

Dr. sc. Amila Koso

**“KORUPCIJA, FRAGMENTIRANOST I POLITIZIRANOST JAVNE UPRAVE
U BOSNI I HERCEGOVINI KAO TRAJNA NEGATIVNA POSLJEDICA ZA
DRUŠTVO”**

Sažetak: Korupcija, fragmentiranost i politiziranost javne uprave u Bosni i Hercegovini predstavljaju značajnu prepreku za razvoj društva i države, obilježavajući ih trajnim negativnim posljedicama. Ovo su najozbiljniji problemi na putu uspostave i realizacije vladavine prava, demokratije i zaštite ljudskih prava. Navedene negativne pojave imaju duboko ukorijenjene uzroke i široke implikacije za političke, ekonomske i društvene procese u državi. Politički nesigurni i korumpirani sistem obeshrabruje strane investicije, te dovodi do nesigurnosti u poslovnom okruženju i smanjenju šansi za profesionalni razvoj mladih ljudi. Ovi procesi mijenjaju državu i veoma često dostignuti nivo razvoja institucija počinje stagnirati otvarajući prostor svim negativnim pojavama, od kojih je korupcija najveći remetilački faktor progresa i blagostanja građana. Korupcija, fragmentiranost i politiziranost javne uprave izazivaju neefikasnost, neravnopravnost, gubitak povjerenja građana, stvaranje prepreka u implementaciji politika, usporavanje reformi, povećanje troškova, nedostatak profesionalizma, favorizaciju, diskriminaciju i politizaciju državnih institucija. Ovaj rad će analizirati kako i na koji način se mogu napraviti značajni koraci ka smanjenju korupcije, decentralizacije vlasti i depolitizacije javne uprave u Bosni i Hercegovini, a sve s ciljem izgradnje stabilnog i prosperitetnog društva. Povećanjem efikasnosti i odgovornosti javne uprave, Bosna i Hercegovina bi mogla osigurati stabilnost i prosperitet, te izgraditi društvo koje je pravednije i u kojem su građani zadovoljni uslugama i prilikama koje država nudi.

Ključne riječi: korupcija, fragmentiranost, politiziranost, javna uprava, sistem, upravljanje, društvo, efikasnost, odgovornost, transparentnost, vladavina prava, profesionalizam.



1. Uvod

Bez obzira na državu, društveni, politički, privredni i socijalni sistem, korupcija¹ je zasigurno globalni fenomen koji ostavlja trajne negativne posljedice na društvo. Korupciju karakterizira nevidljivost i neuhvatljivost što se smatra kompleksnim društvenim problemom za koji treba ne samo volja i odlučnost političkih struktura da preuzmu korake ka otkrivanju i suzbijanju, već i da postoji suradnja građana kao potencijalnih žrtvi. Gubitkom povjerenja građana, korupcija u javnoj upravi uzrokuje velike materijalne i nematerijalne štete, ugrožavajući demokratiju, ljudska prava i slobode. Država koja svoj rad zasniva na korupciji je nestabilna i nesigurna, te odbojna za bilo kakva ulaganja domaćih i stranih privrednih subjekata.

Politika u BiH često nije odvojena od ekonomije i javne uprave. Stranačke strukture imaju značajan uticaj na zapošljavanje, dodjelu ugovora i donošenje odluka. Ovaj sistem stvorio je klijentelističke mreže koje favorizuju stranačke interese umjesto stručnosti i profesionalizma. Političke stranke često koriste javne resurse za političku promociju, što umanjuje povjerenje građana u vlast. Nepotizam je jedan od najvidljivijih oblika korupcije u javnoj upravi. Često se zaposlenja na visokim pozicijama vrše na temelju političkih i rođaćkih veza, a ne na osnovu zasluga i profesionalnih kvalifikacija. Ovo smanjuje kvalitet usluga i obavlja javne poslove, jer ljudi na ključnim pozicijama nisu nužno kompetentni.

Ovi procesi mijenjaju državu i veoma često dostignuti nivo razvoja institucija počinje stagnirati otvarajući prostor svim negativnim pojavama, od kojih je korupcija najveći remetički faktor progresa i blagostanja građana. Korupcija, fragmentiranost i politiziranost javne uprave izazivaju neefikasnost, neravnopravnost, gubitak povjerenja građana, stvaranje prepreka u implementaciji politika, usporavanje reformi, povećanje troškova, nedostatak profesionalizma, favorizaciju, diskriminaciju i politizaciju državnih institucija. Korupcija u BiH uključuje i zloupotrebu javnih sredstava i resursa, kako bi se ostvarila lična ili stranačka korist. Često se dešava da javne nabavke, tenderi ili subvencije budu dodjeljeni firmama povezanim sa političkim partijama, čime se omogućava priliv novca i resursa onima koji imaju političke veze.

Institucije koje bi trebale da nadziru i sankcionišu korupciju često su pod političkim uticajem i neefikasne. Niska transparentnost i slaba odgovornost vode do toga da mnogi slučajevi korupcije ostaju nerazjašnjeni i nekažnjeni, što stvara osjećaj bezakonja među građanima. Pravda u BiH često nije pravovremena, što omogućava da koruptivni pojedinci izbjegnu odgovornost. Duga trajanja sudskih postupaka i nedostatak političke volje za rješavanje slučajeva korupcije čine da su građani skeptični u vezi sa mogućnostima pravde.

¹ Korupcija, lat.-pokvarenost, podmitljivost, potkupljivost- Klaić, B. *Rječnik stranih riječi*, Zagreb, 1986.

2. Korupcija u javnoj upravi Bosne i Hercegovine

Korupcija je višeznačan pojam koji nije jednostavno odrediti, ali neki korupciju vide kao kršenje moralne norme.² U javnoj upravi službenici moraju svoj rad temeljiti na načelima jednakosti i jednakopravnosti, nikome ne davati prednost, te se isključivo ponašati unutar pravila svoje struke i službe. U većini zakonodavstava postoje slične ili iste formulacije krivičnog djela korupcije gdje se mogu svesti na sljedeće zajedničke značajke:

- Jedna strana u odnosu je službenik sa javnim ovlaštenjem, jer obično želi postići neka pogodnost ili dobitak;
- Mora postojati namjera podmićivanja, radi se o jednom od krivičnih djela ko je ne mogu učiniti iz nehata;
- Potrebno je da se da ili u izgled stavi nagrađivanje zbog službenog akta, te je potrebno utvrditi vezu između tih elemenata.

Prema tome, većina evropskih zakonodavstava razlikuje dvije strane korupcije:

1. Aktivnu korupciju koja postoji kad neko, nudeći, obećavajući ili dajući kakav dar, korist ili privilegirano (prekoredno) ostvarenje nekog prava, ostvari krivično djelo, npr. davanja mita ili oblika poticanja;
2. Pasivnu korupciju koja postoji kad neko na službenom ili privatnom položaju primi ponudu, dar, korist ili obećanje dara odnosno koristi i time počinu krivično djelo primanja mita, zloupotrebe položaja i ovlasti, protuzakonitog posredovanja i dr.

Dva značajna oblika koruptivnog ponašanja u javnoj upravi su:³

1. Ugovaračka korupcija ili korupcija u javnoj upravi: javlja se kao posljedica sklapanja štetnih ugovora, dodjele koncesija, građevinskih radova, statusa nabavljača robe ili izvršitelja usluge uz ugovaranje provizije, nepoštivanja redovne procedure dodjele tih poslova na teret proračunskih sredstava bez nadzora glede kvalitete, rokova, načina izvođenja tih radova, izigravanja javnih natječaja u civilnom ili vojnom sektoru poslovanja i sl.
2. Politička korupcija ima različite pojavne oblike od svjesnog pripremanja i izglasavanja manjkavih ili pravnih praznina zakonskih akata, podzakonskih odluka tijela izvršne vlasti do osiguravanja novčanih sredstava iz tzv. crnih fondova sponzora političkih stranaka, izbjegavanju poreznih obaveza bez transparentnog vođenja evidencija finansijskih transakcija, različitim načinima pogodovanja pojedinih interesnih skupina, a na štetu općih interesa i sl.

² Kregar, J. *Pojava korupcije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, (1997), str.26.

³ Šaćić, Ž. *Kriminalistički aspekti korupcije i njezino suzbijanje u svijetu i u R.Hrvatskoj*, Državnost, (1997), str.438.

Korupcija je prisutna u svim oblastima javne uprave, a naročito kroz formalizam, izbjegavanje i prebacivanje odgovornosti zaposlenika i neefikasnosti birokratije na nove inicijative. Nedostatak pravnih propisa, finansijskih sredstava i neadekvatne antikorupcijske aktivnosti pospješuju krizu stanja javne uprave. Korupcija u javnoj upravi BiH ima nekoliko negativnih posljedica:

- **Ekonomski gubitci:** Neefikasnost u upravljanju javnim resursima stvara gubitke u privredi. Povećava se nejednakost, smanjuje se povoljan poslovni ambijent, a strane investicije često izbegavaju BiH zbog nestabilnosti i nesigurnosti.
- **Povjerenje građana:** Korupcija dovodi do smanjenog povjerenja građana u institucije i vlast. Građani često ne vjeruju da će institucije raditi u njihovom interesu, što vodi do apatije i pasivnosti u društvu.
- **Slabljenje demokratije:** Usljed sistemске korupcije, vlasti mogu manipulirati izbornim procesima i institucionalnim reformama, čime se umanjuje demokratija i sloboda.

Moguća rješenja:

1. **Reforme javne uprave:** Modernizacija i digitalizacija sistema može smanjiti mogućnosti za korupciju, jer bi se procesi učinili transparentnijim i lakšim za praćenje.
2. **Sprovođenje pravnih reformi:** Potrebna je reforma pravosudnog sistema koja bi omogućila brže i efikasnije suđenje u slučajevima korupcije.
3. **Jačanje institucija za borbu protiv korupcije:** Neophodno je osnažiti Agenciju za prevenciju korupcije i druge nadležne institucije, kako bi mogle efikasno da se bore protiv koruptivnih radnji.
4. **Povećanje odgovornosti:** Uvođenje odgovornosti za neefikasnost i nesavjesno postupanje u institucijama može smanjiti nivo korupcije.
5. **Veća transparentnost u javnim nabavkama:** Otvoreni tenderi i objavljivanje ugovora i finansijskih izveštaja mogu povećati transparentnost i smanjiti mogućnosti za zloupotrebe.

Istraživanja Bosne i Hercegovine u oblasti korupcije, stvarnim iskustvima građana i poslovnih subjekata u vezi sa podmićivanjem svrstavaju ovu državu u nezavidnu poziciju. Korupcija svoje korijene ima u ekonomskim, kulturnim i društvenim faktorima gdje je prijeko potrebno mijenjanje politike i sistema. U BiH, osnovi sistemskog pristupa suprostavljanja korupciji i oblicima koruptivnih ponašanja su razvijeni, ali potrebno je institucionalni pristup unaprijediti sa učinkovitosti i integritetom u javnoj upravi i javnom sektoru. Korupcija i koruptivna ponašanja su globalni problem i nikada u potpunosti ne mogu biti uklonjena. Ustavno uređenje BiH od završetka rata pa do danas bilo je vrlo plodno tlo za rast korupcije zbog nedostatka propisa, relevantnih institucija u sprječavanju koruptivnih radnji, pa sve nekompetentnih kadrovskih kapaciteta. Glavni ciljevi u suzbijanju korupcije u javnoj upravi odnose se na prevenciju, represiju, razvijanje svijesti o štetnosti korupcije i saradnja sa građanima i građanskim društvom. Prevencija podrazumijeva aktivnosti kojima se nastoje ukloniti ili smanjiti uzroci korupcije. Represija

podrazumijeva aktivnosti kojima se već reagira na počinjena kršenja pravnih propisa primjenom krivičnih, prekršajnih, disciplinskih, upravnih i drugih mjera i sankcija. Razvijanjem svijesti o štetnosti korupcije želi se doprinijeti pravilnijim stavovima o pravnoj naravi korupcije i uspješnom suprostavljaju. Svijest o potrebi suprostavljaja korupcije je u ranoj fazi među javnim službenicima, a naročito aktivnostima međunarodne zajednice kroz sistem obuka. Poglavlje 23. pravne stečevine EU zahtijeva da se države članice efikasno suprostavljaju korupciji što uključuje kako prevenciju, tako i represiju, te u koju svrhu su potrebni kvalitetan normativni okvir i pouzdane institucije. Oblast zapošljavanja u javnoj upravi predstavlja jedan od gorućih problema u vezi sa korupcijom i koruptivnim ponašanjima obzirom da se vrše aktivnosti podmićivanja radi dobijanja posla, favoriziranje najčešće stranačkih osoba, protekcionizma, nepotizma i sl. praksi. Za sprječavanje nastanka korupcije u ovoj oblasti potrebno je uspostaviti mehanizme koji se zasnivaju na smanjenju diskrecije prilikom odabira kandidata, povećanje transparentnosti, stručnosti, ambicioznosti i posvećenosti poslu. Procedure moraju biti zasnovane na propisima, jasne, direktne i transparentne. Drugo najveće koruptivno tlo u javnoj upravi su nabavke. Iako su vršene određene inovacije u zakonodavstvu i dalje postoje brojne primjedbe na trenutnu zloupotrebu u postupcima ugovaranja nabavke roba i usluga za potrebe institucija. Mnoge institucije ne donose planove nabavki za tekuću godinu, prihvataju ponude koje ne ispunjavaju uslove utvrđene tenderskom dokumentacijom, plaćaju prije izvršenja usluga, vrše nezakonit izbor poslovnih koraka, ne zaključuju ugovore u zakonskom roku, te favoriziraju pojedine ponuđače. Bosna i Hercegovina je članica GRECO-a od 2000. godine, antikorupcijskog tijela Savjeta Evrope koji je uspostavljen kao mehanizam za monitoring u skladu sa djelimičnim i proširenim sporazumom o uspostavljanju „Grupe država protiv korupcije GRECO, a s ciljem vršenja monitoringa država potpisnica u njihovom djelovanju u oblasti borbe protiv korupcije.



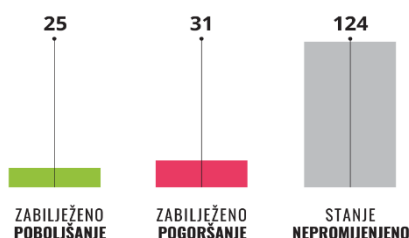
Grafikon br.1 - TI INDEKS KORUPCIJE 2022⁴

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u BiH od 2009. godine predstavlja krovnu instituciju usmjerenu na identificiranje i eliminiranje uzroka korupcije, obraćanje osoba od činjenja krivičnih djela u vezi sa korupcijom, osiguranje, unaprjeđenje pravnog okvira za prevenciju korupcije, podizanje svijesti

⁴ Bosna i Hercegovina (34) ima najnižu ocjenu u regiji Zapadnog Balkana i značajno je u padu po stepenu percepcije korupcije, izgubivši osam CPI bodova od 2013. Sve izraženije političke podjele po etničkim linijama i dalje ometaju demokratske institucije neophodne za upravljanje državom i borbu protiv korupcije. <https://ti-bih.org/indeks-percepcije-korupcije-cpi-2022/>

javnosti i upoznavanje društva o uzrocima i posljedicama utjecaja korupcije, te aktivno sudjelovanje u prevenciji i promoviranju transparentnog i odgovornog rada tijela i institucija u BiH. Bosna i Hercegovina je nazadovala u istraživanju Indeksa percepcije korupcije (Corruption Perception Index – CPI) koji objavljuje Transparency International (TI) i zauzima **ubjedljivo najniže mjesto u regionu** i treće najgore mjesto u Evropi kada je u pitanju stanje korupcije u zemlji. Samo su Rusija i Ukrajina ostvarile gori rezultat od BiH, koja sa ocjenom 34 na skali od 0 do 100, spada u red zemalja u kojima se **stanje korupcije najviše pogoršava**.

Dok brojne zemlje regiona idu naprijed, BiH je od 2012. godine **nazadovala čak 8 indeksnih poena** i zajedno sa Turskom u ovom globalnom izvještaju TI izdvojena je kao primjer najvećeg pada u odnosu na 2012. godinu u regionu Istočne Evrope i Centralne Azije.



Grafikon br.2- TI IN TI INDEKS KORUPCIJE 2022⁵

BiH bilježi najgori trend od svih država okruženja što najbolje ilustruje primjer Kosova, koje je od 2012. sa ocjene 34 do 2022. napredovalo na 41 indeksni poen, dok je **BiH za istih deset godina sa 45 nazadovala na 34 boda**. U ključnim nalazima za region Istočne Evrope i Centralne Azije, navedeno je da **zemlje Zapadnog Balkana ne mogu suzbiti organizovani kriminal** zbog pogoršanja vladavine prava i zarobljenog pravosuđa. Posebno je naglašeno da je BiH na historijskom dnu, a da **etničke podjele ometaju demokratske institucije** potrebne za borbu protiv korupcije.

Evidentan je napredak u oblasti disciplinskih mjera gdje je premašena ciljana vrijednost i ostvaren maksimalan broj bodova na svim upravnim nivoima, čemu je značajno doprinijela i veća dostupnost potrebnih podataka u odnosu na prethodno SIGMA mjerenje. Međutim, iako prema SIGMA-inoj ocjeni važeći propisi na svim nivoima sadržavaju osnovne principe o disciplinskom postupku, oni ipak imaju značajne

⁵ Ovogodišnje istraživanje CPI pokazuje da u većini zemalja Indeks percepcije stagnira, dok se broj zemalja sa lošijim rezultatima povećava. Ovo povlači posljedice po globalni mir, koji je ugrožen zahvaljujući, između ostalog, i sve većoj prisutnosti korupcije. <https://ti-bih.org/indeks-percepcije-korupcije-cpi-2022/>

nedostatke. Uz podršku projekta „Jačanje upravljanja ljudskim resursima u BiH“ izrađene su analize propisa u ovoj oblasti i date preporuke za unapređenja, ali nije došlo do njihovih usvajanja.

U međuvremenu, na nivou BiH i FBiH se redovno održavaju obuke o disciplinskom postupku, a na nivou BiH i oba entiteta su poduzete i aktivnosti na jačanju svijesti rukovodnog kadra o važnosti pravičnog i blagovremenog sankcionisanja propusta o radu državnih službenika s obzirom da rukovodeći državni službenici često ne koriste dostupne alate u praksi. U pogledu planova integriteta, još uvijek ne postoji izričita zakonska odredba koja propisuje obavezu njihove izrade. Na nivou BiH ona se donekle izvodi iz Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, na nivou RS je propisana Strategijom za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj i pratećim Akcionom planom, a na nivou FBiH Akcionim planom za borbu protiv korupcije.

Na nivou BiH oko 34% institucija ima usvojen plan integriteta, u FBiH 60%, dok je ovaj procenat značajno veći u RS i iznosi 98%. Na nivou BD BiH nisu usvojeni planovi integriteta. S obzirom da je prema pasošu predmetnog indikatora potrebno da na svakom nivou najmanje 80% institucija ima izrađene planove integriteta, ciljana vrijednost je dostignuta samo na nivou RS. Podataka o provođenju planova integriteta u praksi još uvijek nema ni na jednom upravnom nivou.

Glavni izazovi i rizici u reformi javne uprave u BiH u oblasti korupcije su sljedeći:

- Neadekvatan pravni okvir
- Nejasna nadležnost za koordinaciju u oblasti borbe protiv korupcije na nivou FBiH
- Poteškoće u izboru kandidata za članove disciplinske komisije, slab odziv za liste ekspertnih članova disciplinskih komisija, zastoji i opstrukcije u vođenju disciplinskog postupka, zastara, te pasivan odnos organa državne službe na nivou FBiH
- Nedovoljno praćenje provedbe planova integriteta
- Nepostojanje planova integriteta na nivou BD BiH

Prema Izvještaju o Bosna i Hercegovini za 2022. godinu⁶, BiH je u ranoj fazi, te dostigla je određeni nivo pripremljenosti u borbi protiv korupcije. Nije postignut napredak u ispunjavanju ključnog prioriteta br. 7. iz Mišljenja, te preporuka iz 2021. godine i nalaza iz Izvještaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava. Politički lideri i pravosudne institucije nisu uspjeli da se iznesu s problemom široko rasprostranjene korupcije i aktivno su blokirali napredak, što je dovelo do dugotrajnog zastoja i sve većih znakova političke zarobljenosti. Uočeno je selektivno i netransparentno postupanje pravosuđa u predmetima korupcije za koje vlada veliki interes javnosti, uz pritiske i zastrašivanja, što predstavlja veliki izvor zabrinutosti. Ništa nije preduzeto na usvajanju novih strateških dokumenata na državnom nivou i u Federaciji BiH.

⁶ Radni dokument osoblja Komisije, Izvještaj o BiH za 2022. godinu uz dokument Saopćenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Saopćenje o politici proširenja EU-a za 2022. godinu.

Bosni i Hercegovini je nužan sveobuhvatan i efikasan sistem elektronskih javnih nabavki kako bi se ojačala transparentnost i smanjila zloupotreba javnih resursa. Unaprijeđeni sistem nadzora i inspekcijske kontrole i dalje je neophodan za borbu protiv korupcije i nepravilnosti u postupcima javnih nabavki. Selektivno i netransparentno vođenje sudskih postupaka u predmetima korupcije u javnim nabavkama razlog je za veliku zabrinutost. Stalan i jednak tretman domaćih i EU ponuđača kod dodjele javnih ugovora u skladu sa odredbama SSP-a je prioritet u reformskim procesima u BiH.

Novi strateški okvir za javne nabavke za period 2024 – 2028. donesen je sredinom mjeseca marta 2024. godine, i pretpostavlja da sistem javnih nabavki u BiH bude moderan, transparentan, konkurentan i efikasan, kao i usklađen sa EU pravnim poretkom. Sa aspekta antikorupcijskih politika, kroz ovu strategiju uvode se mjere za jačanje integriteta i borbe protiv korupcije, te općenito osigurava preventivni pristup.

Pravila finansijske kontrole pružaju zaštitu i finansijskih interesa EU od prevara u upravljanju sredstvima EU. U BiH je evidentan prostor za napredak za usklađivanje sa Direktivom o suzbijanju prevara počinjenih protiv finansijskih interesa EU krivičnopravnim sredstvima.

Neke od specifičnosti korupcije su izostanak jasne i konkretne žrtve jer žrtva je u pravilu javni interes društva i javna služba, a ne konkretan pojedinac koji će kao eventualna žrtva prijaviti ovakvu negativnu pojavu nadležnim institucijama. Dosadašnje analize prezentiraju da prijave koje su zaprimljene od strane građana, nepravilnosti u vezi sa korupcijom, često se odnose na sljedeće: zloupotrebu položaja javne funkcije, sukob interesa, nepravilnosti pri zapošljavanju, zloupotrebu javnih sredstava, traženje mita, pružanje zakonite ili nezakonite usluge, zloupotrebe u javnim nabavkama, povrede prava iz radnih odnosa, kao i krivotvorenje isprava. Određeni nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini zakonski su regulirali da se osobe koje prijavljuju korupciju ne smiju staviti u nepovoljniji položaj niti smiju trpjeti štetne posljedice, te su propisani posebni mehanizmi zaštite osoba ukoliko su stavljene u nepovoljniji položaj ili trpe štetu posljedice u vezi sa podnesenom prijavom za korupciju.⁷ Zaštićeno prijavljivanje korupcije još uvijek nije regulirano u institucijama na razini Federacije Bosne i Hercegovine te svim ostalim kantonima, gradovima i općinama u Federaciji Bosne i Hercegovine, izuzev Kantona Sarajevo.

3. Fragmentiranost i politizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini

Fragmentiranost javne uprave svodi harmonizaciju i reformu javne uprave na pitanje izričito dobre volje donosilaca odluka. Pored toga, postoji i nespornost vladajućih političkih elita da u stvarnosti krenu u provođenje neophodnih reformskih procesa.

Posebna važnost uspostave pravne države je u nadzornoj funkciji nad upravom, jer vlast u svakoj državi mora štiti pojedinca od drugih pojedinaca, ali u pravnoj državi pored te osnovne zaštite pojedinca od pojedinca, država treba da štiti pojedince, građane i

⁷ Mapa institucija u Bosni i Hercegovini kojima se može prijaviti sumnja na korupciju, OSCE, 2024. godina, str.br.9

od same sebe, odnosno od svoje državne vlasti prije svega upravne vlasti. Naročito se pozornost posvećuje donošenju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i dodatnih protokola uz Konvenciju.

Politizacija javne uprave dovodi do neprofesionalnosti i niske motivacije službenika jer je javna tajna način prijema u službu i ubrzano napredovanje poslušnih i politički priveligovanih ljudi, te do raširenog javnog uvjerenja da obrazovanje i kompetencije nisu temeljni kriteriji zapošljavanja i napredovanja. Građani moraju imati povjerenja u javnu upravu, odgovornost javne uprave prema široj društvenoj zajednici i službenici koji služe (profesionalno i odgovorno) građanima i zajednici.

Potpuna depolitizacija javne uprave nije postignuta ni u mnogim zemljama članicama EU, ali mnoge aktivnosti i procesi su usmjereni na smanjenju uticaja politizacije u javnim institucijama, povećavajući profesionalne kompetencije u javnoj upravi. Određeni koraci su urađeni, ali postoji velika potreba za boljim upravljanjem političkim akcijama u kadrovskoj politici i procesu donošenja odluka u organima javne uprave. Odgovorni i sposobni ljudski potencijali uz dobro strateško upravljanje i organizaciju sistema upravljanja su preduvjet za profesionalnu i depolitiziranu javnu upravu.

Profesionalizaciju javne uprave možemo posmatrati kroz obavljanje poslova na osnovu stručnih kvalifikacija i sposobnosti u javnoj upravi, u skladu sa zakonskim propisima i uslovima zasnovanim na objektivnim kriterijima za ulazak i napredovanje u službi, te ostvarenja plate odnosno obezbjeđenja uslova za egzistenciju službenika i njegove porodice.⁸ Profesionalizaciju javne uprave odlikuje poštivanje sistema zasluga, obučenost ili specijaliziranost za određene zadatke, organizacijske vrijednosti učinkovitosti, sisteme provjera, profesionalni standard vrijednosti i kriteriji etike, a ne političke ili druge kriterije.^{9 10}

Unapređuju se spoznaje o dvostrukom mehanizmu zaštite konvencijskih prava do 1998. godine (institucionalni i sadržajni aspekt: Evropska komisija za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava) sadržaju i značaju Protokola br.11 uz Konvenciju, osnivanjem i djelovanjem jedinstvenog Evropskog suda za ljudska prava od 01.11.1998. godine, te nadzornim ovlastima Odbora ministara Vijeća Evrope u provedbi odluka Evropskog suda.

Temeljna načela za pravilno djelovanje uprave:

- a) Načelo zakonitosti u djelovanju uprave;
- b) Diskrecijska ocjena i zabrana arbitarnog djelovanja uprave;

⁸ Musa, A. 6. *Forum za javnu upravu „Friedrich Ebert Stiftung“*, ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, (2014), str.13

⁹ Frazmand, A. „*Administrative ethics and professional competence, accountability and performance under globalization*“, *International Review of Administrative Science*, 1/2002, (2002), str.309

¹⁰ Ivančević, V. *Institucija upravnog prava*, Zagreb, (1983), str. 179

- c) Načelo jednakosti i načelo zabrane diskriminacije kao obavezujuće maksime u djelovanju uprave;
- d) Načelo razvijenosti u djelovanju uprave i provođenju testa proporcionalnosti u donošenju odluka
- e) Načelo pravne izvjesnosti i načelo zaštite legitimnih odlučivanja očekivanja stranaka

Preporuka Vijeća ministara državama članicama koja se odnosi na dobru javnu upravu kojom Vijeće Evrope traži od svojih država članice se odnosi na sljedeće:¹¹

- da promiču dobru javnu upravu kao dio načela pravne države i demokratije;
- da promiču dobru javnu upravu kroz organizaciju i funkcioniranje koji osiguravaju djelatnost, učinkovitost i razborito trošenje javnih sredstava;
- da promiču pravo na dobru javnu upravu koja je u interesu svih, koristeći se normama sadržanim u modelu kodeksa koji je priložen ovoj Preporuci.

Član 41. Povelje o temeljnim pravima lisabonskog Ugovora o funkcioniranju EU pod naslovom "Pravo na dobru upravu" određuje slijedeće:

1. Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuje nepristrasno, parnično tijelo i u razumnom roku.
2. Ovo pravo uključuje:
 - a) Pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati;
 - b) Pravo svake osobe na pristup svojem dossier uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti, te profesionalne i poslovne tajne;
 - c) Obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.
3. Svaka osoba ima pravo da joj Unija nadoknadi svaku štetu koju uzrokuje njezine institucije ili njezini službenici pri obavljanju svojih dužnosti u skladu sa općim načelima zajedničkim pravnim sistemima država članica.
4. Svaka osoba može se pisanim putem obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovora i mora dobiti odgovor na istom jeziku.

Visoki stepen profesionalnosti, stručnosti i individualirana odgovornost, lojalnost službenika u javnoj upravi, a ne političkom subjektu ili interesnoj grupi su uslovi za efikasnu, brzu i jeftinu javnu upravu koja je u temeljima savremene pravne države.

Svaki građanin svakodnevno se susreće sa javnom upravom u vezi sa predstavnicima, aktivnostima i materijalnim organima uprave. Za njih je od najvećeg neposrednog interesa postupak obavljanja svih pravnih akata i radnji u odnosu na položaj

¹¹ Šimac, N. *Pravo na dobru javnu upravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1/2016, (1953), str.108

subjekta, građanina. Ovo je veoma bitno kad se određeni akti ostvaruju protiv njegove volje (građanina), a naročito čije ostvarenje može imati značajne posljedice po tjelesni integritet, život, slobodu, imovinu i druge vrijednosti građanina.

Za vladavinu prava je veoma važna procedura, fer postupak u cjelini i u svakoj grani prava prema njenim specifičnostima. Ovo je najvažnije kad se odlučuje o ljudskim pravima, jer je neophodno obezbijediti pravnu sigurnost građana, zaštitu od korupcije i samovolje. Potrebna je institucionalizacija, te sistem koji će funkcionirati nepristrasno i objektivno, te koji će garantirati građanima u postupku adekvatnu zaštitu ljudskih prava. Država ne može biti pravna ako javna uprava nije podvrgnuta pravu i načelima zakonitosti, odgovornosti i efikasnosti.

U savremenom dobu u javnoj upravi uklanjaju se zaposlenici koji su sposobni i koji rade za širu društvenu zajednicu. Traže se i postavljaju poslušnici, diskutabilne moralnosti i koji podvlađuju jednom licu ili interesnoj skupini, najčešće političkom subjektu na vlasti.

Reformisana javna uprava podrazumijeva uz reorganizaciju i široki proces reobrazovanja, kao i promjene u sistemu nagrađivanja kako bi se korupcija smanjila i omogućila selekcija kadrova. Kadrovsku politiku je neophodno izmijeniti, te osloboditi od nepotizma, rodbinskog, tazbinskog i političkog utjecaja, kao i drugih pojava koje predstavljaju prepreke u radu bh. javne uprave.

Našoj javnoj upravi su potrebni stručni, autonomni, moralni, sposobni, profesionalni i ljudski kadrovi. Lisabonski ugovor daje Povelji istu pravnu vrijednost kao i glavni ugovori. Ona se odnosi na institucije Evropske unije i države članice kada provode Zakon EU. Povelja ne produljuje primjenu prava EU, niti daje EU novo područje nadležnosti.

Evropski sud pravde je svojim presudama utvrdio sljedeća načela: zakonitost, proporcionalnost, nediskriminaciju, salsušanje stranaka, dostupnost upravnih sudova i materijalnu odgovornost javne uprave.¹² Značaj općih pravnih načela, poput načela određenosti, proporcionalnosti ili zabrane diskriminacije, ne smije se potcjenjivati, bez obzira na pisani katalog osnovnih prava u Povelji. Razumijevanje načela ne zavisi od Povelje, nego su načela integralni dio Primarnih ugovora.¹³ Građani očekuju da dobiju kvalitetnu uslugu u javnoj upravi, a istovremeno je u savremenom društvu prisutno veliko nepovjerenje građana prema političkim subjektima i institucijama, te se interes za bilo kakve promjene, politiku ili društveno djelovanje stalno smanjuje.

¹² Selimić, M., *Upravno djelovanje Evropskog suda pravde*, „Stručni časopis „Uprava“, br.3/2011, Fakultet za javnu upravu-pridružena članica, (2011), str.19

¹³ Meškić, Z., Samardžić, S. *Pravo Evropske unije II-Povelja Evropske unije o osnovnim pravima*, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, (2018), str.25

Vladavina prava (rule of law) - Primjena principa vladavine prava je stvarni pokazatelj demokratije i kvaliteta javnog upravljanja. Dobra uprava podrazumijeva pravične zakonske okvire i nepristrasnu provedbu zakona u praksi. Također, vladavina prava podrazumijeva potpunu zaštitu ljudskih prava i sloboda, naročito prava nacionalnih manjina. Dosljedna primjena ovog principa, zahtijeva nezavisno i nepristrasno funkcioniranje svih državnih institucija, naročito nezavisnog sudstva, te djelotvorno provođenje antikoruptivnih mjera.¹⁴ Neophodna je sistematska aktivnost svih relevantnih državnih organa i civilnog društva kako bi se reforma javne uprave u BiH približila primjeni evropskih demokratskih standarda za ovu oblast. Građani su uskraćeni u potpunom i efikasnom ostvarivanju njihovih prava i nisu uključeni u proces donošenja odluka. Zbog toga je povjerenje građana u rad javne administracije na veoma niskom nivou.

U BiH je donesen pravni okvir koji omogućava učešće građana u procesima donošenja odluka putem konsultacija. No, u praksi se konsultacije, čak i kada se provode, svode na ispunjavanje puke forme, bez suštinskog uticaja na ishod odluke. Sa druge strane, visok stepen nepovjerenja građana i organizacija civilnog društva prema institucijama dodatno slabi motivaciju za učešće u takvim procesima. Indeks kompetitivnosti Svjetskog ekonomskog foruma, koji mjeri kompetitivnost zemalja kroz 12 stubova, u domenu transparentosti razvoja javnih politika stavlja BiH na 132 mjesto, od ukupno 138 zemalja obuhvaćenih istraživanjem, sa ocjenom 2,9 na skali od 1-7.¹⁵ Profesionalizaciju javne uprave možemo posmatrati kroz obavljanje poslova na osnovu stručnih kvalifikacija i sposobnosti u javnoj upravi u skladu sa zakonskim propisima i uslovima zasnovanim na objektivnim kriterijima za ulazak i napredovanje u službi, te ostvarenja plate odnosno obezbjeđenje uslova uz egzistenciju službenika i njegove porodice.¹⁶ Profesionalizacija je proces kroz koji pojedina zanimanja razvijaju zajedničke obrasce obrazovanja, ponašanja, rada i profesionalnog nadzora.¹⁷ Bitne karakteristike profesionalne javne službe uključuju znanje, stručnost, mogućnost procjene, postupanje u skladu sa standardima, predanost koja se u javnoj upravi ogleda kroz prijem na osnovu ispitivanja zasluga koje provode nezavisna tijela u skladu sa propisima koja garantuju nezavisnost i odvojenost o dpolitike, iskustvo, radni staž, kao i rezultate koji se moraju uzeti u obzir prilikom napredovanja, te obukom i obrazovanjem kojom se povećava profesionalnost uprave u cjelini.¹⁸ Profesionalizaciju javne uprave odlikuje: poštivanje sistema zasluga, obučenost ili specijaliziranost za određene zadatke, organizacijske vrijednosti učinkovitosti, sistem provjera, profesionalne

¹⁴ Tanović, M. *Uloga principa „dobrog upravljanja“ u procesu javne uprave*, 109-171, (2013), str.13

¹⁵ The Global Competitiveness index 2016-2017, World Economic Forum <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>

¹⁶ Musa, A. 6. *Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung*, ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, (2014), str.13

¹⁷ Abbott, A. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Univeristy of Chicago Press edition, USA, (1988), str.86-91.

¹⁸ Radhika, D. *Ethics in Public Administration, Journal of Public Administration*, Journal of Public Administration Policy Research, (2012), str.28

standarde, vrijednosti i kriterije etike, a ne političke ili druge kriterije.¹⁹ Profesionalizacija se prije svega posmatra u odnosu državnog službenika spram građanina i društva u cjelini. Samu efikasnost državne službe možemo posmatrati kroz dva elementa. Prvi element je kroz porez koji plaćaju građani i ostali subjekti za funkcioniranje upravnih organizacija, a drugi element je kvaliteta usluga koju pojedina upravna organizacija pruža. Prema tome, „efikasnost upravne organizacije proporcionalna je sa kvalitetom usluge koju pruža, a obrnuto proporcionalna sa porezom utrošenim za njeno funkcioniranje“.²⁰

Profesionalizacija javne uprave se zasniva na obrazovanju, stručnosti, funkcionalnosti i motivaciji. Raznim motivacijskim modelima i cjeloživotnim učenjem službenika, pokušava se javna uprava profesionalizirati i modernizirati. Najveći izazov u profesionalizaciji javne uprave je depolitizacija, odnosno udaljavanje politike iz organa uprave. Ovakav proces može biti samo proveden sa kompetentnim, profesionalnim i posvećenim državnim službenicima i namještenicima. Zakonski okvir mora jasno razgraničiti državnu službu od političkih funkcija, birati najbolje rangirane kandidate za prijem u državnu službu i ograničiti mandate rukovodioca uprava i upravnih organizacija. Potpuna depolitizacija javne uprave nije postignuta ni u mnogim zemljama članicama EU, ali mnoge aktivnosti i procesi su usmjereni na smanjenju uticaja politizacije u javnim institucijama, povećavajući profesionalne kompetencije u javnoj upravi. Određeni koraci su urađeni, ali postoji velika potreba za boljim upravljanjem političkim akcijama u kadrovskoj politici i procesu donošenja odluka u organima javne uprave. Odgovorni i sposobni ljudski potencijali uz dobro strateško upravljanje i organizaciju sistema upravljanja su preduvjet za profesionalnu i depolitiziranu javnu upravu.

Organizaciona struktura javne uprave u Bosni i Hercegovini nije unaprijeđena u prethodnom periodu, jer većina aktivnosti iz Akcionog plana za reformu javne uprave nije provedena. Ocjenjujući kako je organizirana javna uprava u zemljama koje se nalaze u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, Principi javne uprave, koje je kreirala SIGMA, između ostalog, propituju adekvatnost politike i regulatornog okvira za upravljanje institucijama centralne vlade i odgovornost u izvještavanju između ministarstava i upravnih organizacija u sastavu ministarstava. Ovi su indikatori ugrađeni u Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH.

Administrativni aparat Bosne i Hercegovine organiziran je u skladu sa zakonima svakog nivoa vlasti. Na državnom nivou usvojeni su Zakon o upravi²¹ i Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave u BiH²², dok je uprava entiteta organizirana u skladu sa Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH²³ i Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave²⁴, odnosno Zakonom o

¹⁹ Farazmand, A. Administrative Ethics and Professional Competence: Accountability and Performance under Globalization, International Review of Administrative Science, (2002), str.309.

²⁰ Benazić, A. *Organizacijske promjene i efikasnost državne uprave*, (2008), str. 222-223.

²¹ Službeni glasnik BiH (32/02, 102/09 i 72/17).

²² Službeni glasnik BiH (5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17)

²³ Službene novine FBiH (35/05)

²⁴ Službene novine FBiH (58/02, 19/03, 38/052/06, 8/06, 61/0652/09, 80/10 i 48/11)

republičkoj upravi²⁵ Republike Srpske. U Brčko distriktu BiH na snazi je Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH²⁶.

Zakoni, prema ocjeni SIGMA, sadrže zvaničnu tipologiju organa uprave (uz izuzetak BDBiH), te reguliraju pravni status organa i formalnu hijerarhiju, ali im nedostaje jasnoća u kriterijima za razlikovanje različitih tipova institucija i mehanizama za odabir najpogodnijeg tipa organizacije za obavljanje različitih funkcija što „čini odluke u velikoj mjeri diskrecionim“. Kao primjer naveden je Zakon o republičkoj upravi RS iz 2018. koji definira dvije vrste tijela: organe uprave u sastavu ministarstava i upravne organizacija, a jedini kriterij za razlikovanje između njih je „veća nezavisnost“ potrebna za poslove koje obavljaju upravne organizacije, no SIGMA ističe da slični nedostaci postoje i u zakonima na državnom nivou i u FBiH.

Ocjenjujući adekvatnost pravnog okvira SIGMA je dodijelila ocjenu 2 (od ukupno 5 bodova) svakom nivou vlasti, konstatujući da zakoni ne predviđaju mehanizme koji obezbjeđuju kontrolu nad stvaranjem novih institucija. Zakoni propisuju način nastanka, spajanja i ukidanja organa uprave (npr na državnom nivou to je član 3 Zakona o upravi BiH, članovi 31-55 Zakona o organizaciji uprave u FBiH, član 7 Zakona o javnoj upravi BDBiH), te provedbu ex-ante analize prilikom kreiranja novih tijela (definisanu kroz propise o procjeni uticaja, prema kojima se RIA primjenjuje na akte koje donose vlade na svim nivoima, što podrazumijeva i propitivanje najboljih opcija, kao i procjenu uticaja na budžet). Sa duge strane, bh. zakoni ne predviđaju konsultacije i uključenost svih relevantnih institucija u kreiranje novih tijela, niti postoje jasni planovi institucionalnog razvoja i institucije zadužene da ih provode. Iako je SIGMA konstatirala u izvještaju iz maja 2022. da u BiH nije bilo stvaranja novih tijela (nalaz se odnosi na 2020) u kontekstu razmatranja praktične primjene odredbi zakona, već naredne 2021. u Republici Srpskoj je oformljena Republička direkcija za investicije, a 2022. i Agencija za lijekove i medicinska sredstva RS (no izmjene ovog zakona je Ustavni sud BiH proglasio neustavnim²⁷).

Uzimajući u obzir da je u periodu 2020-2022. vrlo malo rađeno na provedbi aktivnosti iz Akcionog plana koje se odnose na unaprjeđenje organizacije uprave niska ocjena je očekivana. Napredak je ostvaren jedino u Brčko distriktu BiH gdje je uz podršku SIGMA pripremljen Scenarij za reorganizaciju uprave Brčko distrikta BiH. Dokument predstavlja svojevrsnu analizu postojećeg stanja u javnoj upravi, a samim tim i propisa koji reguliraju organizaciju javne uprave, te ukazuje na probleme i nedosljednosti u funkcionisanju organa javne uprave i daje okvirne smjernice za reorganizaciju. Na bazi pripremljene analize pripremljene su Smjernice za izradu zakona, kao i prednacrt Zakona o javnoj upravi BDBiH, koji je dostavljen na komentare nadležnim institucijama. Unatoč poduzetim naporima na provedbi aktivnosti (3.1.1, 3.1.2. i 3.1.3) u BDBiH ipak nisu postignuti cjeloviti rezultati, te aktivnosti ostaju neispunjene i na kraju 2022, uz izuzetak aktivnosti 3.1.2. (priprema analize) koja je realizirana uz SIGMA podršku.

²⁵ Službeni glasnik RS (115/18, 111/21, 15/22 i 56/22 i Službeni glasnik BiH 84/22 - Odluka US BiH, Službeni glasnik RS 132/22).

²⁶ Službeni glasnik BDBiH (25/20).

²⁷ Službeni glasnik BiH (84/22).

Mali napredak je postignut u kreiranju baze podataka o institucijama. Pripremljena je metodologija u okviru projekta "Podrška reformi javne uprave u BiH" (IPA 2015) (aktivnost 3.1.7), ažurirani su ključni podaci o institucijama i pripremljeni su nacrti četiri odluke o uspostavljanju elektronskog kataloga javnih institucija BiH, FBiH, RS i BDBIH (aktivnost 3.1.8). Nacrti odluka predviđaju uspostavu kataloga, sadržaj, način prikupljanja podataka, čuvanje podataka i ažuriranje, kao i održavanje baze, no ove odluke još nisu usvojene. U okviru projekta kreirano je i softversko rješenje i napravljen Katalog institucija javne uprave u BiH, ali Katalog još nije operativan u cjelosti, te se aktivnost (3.1.9) ne može smatrati završenom.

Drugi indikator ocjenjuje odnos između ministarstava i agencija i SIGMA ocjena je da on u svim bh. zakonima slijedi sličan obrazac. Agencije su autonomne u planiranju svojih ciljeva i aktivnosti, prema horizontalnom zakonskom okviru za planiranje i izvještavanje. Planovi i izvještaji slijede format koji je utvrđen propisima svakog nivoa, ali su više zasnovani na aktivnostima nego na rezultatima, fokusirajući se više na isporuku specifičnih rezultata nego na postizanje stvarnih učinaka.

Izvjestan pomak u prethodnom periodu je napravljen u jačanju menažerske odgovornosti u saradnji sa projektom "Podrška reformi javne uprave u BiH" (IPA 2015). Održane su tri radionice i pripremljen je "Prijedlog politike za neophodne reforme za poboljšanje menadžerske odgovornosti u BiH", koji sadrži temeljne preporuke za unaprjeđenje menadžerske odgovornosti, ali aktivnosti nisu u cjelosti ispunjene zbog malog učešća relevantnih službenika svih nivoa i potrebe da se menadžerska odgovornost, kao novi koncept dodatno pojasni i poveća svijest u javnoj upravi. U Republici Srpskoj kroz projekat Jačanje upravljanja ljudskim resursima u Bosni i Hercegovini (IPA 2017) sačinjena je Analiza o usaglašenosti propisa o državnoj službi upravnog nivoa RS sa ciljevima Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH i SIGMA Principima u oblasti Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima, koja je dijelom obuhvatila i pitanja menadžerske odgovornosti. Ukupno posmatrano, u okviru ove mjere ostvaren je minimalan napredak. Od planiranih 12 aktivnosti samo jedna aktivnost (3.1.7) je u potpunosti realizovana izradom metodologije za razvoj elektronskih registara upravnih organa i organizacija. Aktivnost 3.1.2. realizovana je u Brčko distriktu BiH, ali ne i na ostalim nivoima. Aktivnosti 3.1.8 i 3.1.9. su djelimično realizovane kroz pripremu nacarta odluka o uspostavi Kataloga institucija za sve nivoe vlasti u BiH, te kreiranjem softvera Kataloga institucija sa ažuriranim podacima. Ipak, ove se aktivnosti ne mogu smatrati ispunjenim jer podzakonski akti nisu usvojeni, a Katalog institucija nije u potpunosti operativan, niti je dostupan javnosti (aktivnost 3.1.10). Mali pomaci su napravljeni u analiziranju propisa i praksi za unaprjeđenje menadžerske odgovornosti (aktivnost 3.1.11), te promoviranju koncepta menadžerske odgovornosti (3.1.11), no dodatni rad planiran je u saradnji sa Evropskom komisijom kroz projekat podrške finansiran iz IPA II fonda, koji bi trebao početi tokom 2023. godine. Kroz isti projekat planirana je i realizacija aktivnosti koje se odnose na unaprjeđenje organizacije uprave (aktivnosti 3.1.1. do 3.1.4).

Neophodno je reformom otkloniti mogućnosti stvaranja uzroka koji vode koruptivnim izazovima sa kojima se svakodnevno susreću uposlenici organa javne uprave u Bosni i Hercegovini. Potpuno je nesporno, da korupcija predstavlja jedan od najozbiljnijih problema na putu uspostave i realizacije vladavine prava, demokratije i

zaštite ljudskih prava. Obrasci javnog predstavljanja korupcije veoma su simptomatični i diskutabilni, jer se izlažu na površan i efemeran način, najčešće se vezujući za medijski senzacionalizam. U političkom diskursu, korupcija je predmet interesovanja kako lokalnih, tako i državnih, odnosno, međunarodnih predstavnika, što posebno dolazi do izražaja u vrijeme održavanja izbora. Inferiornost pravnog poretka u odnosu na ovu „pošast“, samo je „vjetar u leđa“ kriminalu i bezočnoj pljački javnih dobara. Dogmatskim metodom društvenog cilja istraživanja, ukazala sam na koji način i u kojoj mjeri građani učestvuju u suzbijanju korupcije, a jedan od načina djelovanja je aktivno učešće građana u donošenju i sprovođenju odluka u javnoj upravi. Takav pristup ostvaruje se kroz učešće građana u javnim raspravama, građanskim aktivizmom u nevladinim organizacijama, udruženjima i dr. Na taj način poslovi javne uprave u Bosni i Hercegovini obavljaju se na javan i transparentan način, što je nesumnjivo jedan od načina suprotstavljanja koruptivnom djelovanju u javnoj upravi.

Nakon provedene korelacijske analize i višestruke regresije došla sam do zaključka, da između postojeće organizacije i funkcioniranja javne uprave u Bosni Hercegovini, zbog svih navedenih razloga u svom djelovanju ne pruža mogućnost odlučivanja poštujući pravilo „*Legalitas regnorum fundamentum*“- zakonitost je temelj države. Politički uticaj na rad organa i institucija javne uprave veoma je dominantan i omogućava pojavu raznih devijantnih pojava i ponašanja. Naročito se to odnosi na nacionalizam i šovinizam, kao i koruptivne radnje u obavljanju poslova javne uprave koja bi uz donošenje određenih novih, i izmjene postojećih zakonskih propisa omogućila ono što građani traže - zakonito, profesionalno i od politike neovisno obavljanje poslova, u čemu postoje postoje signifikantno stanje. Trebalo bi, da svi organi javne vlasti u svom radu dosljedno i bez ikakve alternative poštuju ustav i zakon, temeljna pravila (načela): zakonitosti, profesionalnosti, efikasnosti, efektivnosti, nezavisnosti, i koji imaju isti princip prema svim građanima, bez obzira na političku, vjersku, nacionalnu, rasnu ili bilo koju drugu pripadnost, ne ostavljajući prostor političkim pritiscima, koruptivnim radnjama i izazovima sa kojima se uposlenici javne uprave suočavaju.

4. Zaključak

Postojeća javna uprava u zemlji trenutno se nalazi zarobljena okvirima tradionalizma, nacionalizma i korupcije, što će dovesti posljedično do drastičnog smanjenja postojećih pravnih deficita i vladavine prava, implicirati kolaps koji će najviše osjetiti građani ove države. Oni, više nego političari žele i traže novu savremenu, potpuno drugačiju i kvalitetniju javnu upravu u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini. U krajnjoj liniji, to će predstavljati i podsticaj investiranju u mnogim oblastima društvenog i privrednog razvoja.

U Bosni i Hercegovini su potrebni korijeniti naponi u provođenju cjelokupne reforme javne uprave u skladu sa pravnom tekovinom Evropske unije i evropskim standardima dobre uprave koji odlikuju evropski administrativni prostor.

Svjesni svih nedostataka koji se nalaze u sistemu javne uprave u Bosni i Hercegovini, sporim i teškim koracima približavamo se određenim reformskim procesima koji su samo mogućnost ili su samo još jedna šansa, da se napokon trgnemo iz učmalosti i letargije i krenemo putem koji će doprinijeti boljem životu svih građana kroz veću efikasnost rada državnih organa i zaposlenika u javnom sektoru, funkcionalnosti njihovih radnih mjesta i odgovornosti koje sa sobom nose.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Frazmand, A. „*Administrative ethics and professional competence, accountability and performance under globalization*“, International Review of Administrative Science, 1/2002, (2002).
2. Ivančević, V. *Institucija upravnog prava*, Zagreb, (1983).
3. Korupcija, lat.-pokvarenost, podmitljivost, potkupljivost- Klaić, B. *Rječnik stranih riječi*, Zagreb, 1986.
4. Kregar, J. *Pojava korupcije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, (1997)
5. *Mapa institucija u Bosni i Hercegovini kojima se može prijaviti sumnja na korupciju*, OSCE, 2024. godina
6. Meškić, Z., Samardžić, S. *Pravo Evropske unije II-Povelja Evropske unije o osnovnim pravima*, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, (2018).
7. Musa, A. 6. *Forum za javnu upravu „Friedrich Ebert Stiftung“*, ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, (2014).
8. Radni dokument osoblja Komisije, Izvještaj o BiH za 2022. godinu uz dokument Saopćenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Saopćenje o politici proširenja EU-a za 2022. godinu.
9. Selimić, M. *Upravno djelovanje Evropskog suda pravde*, „Stručni časopis „Uprava“, br.3/2011, Fakultet za javnu upravu, (2011).
10. Šaćić, Ž. *Kriminalistički aspekti korupcije i njezino suzbijanje u svijetu i u R.Hrvatskoj*, Državnost, (1997).
11. Šimac, N. *Pravo na dobru javnu upravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1/2016, (1953).
12. Tanović, M. *Uloga principa „dobrog upravljanja“ u procesu javne uprave*, (2013).

Pravni izvori:

1. Službeni glasnik BiH (32/02, 102/09 i 72/17)
2. Službeni glasnik BiH (5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17)
3. Službene novine FBiH (58/02, 19/03, 38/052/06, 8/06, 61/0652/09, 80/10 i 48/11)
4. Službeni glasnik RS (115/18, 111/21, 15/22 i 56/22 i Službeni glasnik BiH 84/22 - Odluka US BiH, Službeni glasnik RS 132/22)
5. Službeni glasnik BDBiH (25/20)
6. Službeni glasnik BiH (84/22)

Internet izvori:

1. <https://ti-bih.org/indeks-percepcije-korupcije-cpi-2022/>
2. The Global Competitiveness index 2016-2017, World Economic Forum <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>

Amila Koso, Ph.D.

**“CORRUPTION, FRAGMENTATION AND POLITICIZATION OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AS A LONG-TERM
NEGATIVE CONSEQUENCE FOR SOCIETY”**

Summary: Corruption, fragmentation and politicization of public administration in Bosnia and Herzegovina represent a significant obstacle to the development of society and the state, branding them with permanent negative consequences. These are the most serious problems on the path to establishing and implementing the rule of law, democracy and protection of human rights. The aforementioned negative phenomena have deep-rooted causes and broad implications for political, economic and social processes in the state. A politically unstable and corrupt system discourages foreign investment, and leads to insecurity in the business environment and reduced chances for professional development of young people. These processes change the state and very often the achieved level of development of institutions begins to stagnate, opening the way to all negative phenomena, of which corruption is the greatest disruptive factor of progress and well-being of citizens. Corruption, fragmentation and politicization of public administration cause inefficiency, inequality, loss of trust of citizens, creation of obstacles in the implementation of policies, slowing down of reforms, increase in costs, lack of professionalism, favoritism, discrimination and politicization of state institutions. This paper will analyze how and in what way significant steps can be taken towards reducing corruption, decentralizing power and depoliticizing public administration in Bosnia and Herzegovina, all with the aim of building a stable and prosperous society. By increasing the efficiency and responsibility of public administration, Bosnia and Herzegovina could ensure stability and prosperity, and build a society that is fairer and in which citizens are satisfied with the services and opportunities offered by the state.

Keywords: corruption, fragmentation, politicization, public administration, system, management, society, efficiency, responsibility, transparency, rule of law, professionalism.