu upravu, koja nije u stanju odgovoriti potrebama društva i građana, zatim izuzetno nizak nivo kvaliteta u oblastima pružanja usluga u oblasti zdravstva, obrazovanja, komunalnih usluga, penziona i socijalne politike i dr. Dalje, javna preduzeća zbog lošeg kadroviranja i kupovine socijalnog mira kroz prekomjerno zapošljavanje, ostvaruju vrlo loše poslovne i finansijske rezultate, što

društvo dodatno košta, jer se gubici pokrivaju kroz netransparentne dotacije tim preduzećima ili naprosto kroz legitimiranje gubitaka.

Proces ukupnih reformi javnog sektora, uključujući i one koje mogu osigurati uspostavljanje depolitiziranog procesa regrutiranja rukovodećih kadrova u javnom sektoru, mora se temeljiti na sljedećim principima:

Transparentost – Potpuna javna dostupnost procesa regrutiranja rukovodećih kadrova u javnom sektoru, ali i svih drugih uposlenih. Postupke izbora i imenovanja rukovodećeg kadra potrebno je urediti na način da se obezbijedi javna dostupnost svih, na meritornoj osnovi formiranih, procesa regrutiranja.

Neophodno je, pored javnog raspisivanja konkursa i objave imenovanja, vidljivim učiniti i druge segmente konkursa, kao što su ocjenjivanje i rangiranje kandidata, precizne kriterije, te metod primjene tih kriterija, obrazloženja za date ocjene, rang liste s vidljivim imenima i osvojenim bodovima, itd. Ovo bi omogućilo uvid javnosti u razloge za predlaganje ili imenovanje/postavljenje/zapošljavanje određenih kandidata. Također, na ovaj način bi se obezbijedio i pozitivan pritisak na komisije i odgovorne službenike u konkursnim procedurama, te olakšao rad lica ili organa koji odlučuju po pritužbama i žalbama.

Integritet – Osiguravanje integriteta procesa regrutiranja rukovodećih i drugih kadrova, bez spoljnih uticaja. Sva rješenja treba da se zasnivaju na logici da formirane komisije za provođenje konkursa treba da budu potpuno samostalne i objektivne u radu i donošenju odluka.

Potrebno je uvesti nedvosmisleno pravilo ili obavezu da konačno imenovanje bude izvršeno po listi, a ne sa liste kandidata. Takođe, odluke tih komisija moraju biti obavezujuće za odgovorne osobe ili organe. To se može postići propisivanjem obavezujućeg pravila da su odluke komisija konačne. Na taj način bi se onemogućila prisutna praksa poništavanja konkursnih procedura prostim nedonošenjem akta o imenovanju na preporuku komisije.

Za najviše rukovodeće funkcije u javnom sektoru, komisije ne bi bile imenovane na način na koji to propisi sada utvrđuju, već bi bile imenovane od strane posebnih organa ili savjeta, a s ciljem obezbjeđenja kompetentnosti i nezavisnosti tih komisija.

Neophodno je osigurati odgovarajući uticaj pri procesu imenovanja samih korisnika usluga. Isto tako u skladu sa specifičnostima pojedinih oblasti neophodno je osigurati odgovarajuću autonomiju institucija da samostalno donose odluke o izboru rukovodstava (npr. autonomija univerziteta). Potrebno je posebnim propisom urediti zaštitu članova komisija i drugih lica koji pruže dokaze o nepravilnostima prilikom provođenja konkursnih procedura.

Meritokratija – Podrazumijeva osiguravanje kompetitivnog procesa regrutiranja rukovodećih kadrova uz jasno obrazlaganje odluka pri odabiru rukovodećih kadrova.

Potrebno je detaljnije, preciznije i kvalitetnije definirati obrazovne, kompetencijske i druge standarde za obavljanje rukovodećih funkcija u javnom sektoru, te odredbe propisa koje se odnose na opšte i posebne uslove za kandidate, kao i kriterije za vrednovanje kandidata, a kako bi se izbjegla suviše velika diskreciona prava osoba ili institucija koji su odgovorni za raspisivanje i provođenje javnih konkursa, odnosno za konačna imenovanja.

S ciljem promocije napretka i karijernog razvoja u javnom sektoru, odnosno popunjavanja rukovodećih kadrova iz redova dokazanih službenika, neophodno je definirati standarde kompetencija za radna mjesta i rukovodeće funkcije, te ih uvrstiti u opise radnih mjesta, odnosno funkcija. Tim standardima, neophodno je definirati minimum znanja, vještina i osobina za radna mjesta, odnosno funkcije.

Neophodno je u znatnoj mjeri poboljšati kvalitet javnih konkursa u pravcu umanjenja subjektivizma članova komisija, odnosno obaveze preciznog obrazlaganja donesenih odluka. To se može postići kroz umanjenje značaja intervju sa kandidatima na ukupnu ocjenu kandidata (uvođenje ili povećanje značaja drugih oblika testiranja, primjena automatiziranih rješenja, specifično bodovanje programa ili projekata koje kandidati predlažu pri prijavama i dr.). Dalje, kroz izradu jedinstvenih protokola i obrazaca za evidentiranje podataka, izradu jedinstvenih prijavnih obrazaca, obrazaca biografija, zatim formi za ocjenu kvalifikacija kandidata, njihovih odgovora, testova, predloženih planova i programa i dr, uvesti jedinstvena pravila za primjenu konkursnih procedura, čuvanje dokumenata i davanje na uvid u opravdanim slučajevima.

Zemlja sa ekstremno visokom stopom nezaposlenosti morala bi promovirati jednakost barem prilikom imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru. Ipak, nerijetko su tzv. politički lideri i nosioci najodgovornijih političkih pozicija javno, nakon izbora „raspodjeljivali“ ključne pozicije u javnoj upravi kao „stranački plijen“ ne smatrajući to ni po čemu spornim.

Gore opisana politička i stranačka imenovanja rukovodilaca i službenika vrlo važnih državnih agencija i institucija (npr. Izborna komisija, Regulatorna agencija za komunikacije, Ured revizora, itd.) generiraju vrlo nisku efikasnost, nerad, izostanak vertikalne odgovornosti, politizaciju službe, zloupotrebe ovlaštenja, itd. Istovremeno, značajno se narušava unutrašnja stabilnost institucija i doprinosi poremećajima u hijerarhiji odgovornosti (stranačko zapošljavanje generira odgovornost stranci, a ne instituciji), kao i slabljenju kapaciteta (zapošljavaju se podobni, a ne najbolji kandidati).

Onda kada javnost bude imala jasniju sliku o broju, strukturi i tehnologiji političkih imenovanja i zapošljavanja, sužen je prostor za otpor dijela institucija i političkih stranaka za transparentnim i fer procedurama, te zapošljvanju prema kvalifikacijama, a ne prema političkoj podobnosti. Iako su svi ovi subjekti deklarativno opredijeljeni za načela transparentnosti i meritokratije, nužno je pristupiti normativnim reformama i promjeni političke kulture i prakse, kako bi se uspostavio pravedniji, otvoreniji i održiviji sistem javne uprave.

Slijedećih nekoliko preporuka mogu biti osnova za otvaranje javnog dijaloga i reformiranje pravnih normi i prakse imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru:

1. Institut javnog konkursa treba biti inoviran na način da minimizira ili u potpunosti eliminira „ljudski faktor“ prilikom ocjenjivanja kvalifikacija i individualnih kvaliteta kandidata. To se može postići drugačijom distribucijom bodovanja po kriterijima ili automatiziranim tehnološkim rješenjima javnih konkursa pismenim putem ili automatiziranim intervjuom.
2. Odredbe koje definiraju izbor kandidata „sa liste“, redefinirati u izbor „po listi“ kandidata koji su prošli izbornu proceduru, čime bi se minimizirao domet političkih imenovanja.
3. Inicirati donošenje posebnog zakona radnog naziva „Zakon o političkim funkcijama“ kojim bi se nedvosmisleno definirale pozicije koje se smatraju političkim, koje su predmet izborne političke konkurencije i

koje podrazumjevaju ograničeni „politički“ mandat komplementaran sa mandatom zakonodavne i izvršne vlasti predmetnog nivoa uprave. Sve ostalo mora biti nezavisna javna uprava jakog integriteta.

4. Javne konkurse za izbor i imenovanja u svim organima javne uprave učiniti potpuno transparentnim i dostupnim u „realnom vremenu“, zajedno sa preciznim opisima procedura i odgovornosti svih strana u postupku, te objavom rang listi, s imenima i bodovima.
5. Razmotriti normativnu ili običajnu departizaciju formalnih političkih funkcija na najvišem nivou izvršne vlasti, poput Predsjedništva BiH i Predsjednika/potpredsjednika entiteta, po uzoru na zemlje ragiona (Srbija, Hrvatska, Turska).

Korišteni izvori

1. Ustav Bosne i Hercegovine [http://msb.gov.ba/PDF/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos\(2\).pdf](http://msb.gov.ba/PDF/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos(2).pdf)
2. Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH (“Službeni glasnik BiH”, broj 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12)
3. Izborni zakon BiH (prečišćeni tekst) <https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/POIZpw110508-hrv.pdf>
4. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (integralni) (“Službeni glasnik BiH”, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12)
5. Zakon o ministarskim imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima (“Službeni glasnik BiH”, broj 37/03)
6. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (sa integrisanim izmjenama i dopunama) („Službeni glasnik BiH“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09)
7. Zakon o Vijeću ministara BiH (integralni) („Službeni glasnik BiH“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08)
8. Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH http://www.vijeceministara.gov.ba/pdf_doc/default.aspx?id=8096&langTag=hr-HR
9. Ustav Federacije BiH (prečišćen tekst) (“Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08)
10. Zakon o Vladi Federacije BiH (“Službene novine Federacije BiH”, br. 58/02, 19/03 i 2/06)
11. Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH „Službene novine Federacije BiH“ broj: 34/03
12. Zakon o državnoj službi u FBiH („Službene novine Federacije BiH“ broj 29/03; 23/04; 39/04; 54/04; 67/05; 08/06; 04/1299/15)
13. Zakon o javnim preduzećima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ broj 81/08, 109/12)
14. Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji BiH (Službene novine Federacije BiH, broj 49/05)
15. Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH (Službene novine Federacije BiH, broj 35/05)

16. Ustav Republike Srpsk http://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf
17. Zakon o Vladi RS
18. Zakon o državnim službenicima RS (“Sl. glasnik RS”, br. 118/2008, 117/2011, 37/2012 i 57/2016)
19. Zakonom o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS (“Sl. glasnik RS”, 41/03)
20. Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, EK: http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA
21. Politike i prakse izbora i imenovanja u javnom sektoru u BiH, CCI, 2016. www.sposobnimanepodobnim.ba
22. Preporuke za zakonodavnu reformu - Meritokratija umjesto partitokratije Nužnost depolitizacije imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru, CCI, 2016. www.sposobnimanepodobnim.ba