

**Originalni naučni rad**

**UDK 342.9:35.07(497.6)**

**DOI 10.7251/SVA1816034A**

## **EVROPEIZACIJA I MODERNIZACIJA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI**

**Mr Ljiljana Aulić<sup>1</sup>**

**Apstrakt:** Javna uprava je oslonac za efikasno funkcionisanje političkih, ekonomskih i društvenih procesa. Od kvalitete javne uprave zavisi priprema zemalja na putu pristupanja Evropskoj uniji, gdje su utvrđeni obavezni kriterijumi koji naglašavaju zahtjev za reformisanje javne uprave zemalja kandidata. Međutim, pored kopenhaskih i madridskih kriterija, traži se usklađivanje javnih uprava zemalja kandidata sa evropskim upravnim prostorom.

Cilj rada je da ponudi odgovor zašto je dobra uprava potrebna Bosni i Hercegovini i na koji način principi evropskog upravnog prostora mogu uticati na efikasno funkcionisanje asimetričnog uređenja entiteta. Autor ističe da se izostankom usklađivanja sa upravnim vrijednostima oličenim u načelima „dobre uprave“ ne može napredovati na putu evropskih integracija.

Metode koje će se u radu primijeniti zbog evidentnih razlika Bosne i Hercegovine od drugih tranzitivnih zemalja, jesu metoda analize i njena osnovna metoda specijalizacije. Hipotetičko-deduktivna metoda primjenjuje preispitivanje postojećeg saznanja o procesu evropskih integracija, koji se ogleda u određenom stepenu kritičnosti autora i stalnom preispitivanju postojećeg saznanja o principima evropskog upravnog prostora, kako bismo ostvarili cilj rada.

Rezultati analize nas upućuju da potreba evropeizacije i modernizacije javne uprave u organizacijskom i funkcionalnom aspektu kroz reformu javne uprave, proizilazi iz karakteristika loše uprave nasljedene iz socijalističkog političkog sistema, ali i sociodruštvenih karakteristika Bosne i Hercegovine. Dakle, potrebno ju je prilagoditi evropskom upravnom prostoru, ali i saradnji sa drugim upravama van granica Evropske unije čiji se rad oslanja na principe „dobre uprave“.

**Ključne riječi:** *evropeizacija javne uprave, modernizacija, reforma javne uprave BiH, dobra uprava, Evropski upravni principi.*

### **UVOD**

Teorijska i empirijska analiza procesa evropeizacije započetog 90-tih godina 20-tog vijeka prema zemljama Istočnog bloka, uključuje oblike insitucionalne adaptacije na nacionalnom nivou kroz reformski proces koji ne može napredovati bez dobre uprave. Ono što je zajedničko u svim

---

<sup>1</sup> Doktorant na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, [ljiljana.aulic@gmail.com](mailto:ljiljana.aulic@gmail.com)

postkomunističkim zemljama je da se demokratska transformacija i evropska integracija odvijaju istovremeno i da su u uzročno-posljedičnoj vezi.

U posmatranju problema koji proizilaze iz odnosa nacionalne zemlje i Evropske unije na putu integracije, nauka se koristi učinkom evropeizacije. Taj se učinak Evropske unije kroz politiku proširenja u naučnoj literaturi evropskih studija uglavnom smatra pozitivno, iako se kroz periode kriza unutar evropskih institucija javilo i suprotno mišljenje. Teorije integracije i evropeizacije se mogu posmatrati sa tri analitička nivoa: pretpregovaračke faze (do kandidature), pregovaračke faze (status kandidata) i faze članstva u Evropskoj Uniji.<sup>2</sup>

Istraživačka perspektiva u posmatranju problema evropskih studija „odozdo na gore“ jeste zajednička u okviru dvije vodeće teorije integracija intergovernmentalizma i (neo) funkcionalizma, koje drže do mišljenja da integracijski impulsi dolaze od nacionalne države. Suprotna od prethodne perspektive je istraživačka perspektiva „odozgo na dolje“, gdje se posmatranje usmjerava na poticaje koji dolaze iz EU institucija i šire se prema nacionalnom nivou. Ti impulsi preko različitih mehanizama uzrokuju promjene u političkom procesu, političkim sadržajima i institucijama nacionalnih država. Obe perspektive su korisne za istraživanje učinka evropeizacije, što se prepoznaje u širokom opusu naučne građe, a koje su korištene prilikom izrade ovog rada.

Dominantna analitička perspektiva razvoja državne uprave u postkomunističkim sistemima je modernizacija. Njeni elementi u političkoj sferi su liberalizacija i demokratizacija, u privredi privatizacija i marketizacija i pluralizacija i individualizaciju u društvu. U kontekstu kontinentalne Evrope "moderna" javna uprava je okarakterisana kao uprava po veberijanskom modelu administracije koja se prepoznaje u funkcionalnoj i hijerarhijskoj podjeli rada, profesionalnoj službi, birokratskoj racionalnosti sa naglaskom na zakonitost, nepristrasnost, objektivnost, regularnost i etosu javne službe, što nisu karakteristike uprava postsocijalističkih zemalja.

Ključni dio sveobuhvatne modernizacije postkomunističkih zemalja, a posebno javne uprave ne može se očekivati bez vladavine prava i konsolidacije demokratije. U duhu Schumpeterove misli, uprava „*per se*“ nije demokratska, ali ima ulogu u uspješnom funkcionisanju demokratije. Mišljenja je da: „Demokratska vlast u modernom industrijskom društvu mora biti u stanju da rukovodi (uz pomoć) dobro obučene uprave sa reputacijom i tradicijom i snažnim osjećajem obaveze i službe i ne manje snažnim „*esprit de corps*“(...) Nije dovoljno da uprava treba da bude efikasna u postojećoj vladi i kompetentna da savjetuje. Ona mora biti dovoljno snažna da vodi. Kako bi bila sposobna za to, uprava mora da bude u poziciji da razvije sopstvene principe i da ih provodi nezavisno. Ona mora

---

<sup>2</sup> Pridham, G., (2002), Implementacija evropskih standarda demokratije u procesu pridruživanja EU: Usporedba Slovačke i Rumunjske, *Politička misao* (39)4, Zagreb, s. 11-27

biti snaga sama za sebe.<sup>3</sup> Međutim, ono što stoji između ovakve uprave i uprave postkomunističkih zemalja je duboko ukorjenjena kultura socijalističke administracije, čije karakteristike, i danas stvaraju otpor institucionalnim reformama. Njene osobine su da je organizacija državne vlasti bila zasnovana na centralističkom upravljanju, partijska kontrola svih nivoa državnog aparata, dakle, preplitanje partijske birokratije i državne administracije, gdje je partijska imala ovlaštenje za nadležnost nad drugim, generalno zanemarivanje vladavine prava, tako da su odluke partije imale prednost nad zakonskim normama, kadrovski sistem koji je regrutovan iz partije kao i partijski kontrolisana nomenklatura rada.

Želimo li odgovoriti savremenom shvatanju pojma države, gdje je uloga uprave da ostvaruje socijalnu funkciju kao regulator društvenih procesa, koje prepoznajemo u globalizaciji, uticaju međunarodnih finansijskih organizacija na oblikovanje menadžerskog koncepta upravljanja, zatim, potreba prilagođavanja standardima EU, potreban je njen suštinski preobražaj. Taj preobražaj se dešava kroz reformu javne uprave koja podrazumijeva organizacione, proceduralne i etičke promjene.

Tranzicija jeste period kada zemlja prelazi put prema demokratiji koja nigdje ne egzistira u svojoj savršenosti, a mislimo na demokratiju u kojoj svi građani imaju jednaku političku moć i u kojoj vlada u potpunosti odgovara svojim građanima. Ima teoretičara, koji izgradnju stabilne demokratije pripisuju isključivo ulozi elita, dok su brojniji oni koji razvoj demokratije stavljaju u kontekst razvoja institucija, pravne države, autonomije zakonodavne vlasti, kredibilnih institucija koje suzbijaju i kontrolišu korupciju, efikasne demokratske vlasti na lokalnom nivou, jako civilno društvo, vrijednosti i prakse tolerancije, povjerenja, participacije, kulture itd... Između ostalih problema koje se prepoznaju kao otežavajući put tranzitivnih zemalja, teoretičari vrlo često ističu „da društva u tranziciji veoma lako mogu upasti u zamku fenomena pseudodemokratije, prema kojem samo postojanje formalnih demokratskih političkih institucija, čiji su prvi uslov višepartijski izbori, često maskiraju realitet autoritarne dominacije (jedne partije) u cilju njihovog legitimiranja.<sup>4</sup> Tako, posmatrajući izbore u zemljama ex-Jugoslavije, vidljivo je da su na političkoj sceni u više mandata iste političke elite koje drže poluge vlasti, čije vlade su više za deklarativnu reformu javne uprave, bez mjerljivog učinka, što je vidljivo u procjenama Evropske komisije, SIGMA-e ali i pojedinačnim izvještajima (transparentnost, javni tenderi, korupcija, nepotizam...) nevladinog sektora.

Mišljenja smo, da je za provođenje reforme javne uprave ključno koliko su političke vođe odlučni i agresivni ( u postizanju tog cilja), te koliko su

---

<sup>3</sup> Schumpeter, J. , (1975) , *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Row, New York, s.293

<sup>4</sup> Diamnod L., Juan J., Linz i Seymour M., L., (1996), *What Makes for Democracy, u Politics in Developing countries:Comparing Experiences with Democracy*, Colorado, s.7

strukture podložne i otvorene za reformu („veto igrači<sup>5</sup> političkog sistema BiH“). „Odlučno rukovodstvo sa rješenošću i vizijom, uz postojanje dovoljne moći kao i kohezije i demokratska i stabilna koncentracija vlasti predstavljaju odlučujuće pretpostavke za reformu u tranzicijskim zemljama.<sup>6</sup> Dok s jedne strane strukturalisti gledaju u institucionalne karakteristike koje omogućuju evoluciju reformskog programa, s druge strane pristup orjentisan da posmatra namjere i prioritete aktera. U našoj analizi, sasvim je realna tvdnja Fransisa Fukujame „da nedovoljna politička potreba za institucijama i institucionalnom reformom predstavlja najvažniju prepreku institucionalnom razvoju u nerazvijenim zemljama.<sup>7</sup>

### **POJMOVNO ODREĐENJE PREDMETA ISTRAŽIVANJA**

Polazište pravno-političke koncepcije pri utvrđivanju teorijskog pojma uprave, je podjela vlasti koja vezuje upravu za državu i određuje je kao jednu od pravnih funkcija državne vlasti. Pusić tvrdi da je savremeni pojam uprave nastao s doktrinom podjele vlasti u vezi s izvršnom vlašću.<sup>8</sup> Suština je u činjenici da se državna vlast dijeli na osnovu dva osnovna kriterijuma:

1. Organizacionog, koji implicira diferencijaciju odgovarajućih organizacionih oblika (nosioca, vršioca političke vlasti), dakle državnih organa na zakonodavne, sudske i upravne, i
2. Funkcionalnog, koji se ispoljava kroz trojstvo državnih funkcija, s razlikovanjem zakonodavne (legislativa), upravne (egzekutiva) i sudske (judikatura) funkcije.

Ostvarivanje svake pravne funkcije države, manifestuje se donošenjem odgovarajućih pravnih akata. Donošenje zakona je manifestacija vršenja zakonodavne funkcije, izdavanje upravnog (izvršnog) akta je manifestacija vršenja upravne, odnosno izvršne funkcije, dok je donošenje sudskog akta, npr. presude manifestacija sudske funkcije. Upravo ove koncepcije nam govore da se funkcije države razlikuju od drugih aktivnosti, po tome što je njihovo vršenje podvrgnuto specifičnom režimu prinudnih pravnih normi i što su one nadmoćne u kontaktu sa građanima. Po mišljenju Dejana Milenkovića od ključnog je značaja određivanje koncepta uprave kao vlasti, uprave kao službe i uprave kao sistema regulacije društvenih procesa.<sup>9</sup>

Kavran javnu upravu definiše kao sistem organa, organizacija, tijela i međuzavisan skup nadležnosti, poslova i zadataka, specifično povezan i

---

<sup>5</sup> Da bi se mijenjale politike, da bi se mijenjao status quo (zakonodavni), određen broj individualnih ili kolektivnih aktera mora da se saglasi s predloženom promjenom. Te aktere nazivamo veto igračima.

<sup>6</sup> Dror, Y. (2004) *Strategic Brain For central Government in Potucek*

<sup>7</sup> Fukuyama, F. (2004), *State Building: Governance and World Order in the Twenty First Century*, Profile books London,

<sup>8</sup> Pusić, E. (1993), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, str.6

<sup>9</sup> Milenković, D., (2013), *Javna uprava, odabrane teme*, FPN, Čigoja štampa, Beograd, s.42;

vođen sa ciljem primjene pravnih normi, organizacionih instrumenata, metoda upravljanja, procesa i procedura radi ispunjenja mandata izabrane vlasti, skupštine i njene vlade.<sup>10</sup> Često se u teoriji i praksi prepliću termini „državna“ i „javna“ uprava, pa se ostavlja dojam da je svejedno koji termin koristimo. Međutim, razlika postoji jer pod državnom upravom označavamo djelatnost koju vrše isključivo organi državne uprave prema pozitivnopravnim propisima (važecim pravnim normama konkretnog pravnog sistema, tj.ustava, zakonskim propisima i drugim pravnim normama), i kao takav se odnosi na klasične državne organizacione oblike, dakle, pored organa uprave i određene oblike koji se izdvajaju od organa uprave, iako imaju autoritativna ovlaštenja, uglavnom obavljaju stručno tehničke (neautoritativne) poslove. Takav vid organizacije označavamo terminom „upravne organizacije“.

Terminom javna uprava, pored klasičnih vršilaca upravnih aktivnosti (organa državne uprave) ulaze i drugi nosioci, kao što su nedržavni subjekti (preduzeća i ustanove kojima su povjerena javna ovlaštenja), te nosioci upravnih aktivnosti lokalnih samoupravnih zajednica ( opština, grad, i dr.).

Dakle, u definisanju predmeta istraživanja vodili smo se pravno političkim određenjem, ali ništa manje važan pristup je i sociotehnološki koji teorijski pojam uprave vezuje za organizovani ljudski rad. Sa tog aspekta Stevan Lilić tvdi da „i upravne aktivnosti koje obavlja država, odnosno državna uprava, podliježu istim principima jedne posebne tehnologije radnog procesa koji se označava kao upravljanje“.<sup>11</sup>

Državno upravljanje se ne može analizirati a da se ne uzmu u obzir zahtjevi vladavine prava. Elementi vladavine prava su glavno ograničenje javnog upravljanja koje po pravilu predstavlja ispunjavanje društvenih ciljeva, dok je privatno upravljanje usmjereno ka maksimizaciji ostvarivanja profita u interesu vlasnika.

U mnogim zemljama Zapadnog Balkana, uprava predstavlja kamen spoticanja, gdje bez jasnog koncepta uloge države, teško je naći saglasnost oko adekvatnog upravnog koncepta. Nauka tvrdi da je osnovna svrha države pružanje javnih dobara, stvaranje i održavanje socijalnih davanja, vođenje javnih politika koje doprinose opštem blagostanju i kreiranju institucionalnog okvira u kojem funkcioniše tržište. Ovaj potencijal će biti ostvaren jedino ukoliko su vlasti odlučne u tome da upravljaju i vode društvo u ime kolektivnog interesa i ukoliko u tu svrhu postoje institucije koje kanališu političke interese.

Građanske slobode i pluralizam u liberalnoj demokratiji, kao stanju kojem prirodno teže društva u razvoju, mogu biti obezbjeđene jedino kroz pravnu državu, u kojoj se pravne odredbe primjenjuju pošteno, nepristrasno, konzistentno i predvidivo u svim slučajevima, bez obzira na društveni status

---

<sup>10</sup> Kavran, D.,(2003), Javna uprava- reforma, efikasnost, trening, Savjet za javnu upravu Vlade Srbije, s.62

<sup>11</sup> Lilić, S., (2014), Upravno pravo i upravno procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, s.33

ili moć onih koji su predmet primjene tih odredbi.<sup>12</sup> Dakle, demokratije nema bez države prava, države koja postupa predvidljivo, u skladu sa zakonima, i u kojoj sudovi sprečavaju samovolju izabranih vlada kada ove krše zakone ili ustavne odredbe.<sup>13</sup>

Koncept evropeizacije ima svoj filozofski i funkcionalni aspekt. Evropeizacija u filozofskom smislu znači širi koncept zapadnoevropske civilizacije i filozofije, kulturnih i kreativnih vrijednosti i dostignuća povezanih s visokim standardima i kvalitetom kapitalističke proizvodnje i umjetničke produkcije, te društvene organizacije temeljene na tradiciji i vrijednostima znanja, obrazovanja, tolerancije, slobode, solidarnosti. Evropeizacija u funkcionalnom smislu predstavlja koncept postojanja i širenja Evropske Unije, gdje zemlje kandidati trebaju ostvariti zahtijevane pristupne kriterije za članstvo u Evropskoj Uniji, a to su: sloboda, demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih i temeljnih sloboda i administrativni kapacitet.<sup>14</sup>

Definicija koja se najviše koristi u naučnom opusu procesa evropeizacije je autora Claudija Radaeli. Sa političkog aspekta definiše proces kao: 1. konstrukcije, 2. difuzije i 3. institucionalizacije normi, stavova, formalnih i neformalnih pravila, procedura, paridgmi, stilova, načina na koji se stvari rade, koji se prvo definišu i konsolidišu u okviru EU, a zatim inkorporiraju u logiku domaćeg nacionalnog i subnacionalnog diskursa, političkih struktura i javnih politika na evropskom nivou. U okviru tog pristupa razmatraju se tri različite dimenzije evropeizacije. Prva dimenzija odnosi se na uticaj EU na javne politike, druga, na uticaj EU na političke procese i treća na uticaj EU na političke institucije i strukture.<sup>15</sup>

Vidljiv je regulatorni karakter evropske integracije koji podrazumijeva evropsku regulaciju javnih politika bez istovremenog propisivanja nametanja prilagođavanja političkih struktura i procesa. Tako da su promjene javnih politika uočljive (*acquis communautaire*), dok političke strukture i procesi, ostaju ukorijenjeni u stoljetne tradicije i pružaju otpor transformaciji<sup>16</sup>

Opšti nalaz istraživanja promjena u upravi pod uticajem evropeizacije postsocijalističkih zemalja jeste relativna otpornost upravne tradicije te

---

<sup>12</sup> Diamond, L., (1999), *Developing democracy toward consolidation*, John Hopkins University Press, Baltimore, London, s.11

<sup>13</sup> Rose, R., Mishler, W., Haerpfer, Ch., (1998), *Democracy and its Alternatives Understanding Post- Communist Societies*, Oxford Polity Press, s.47

<sup>14</sup> Obydenkova, A., (2006) *Democratization, Europeization and Regionalization beyond the EU: Search for Empirical Evidence*, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte>, s.5

<sup>15</sup> Borzel, T., Risse, T., (2003), *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*. U: Knud Erik Jorgensen, Mark Pollack, Ben J Rosamond (eds.) *The Handbook of European Union Politics*. New York: Sage Publications, s.60

<sup>16</sup> Risse, T., *A European Identity? Europeanization and the Evolution Nation-State Identities.* (2001) In *Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change*, edit by Maria Green Cowles, James A. Caporaso and Thomas Risse, Ithaca, NY, Cornell University press, s.198-216

inercija upravnih organizacija i procesa, iako se uočavaju i neke konvergentne promjene, u smislu upravne reorganizacije, uvođenja novih načina postupanja, te širenja vrijednosti i načela, transparentnost, saradnja, strateški pristup i sl.

Pod modernizacijom javne uprave podrazumijeva se njezino unapređenje usvajanjem evropskih standarda i dobre prakse javne uprave, kao i prilagođavanja inspirisanim novim doktrinama novog javnog menadžmenta i dobre uprave. Ali, u slučaju Bosne i Hercegovine, nedostaju kvalitete veberijanskog modela, (nepristrasne, etične, stručne, profesionalne i efikasne uprave), što znači da se mora raditi na osnovnim-temeljnim kvalitetima uprave.

Modernizacija znači dublje promjene u strukturama i procesima u javnoj upravi, a ne „plitke“ i slabo izražene i usmjerene na očuvanje postojećeg, po mnogo čemu neučinkovitog upravnog modela, kako u strukturnom tako i u funkcionalnom pogledu ali i personalnom. Razlog tome je da gotovo od 2008.godine nakon zvaničnog preuzimanja obaveza (u skadu sa zahtjevima Evropskog partnerstva) iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (čl.111. Reforma javne uprave) da se krene u reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, saglasno principima dobrih praksi u zemljama članicama Evropske unije, građani Bosne i Hercegovine nemaju utisak da se u sistemu javne uprave postiže značajniji napredak, kao ni da uprava postaje efikasnija, odgovornija, pristupačnija, efektivnija i transparentnija, ali i jeftinija. Direkcije za evropske integracije objavila je podatak za 2017.godinu u kojem stoji da je podrška građana ulasku BiH u EU 69,2%, (FBIH 76,6%, RS 56,4% i DB 64,3%) i da se najznačajnijim reformama smatraju borba protiv korupcije 33,7%, reforma javne uprave 22,3 % i usklađivanje obrazovanja sa tržištem rada 10,3%.<sup>17</sup>

## **EVROPEIZACIJA I MODERNIZACIJA JAVNE UPRAVE U BIH**

Proces evropeizacije javne uprave označava sve veći uticaj procesa evropske integracije na javne uprave zemalja članica, kako na proces izrade javnih politika, tako na političke i upravne strukture. Empirijska istraživanja postkomunističkih zemalja pokazuju da je efekat EU na nacionalne upravne ograničen. Razlog tome su da postojeće strukture (regrutovane iz prethodnog sistema) i vrijednosti nacionalnih uprava (tradicija uprava) dovode do različitih načina adaptacije na pritiske evropeizacije. Problem se očituje u otporu napuštanja tradicije nacionalnih uprava ali i nedovoljan pritisak evropskih institucija. Princip kondicionalnosti koji je izražajan u politici proširenja EU, izostaje zbog činjenice da Evropska unija nema nadležnosti u domenu javne uprave. Uprava je unutrašnja stvar svake zemlje članice i kandidatkinje. Nije li onda logično pitanje, kako se ujednačavaju razlike između upravnih sistema utemeljenih na različitim evropskim tradicijama? One se smanjuju usljed djelovanja procesa konvergencije čiji je nusprodukt stvaranje evropskog upravnog prostora. Taj prostor čine načela

---

<sup>17</sup> [http://dei.gov.ba/dei/media\\_servis/infografike](http://dei.gov.ba/dei/media_servis/infografike): vrijeme uvida u tekst:10.04.2018.

i standardi koji su zajednička tim upravnim sistemima, čime se povećava kapacitet upravnih sistema. Uspostavljanjem istih ili sličnih institucija (Ustavom) ili adaptacijom postojećih (zakonskim okvirom), je put kojim se dolazi do funkcionalnih kapaciteta.

Evropske studije u okviru neoinstitucionalne teorije izučavaju teoriju evropeizacije, koja u svom fokusu ima pitanje promjene i oblikovanja institucija. U tom smislu evropeizacija se posmatra kao proces institucionalizacije Evrope i to: prema gore, prema dolje i horizontalno, koji u fokus stavlja institucionalne promjene u državama članicama i kandidatkinjama pod uticajem EU.

Uloga nacionalnih uprava je ključna za funkcionisanje evropske integracije i provedbu javnih politika, jer EU ovisi o nacionalnim upravama u svrhu provedbe javnih politika, te otuda i naglašavanje povećanja kapaciteta, koji se postiže primjenom principa kao što su pouzdanost i predvidljivost, otvorenost i transparentnost, odgovornost, efikasnost i djelotvornost (učinkovitost). Što je manja kompatibilnost između evropskih i domaćih procesa, politika i institucija, to je veći pritisak Evropske unije za prilagođavanje. Kod istočno evropskih zemalja koje su danas članice EU ( Bugarska i Rumunija) primjećuje se plitka evropeizacija, a to znači da institucije nisu dostigle potreban nivo transformacije, pa nije rijetkost da se u ocjeni upravnih sistema susrećemo sa suprotnostima ovih principa.

Nalazi mnogih istraživanja ukazuju da evropeizacija nije isto što i konvergencija, harmonizacija ili politička integracija, već da promjena može biti konvergentna ili divergentna. Glavni razlog izostanka konvergencije kao stvaranja istih posljedica pod uticajem EU, jeste taj što evropski podsticaj za promjenu prolazi kroz filter domaćih institucija i aktera, koji u procesu evropskih integracija polaze iz različitih političkih pozicija. U tom slučaju, promjena se može očekivati ako se kumulativno ispune dva uslova: prvi, politički pritisak za promjene i drugi, djelovanje „veto tačaka sistema“ u pravcu promjena.

Posljedice evropeizacije mogu imati različiti stepen inteziteta koji se kreće od: 1. inercije tj. izostanka promjene što dovodi do neslaganja s evropskim zakonodavstvom i može dovesti do formalnih posljedica (npr. da se vodi proces pred Evropskim sudom protiv države članice); preko 2. ukopavanja, kada je promjena suprotnog smjera i još više povećava nepodudarnost; 3. apsorpcije, kada je stepen promjene nizak, a zahtjevi se usvajaju bez znatnih modifikacija postojećih struktura i logike političkog ponašanja; 4. akomodacije, kao umjerene ili periferne promjene, kada se pritisak akomodira kroz modifikaciju, ali bez promjene ključnih značenja ili kolektivnih shvatanja i na kraju 5. transformacija kao temeljna promjena pri kojoj dolazi do zamjene novim ili mijenjanjem starih struktura, procesa i javnih politika, u toj mjeri da se mijenja temeljno značenje i kolektivno shvatanje i stvara promjena u jezgri odgovarajućih političkih, ekonomskih i društvenih struktura.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Borzel, T., Risse, T., Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. (2007) In: Knud Erik Jorgensen, Mark Pollack, Ben J Rosamond (eds.) The Handbook of European Union Politics. New York: Sage Publications, s.494



Često se isprepliću uticaj EU i uticaji drugih faktora, kao što su npr. globalizacija, regionalizacija, tehnološke promjene, ali i uticaja nacionalnih faktora kao što su politički interesi i odnosi moći (asimetrija). Posebno je važno naglasiti da evropske integracije ne uključuju samo stvaranje i razvoj EU, već i drugih oblika evropskog povezivanja, kao što je npr. Vijeće Evrope<sup>19</sup>, organizacije koja takođe intezivno učestvuje u formiranju i standardizovanju normi koje oblikuju političke i upravne sisteme. Ponekad, uticaj EU je direktan, posebno kada se radi o potrebama prilagođavanja pravnih propisa, ali i indirektan, kada promjena nastaje kao rezultat potrebe ili mogućnosti da se određene institucionalne promjene provedu usljed promjene odnosa snaga (na tržištu, politici, javnom sektoru) do koje je došlo usljed uticaja EU. Evropska unija je regulativna međunarodna organizacija i kao takva poziva na regulaciju.

Pitanje direktnog i indirektnog uticaja EU posebno je značajno za javni sektor i javnu upravu - s jedne strane, trendovi na globalnom nivou kao što je reforma javne uprave, doktrinarno usmjerenje prema menadžerizmu, imaju znatan uticaj na javni sektor, s druge strane, i sam uticaj EU na promjene u nacionalnim upravama može biti posredan i neposredan, odnosno, nastati kao reakcija na evropska kretanja.

Aktivnosti Evropske Komisije u tom smislu su usmjerene ne samo na potpuno ispunjavanje kriterijuma, standarda i principa koji vode do članstva, već i primjene dobre prakse u funkcionisanju javne uprave. S tim ciljem OECD /SIGMA<sup>20</sup> su pristupile definisanju pojedinih standarda za zemlje kandidate kako bi uspješno ispunile zahtjeve iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Tako razvijeni i utvrđeni standardi smatraju se jezgrom evropskog upravnog prostora. Imajući u vidu, da se u naučnoj građi susrećemo sa raznim dilemama i pitanjima vezanih za isti, postavlja se ključno pitanje: Koji je uticaj evropskog upravnog prostora na zemlje kandidate? Dakle, principi evropskog upravnog prostora su stubovi na kojima se zasniva legitimitet javnih organa u demokratskim društvima. Stabilan legitimitet javnih organa je osnova za društva poput Bosne i Hercegovine ( Republika Srpska, Federacija BiH sa 10 kantona i Distrikt Brčko), gdje je uslov prihvatanja Dejtonskog mirovnog sporazuma bila teritorijalna i administrativna podjela koja čini osnovu uređenja odnosa i podjele vlasti među konstitutivnim narodima Bosne i Hercegovine. Zbog specifičnosti Bosne i Hercegovine, gdje se organi uprave u entitetima vezuju

---

<sup>19</sup> Bosna i Hercegovina je članica Vijeća Evrope od 2002. godine.

<sup>20</sup> SIGMA-( Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), zajedničke inicijative Evropske unije i OECD-a osnovane 1992.godine za pomoć tranzicijskim zemljama u političkim i upravnim reformama, a koja je dio OECD-ove Službe za javni menadžment, nastojeći definisati zahtjeve koji se postavljaju pred javne uprave zemalja kandidata. SIGMA je pristupila detaljnoj razradi koncepta EUP-a i dala potvrdu njegovom postojanju u svojim dokumentima iz 1998. I 1999. godine. Obrazac za procjenu kojeg je izradila SIGMA jedno je od glavnih sredstava Evropske komisije u promovisanju jačanja horizontalnog kapaciteta javnih uprava u tranzicijskim zemljama.

za sistem državne vlasti organizovane na nivou entiteta, kantona i lokalne samouprave, problem reforme javne uprave je potrebno posmatrati odvojeno, dakle na nivou Republike Srpske, na nivou Federacije BiH sa posebnim upravnim aparatima kantona i Distrikta Brčko. Dakle, po teritorijalnom principu, u kom je veoma izražena asimetričnost u pogledu unutrašnjeg uređenja, što ga čini kompleksnim. Svakako da prethodno usporava proces evropeizacije i modernizacije javne uprave, što možemo potkrijepiti činjenicama dokumentovanim u Izvještajima o napretku BiH u procesu integracija u EU, a koji se odnosi na odjeljak politički kriterij. Izdvojićemo ključne probleme javne uprave Bosne i Hercegovine, koji su prepoznati i u upravama postsocijalističkih zemalja. Period posmatranja je od 2008-2017 godine, gdje ćemo izdvojiti problem (P) i rješenje (R).

1. Složena i preglomazna institucionalna struktura zemlje i dalje otežava efikasnost. **P**
2. Dalja nastojanja ka stvaranju efikasne, profesionalne, stabilne, odgovorne i transparentne državne službe na svim nivoima vlasti. **R**
3. Državnoj službi je potrebna profesionalizacija, transparentne i efikasne procedure zapošljavanja i savremen način napredovanja u službi. **P**
4. Neophodno je preduzimati održive napore kako bi se spriječilo političko uplitanje i ograničila uloga koju ima etnički identitet i stranačka pripadnost u javnoj upravi. Uprava bi imala koristi od modernizacije procedura i procesa. **R**
5. Korupcija je široko rasprostranjena i ostaje ozbiljan problem, posebno unutar struktura vlasti. **P**
6. Potrebno je da Bosna i Hercegovina poboljša svoje zakonodavstvo za borbu protiv korupcije. Potrebno je osigurati punu provedbu Državne strategije za borbu protiv korupcije. Neophodni su intenzivnija istraga i sudski postupci. **R**
7. Političko uplitanje i ograničavanja uloge koju ima nacionalni identitet i pripadnost političkim strankama u javnoj upravi, što je uočeno u toku neugodnih i dugotrajnih procesa imenovanja novih direktora u velikom broju ključnih institucija (npr. Direkcija za evropske integracije, Uprava za indirektno oporezivanje, Regulatorna agencija za komunikacije, itd.). **P**
8. Potrebno je da transparentne procedure zapošljavanja budu zasnovane na uspješnosti i sistemu modernog napredovanja u karijeri i profesionalizaciji, modernizovanje procedura i osiguravanje bliže saradnje između različitih uprava u zemlji. **R**
9. Administrativne strukture u zemlji još uvijek nisu sposobne da efikasno odgovore na zahtjeve procesa evropskih integracija. One su i dalje preglomazne, rascjepkane i sa nejasnom podjelom nadležnosti na različitim nivoima vlasti. Složena podjela nadležnosti između administrativnih struktura na različitim nivoima vlasti i dalje negativno utiče na efikasno pružanje usluga, kao i na funkcionalnu podjelu uloga u procesu evropskih integracija. **P**

10. Potrebno je ograničavanje zaposlenja u državnoj upravi na osnovu političke podobnosti kao nagrada za lojalnost političkoj partiji, i ojačati zakonski okvir uprave. R
11. Različiti zakoni iz oblasti državne službe u cijeloj zemlji. U Federaciji je bilo pokušaja da se politizira državna služba. Odluka Ustavnog suda Federacije je otvorila vrata uspostavljanju odvojenih državnih službi u kantonima. **P**
12. Potrebno je usklađivanje zakona o državnoj službi na svim nivoima vlasti gdje se zahtjeva koordinacija između državnog nivoa, entiteta i Brčko Distrikta u pripremama izmjena i dopuna zakonodavstva kako bi se osigurao usklađeniji pristup za stvaranje profesionalne, odgovorne, transparentne i učinkovite državne službe, utemeljene na zaslugama i kompetentnosti. R
13. Fragmentacija propisa kojima se uređuje državna služba u Federaciji BiH i kantonalnom nivou i dalje ima negativan uticaj na funkcionalnost sistema državne službe. Kapaciteti državne službe su još uvijek slabi kada je u pitanju usklađivanje sa *acquisem* i njegovom provedbom i obavezama koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. **P**
14. Potrebno je u značajnoj mjeri ojačati administrativne strukture u zemlji kako bi mogle efikasno da odgovore na zahtjeve procesa pristupanja EU. R
15. Nedostatak usklađenog i modernizovanog administrativnog okvira koji negativno utiče na kvalitet pružanja javnih usluga na svim nivoima vlasti. **P**
16. Raditi na razvoju i provedbi dosljednih standarda i zajedničke administrativne prakse u svim organima javne uprave. R
17. U entitetima se često usvajaju rebalansi budžeta, što ne ostavlja dovoljno vremena za poboljšanje procesa izvještavanja. Zbog toga je sistem osjetljiv na zloupotrebe u političke svrhe. **P**
18. Potrebno je reformisati finansijsko izvještavanje. R
19. Nema formalnih političkih rasprava o budućim reformama. **P**
20. Raditi na provođenju mjera iz Revidiranog akcionog plana 1. i ujednačeno sprovesti principe Strategije reforme javne uprave. R

Evropske integracije stavljaju veliki pritisak na javnu upravu, jer od njenog kvaliteta zavisiće funkcionisanje unutar EU. Zbog toga se reforma javne uprave oslanja na poboljšanje zakonodavnog okvira koji reguliše rad administracije, jača institucionalne kapacitete, čini je transparentnijom i bavi se usavršavanjem državnih službenika. Od usvajanja Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini do danas, institucije na svim upravnim nivoima vlasti u BiH ostvarile su određen napredak u provođenju reformskih ciljeva, koji se u Izvještajima o napretku BiH na godišnjem nivou ocjenjuju kao ograničen, nije ostvaren i ostvaren je mali napredak. Generalno mišljenje Evropske komisije o reformi javne uprave jeste da je ona u ranoj fazi reforme javne uprave. Kada je riječ o dosadašnjim rezultatima ispunjeno je 68% mjera, najviše u okviru institucionalne komunikacije u procentu

79%, a najmanje u okviru e-uprave 50%.<sup>21</sup> Vidljivo je da se reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini odvija na četiri nivoa: normativnom, institucionalnom, organizacionom i informatičkom.

## ZAKLJUČAK

Nacionalnim upravnim sistemima, koji su jedan od glavnih prerogativa državne vlasti, u pravilu je svojstvena jedinstvenost i divergencija, tako zaključujemo, da se zbog njihovog svojstva da odražavaju temeljne društvene, političke i kulturne vrijednosti zemlje, naziva tvrđavama nacionalizma. Ipak, kao posljedica procesa internacionalizacije i globalizacije, međunarodnih integracija, posebno evropskih integracija, ali i stvaranja organizacija poput Svjetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda, Evropske banke za razvoj i obnovu i drugih, dolazi do intenzivnije razmjene iskustava na području javne uprave. Danas, se ta razmjena iskustva naziva „primjenom dobre prakse“ koja se pokazala kao najbolje rješenje za konvergenciju upravnih sistema. Taj proces potpomognut je definisanjem principa i standarda evropskog upravnog prostora. Ali otpornost upravnih tradicija na evropske izazove jednako je značajna u svim fazama integrisanja u EU, pa se ne može očekivati da će u budućnosti donijeti konsenzus oko jedinstvenog evropskog modela uprave koji bi mogao zamijeniti raznovrsnost tradicija.

Analiza nas je dovela do saznanja da je jedna od glavnih prepreka za uspostavljanje demokratskog društva i tržišne ekonomije upravljanje vlade, koja se oslanja na rad javne uprave. Evropeizacija i modernizacija (transformacija javne uprave) u skladu sa principima dobrog upravljanja postaje posebno važno u kontekstu evropskih integracija, jer su potrebni snažni administrativni kapaciteti kako bi se cijeli proces uspješno završio. Indikatori dobrog upravljanja su: vladavina prava, razvoj demokratije, širenje korupcije, politička stabilnost i efikasnost vlade.

Mišljenja smo da evropeizacija i modernizacija javne uprave nije napredovala prema planu tj. na osnovu Strategije javne uprave, Reformske agende, zvaničnih dokumenata Evropske unije i mnogih drugih analiza rađenih u cilju reforme javne uprave. Razlozi koji su u službi sprečavanja i usporavanja reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini uključuje: *Prvo*, da politički oblik federalizma podrazumijeva postojanje dva različita nivoa vlasti koji pravno i politički nisu potčinjeni jedan drugom. Njegovo osnovno obilježje je podjeljeni suverenitet. Država i njene članice (federalne jedinice) uzajamno raspoložu nezavisnom državnom vlašću u onoj sferi nadležnosti koja im je ustavom dodijeljena. Prema Ustavu BiH (čl.II tač.1. i 2.) prihvaćena je striktna podjela nadležnosti između zajedničkih institucija BiH i entiteta. Shodno tome formirani su i organi na nivou zajedničkih institucija i organi uprave na nivou entiteta. Među njima nema hijerarhijskog odnosa zbog principa isključive podjele nadležnosti. *Drugo*, asimetričnost u pogledu podjele vlasti zasnovanoj na teritoriji, i fragmentiranost gdje se na

---

<sup>21</sup> <http://parco.gov.ba/cr/projekti/izvjestaji> o napretku/izvjestaji o evaluaciji

teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine javlja dvostruka federalna struktura (sa 10 kantona). *Treće*, težina komunističkog nasljeđa, *peto* nedostatak finansijskih i personalnih resursa, *šesto*, prioritet u donošenju odluka koje čuvaju nacionalni integritet entiteta, *sedmo*, česta promjena u političkom kadru (ministarskom), jer jedan mandat nije dovoljan za opsežnu reformu javne uprave koja se svrstava u poslove visokog rizika za ostanak na vlasti. *Osam*, korupcija u državnim strukturama gdje privatni interesi političara ili manje grupe političkih aktera kolektivno organizovanih, penetriju u javnu vlast i sistemski preusmjeravaju resurse države za svoje privatne benefite. *Devet*, nisu rijetki slučajevi klijentelizma, nepotizma, različitih oblika partijskog-političkog sponzorstva, uključujući „parceliranje“ države i njenih resursa između kartela političkih partija Bosne i Hercegovine. Poslije svega navedenog, jasno je da modernizacija javne uprave insistira na depolitizaciji profesionalne državne službe, u cilju dobrog upravljanja. Međutim, nasljeđe komunističke ideologije predstavlja opterećavajući ulazni element i čini da državna uprava postaje instrument za realizaciju odluka političke partije (tradicija), gdje se politička lojalnost stavlja ispred stručnosti i profesionalnih vještina kao osnove za kvalitetnu upravu. Složenost i nefunkcionalnost institucionalnog dizajna Bosne i Hercegovine je pogodan za političke elite koristeći ga za osvajanje vlasti u više mandata. Dakle, navedeni problemi koji se javljaju dugi niz godina u reformskom procesu javne uprave, mogu se svrstati u patologiju političkog sistema Bosne i Hercegovine.

## EUROPEANIZATION AND MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Ljiljana Aulić MA

**Abstract:** Public administration is the backbone for the efficient functioning of the political, economic and social processes. The preparation of the countries on the road to the EU depends from the quality of public administration, and established mandatory criteria that emphasize the requirement for public administration reform candidate countries. However, in addition to the Copenhagen and Madrid criteria, harmonization is required of public administrations of the candidate countries with the European administrative space.

The aim is to offer an answer as to why good governance is required in Bosnia and Herzegovina and how the principles of European administrative space may affect the efficient functioning of the asymmetrical designed entities. The author points out that the lack of compliance with the administrative values embodied in the principles of "good governance" can not move forward on the path of European integration.

The methods to be applied in the work because of the obvious differences of Bosnia and Herzegovina from other transitive countries, are the methods of analysis and its basic method of specialization. Hypothetical-deductive method is applied reviewing the existing knowledge about the process of European integration, which is reflected in a certain degree of criticality of the author and the constant review of existing knowledge on the principles of European administrative space in order to achieve the objective of the work.

Results of the analysis indicate that we need Europeanization and modernization of public administration in organizational and functional aspects of the reform of public administration, stems from the characteristics of mismanagement inherited from the

socialist political system, but also social characteristics of Bosnia and Herzegovina. Therefore, it is necessary to adapt the European administrative space, as well as cooperation with other departments outside the borders of the European Union whose work relies on the principles of "good governance".

**Keywords:** *Europeanization and modernization of public administration, Public Administration Reform, Good Governance, European administrative principles.*

## LITERATURA

1. Borzel, Tanja, Risse, Thomas, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, in: Knud Erik Jorgensen, Mark Pollack, Ben J Rosamond (eds.) *The Handbook of European Union Politics*. New York: Sage Publications, 2007
2. Diamnod Larry., Juan J., Linz i Seymour M., L., *What Makes for Democracy*, in *Politics in Developing countries: Comparing Experiences with Democracy*, Colorado, 1996.
3. Dror, Yehezkel, *Strategic Brain For central Government*, Nispacee, 2004.
4. Fukuyama, Fransis, *State Building: Governance and World Order in the Twenty First Century*, Profile books London, 2004.
5. Kavran, Dragoslav, *Javna uprava- reforma, efikasnost, trening*, Savjet za javnu upravu Vlade Srbije, 2003.
6. Lilić, Stevan, *Upravno pravo i upravno precesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
7. Milenković, Dejan, *Javna uprava, odabrane teme*, FPN, Čigoja štampa, Beograd, 2013.
8. Mišćević, Tanja, *Madridski kriterijum: administrativni kapaciteti kao uslov članstva u Evropskoj uniji, Izazovi evropskih integracija*, Časopis zapravo i ekonomiju evropskih integracija, Službeni glasnik, GTZ, 2008/1, Beograd, 2008.
9. Pridham, Geoffrey, *Implementacija evropskih standarda demokratije u procesu pridruživanja EU: Usporedba Slovačke i Rumunjske*, Politička misao (39)4, Zagreb, 2002.
10. Pusić, Eugen, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1993.
11. Pusić, Eugen, *Modernizacija velikih evropskih sistema*, Hrvatska javna uprava, br.2, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015.
12. Rose Richard, William Mishler i Christian Haerpfer, *Democracy and its Alternatives Understanding Post- Communist Societies*, Oxford Polity Press, 1998.
13. Radaelli, Claudio, *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford Scholarship Online, 2003.
14. Samardžić, Slobodan, *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
15. Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Row, New York, 1975.
16. Ustav Bosne i Hercegovine
17. Ustav Republike Srpske
18. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine
19. European principles for public administration, SIGMA, papers No.27
20. Izvještaji o napretku Bosne i Hercegovine od 2008. -2017 godine

21. Strategija reforme javne uprave u BiH, Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave
22. Zakon o državnoj upravi ("Sl. glasnik **RS**", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014)
23. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom postupku BiH („Sl. gl.BIH“, 41/13)
24. Zakon o javno-privatnom partnerstvu (“Službeni glasnik Republike Srpske” br. 88/11)
25. Zakon o ministarstvima („Sl. glasnik **RS**", br. 44/2014, 14/2015 i 54/2015")
26. Odluka Vijeća o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom i opoziv Odluke 2006/55 EZ, Vijeće Evropske unije, (2008/211/EC), Brisel, 2008.
27. Analiza razvoja principa uslovljenosti EU (EU conditionality), Vijeće ministara, Direkcija za evropske integracije BiH, Sarajevo, 2010.