

REFORMA JAVNE UPRAVE U FUNKCIJI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I PRINCIPA

Sažetak: Značaj i posebnost profesionalizacije sistemskog pristupa reformi javne uprave proizilazi iz smanjenja nivoa troškova i povećanja usluge građanima kroz učinkovito javno upravljanje i digitalnu transformaciju. Osvrćući se na aktuelne i savremene tendencije, u ovom radu se ukazuje na moguće pravce promjena i izazove bosanskohercegovačkog društva u cilju usklađivanja reforme javne uprave sa potrebama korisnika, te zaštititi njihovih osnovnih prava. Pravni dokumenti i rješenja u javnoj upravi Bosne i Hercegovine prezentiraju da su ista još uvijek nefunkcionalna i sporadična, te da ne postoji pravna odgovornost za nejednak pristup u pružanju usluga građanima. Rad pokazuje potencijale i kvalitete reforme javne uprave, naročito u segmentu vladavine prava uspoređujući evropske standarde sa sistemom koji nije u stanju da odredi zakonitost i efektivnost u ostvarivanju zaštite ljudskih prava i principa. Istraživanjem se želi pokazati da se primjenom evropskih standarda, profesionalizacijom i digitalizacijom unutar reforme javne uprave može stvoriti osnov za efikasno javno upravljanje u funkciji zaštite ljudskih prava i principa.

Ključne riječi: reforma, javna uprava, sistem, upravljanje, efikasnost, efektivnost, građani, zaštita, ljudska prava, principi, digitalna transformacija, pristup informacijama, ljudski potencijali, učinkovitost, odgovornost, profesionalizacija, javni interes, funkcionalnost, vladavina prava, jednakost, zakonitost, pravna odgovornost

1. Uvod

Pristup javnosti informacijama i povećanje transparentnosti jesu temeljni principi otvorene vlasti, čija provedba jača povjerenje građana u njen rad. Pravo javnosti da zna izvedeno je iz člana 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima koji precizira da “svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja”, a u to pravo spada pravo na mišljenje bez miješanja i pravo na traženje, primanje i davanje informacija i ideja kroz bilo koji medij bez obzira na granice. Svjedoci smo da pristup informacijama u javnoj upravi Bosne i Hercegovine je otežan, te da većina zainteresiranih lica svoje pravo mogu ostvariti jedino dugotrajnim procedurama. Na web stranicama institucija, oglasnim pločama, kao i oficijelnim facebook stranicama ne nalaze se podaci koji su transparentni i dostupni. Svakako, sama transparentnost određenih informacija i podataka nije dovoljna, ako za iste ne postoji odgovornost.

Pravo na dobru upravu temelji se na Evropskoj uniji kao subjektu vladavine prava, a njena su svojstva razvijena sudskom praksom koja je dobru upravu odredila kao opće načelo prava. Pravni poredak EU ima vlastite i specifične izvore prava koji se donekle razlikuju od izvora međunarodnog prava, kao izvora koji egzistiraju u nacionalnim pravima priznatih država.

Oduvijek su teoretičari govorili da je dobra država, odnosno dobra uprava je samo ona koja je dobra za građane. Pojam dobrog upravljanja nalazimo već kod Aristotela i njegova opisa države kojom upravlja etičan i pravedan vladar. Pojam oživljuje u novije doba kada ga se koristi u kontekstu donošenja odluka i njihovog provođenja u na međunarodnom, nacionalnom i lokalnom nivou.¹ Dobra javna uprava jest pravni i ustavni pojam koji se temelji na jasno određenim pravilima. U javnoj upravi postoji izrazito snažan otpor promjenama i modernizaciji uprave, koji se najviše prezentira u neprofesionalnosti državnih službenika i namještenika, odugovlačenju, zastarjelih metoda rada, odbacivanja inovacija i novih tehnologija, te odbacivanja dobrih evropskih praksi i standard, te generalni otpor prema upravnom pojednostavljenju.

Potrošnja javnog novca nameće obavezu transparentnog rada institucija uprave i pravdanja utrošenih sredstava. U efikasnoj i transparentnoj upravi važi generalno pravilo: vrijednost za novac. Usluge javne uprave imaju vrijednost ukoliko su iporučene na vrijeme na efikasan način i tako da su vidljive, jasne i lako dostupne svim korisnicima.

Poštivanje ljudskog dostojanstva, te ljudskih prava i sloboda naročito je važno za upravno postupanje i razumijevanje odnosa uprave i građana čime bi se građani trebali staviti u središte svakog upravnog postupanja.

Građanin kao stranka ima pravo očekivati zakonito, pravilno i brzo odlučivanje. Sistem evropskog prava ne sadrži uvijek obavezu prilagođavanja unutrašnjeg upravnog prava evropskom pravu, već traži poštovanje standard određenih međunarodnih ugovora.

U reformi javne uprave na nivou BiH postoje poteškoće koje su u osnovi iste kao kod mnogih drugih reformi i oblasti u Bosni i Hercegovini, a u suštini se odnose na poštovanje ili nepoštovanje Ustava, odnosno okvira i nadležnosti datih BiH i njenim entitetima Dejtonskim sporazumom.

Imajući u vidu značaj samog procesa, naponi na reformisanju javne uprave u BiH,² koji traju preko deset godina, u kontinuitetu su bili predmetom praćenja

1 V. Dokument Evropske komisije za demokraciju putem prava (tzv. Venecijanska komisija) CDL-AD (2011.) 009 m Strasbourg, 8.aprila 2011.godine, pod naslovom Bilan sur les nations de „bonne gouvernance“ et de „bonne administrative“.

2 Proces reforme javne uprave u BiH započinje 2003. godine. usvajanjem dokumenta „Reforma javne uprave-naš program“ od strane predstavnika vlada na svim upravnim nivoima. Reforme u šest ključnih horizontalnih oblasti u javnoj upravi u BiH operativno se provode se od 2007. godine kroz realizaciju Strategije reforme javne uprave odnosno seta mjera definiranih prvo kroz Akcijski plan 1 (AP1) za period 2007-2010., a potom i kroz Revidirani Akcijski plan 1 (RAP1) za period 2011-2014. godine.

od strane domaćih institucija, organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija, prije svih EU i SIGMA.

2. Profesionalizacija javne uprave

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.³ 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.^{4 5}

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 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.

Unaprijeđuju 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;
- 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

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

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

5 V. Ivančević, Institucija upravnog prava, Zagreb 1983., str. 179

Preporuka Vijeća ministara državama članicama koja se odnosi na dobru javnu upravu kojom Vijeće Evrope traži od svojih država članice se odnosi na slijedeće:⁶

- 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.

3. Pravo na dobru javnu upravu u Povelji o temeljnim pravima

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 pojeidnačne 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 subjekta, građanina. Ovo je veoma bitno kad se određeni akti ostvaruju protiv njegove volje (građanina), a naročito čije ostvarenje može

⁶ N. Šimac, Pravo na dobru javnu upravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, godina 1953., 1/2016, str.108

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.⁷

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.⁸ Građani očekuju da dobiju kvalitetnu uslugu u javnoj upravi, a istovremeno je u savremenom društvu prisutno veliko nepovjerenje građana prema političkim subjektima i insitucijama, te se interes za bilo kakve promjene, politiku ili društveno djelovanje stalno smanjuje.

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,

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

8 Z. Meškić/S. Samardžić, Pravo Evropske unije II-Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, 2018. godina, str.25

naročito nezavisnog sudstva, te djelotvorno provođenje antikoruptivnih mjera.⁹ 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.

Politizacija javne uprave dovodi do neprofesionalnosti i niske motivacije službenika jer je javna tajna način prijema u službu i ubrzano napredovanje poslušnih i politički privedigovanih 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 (profesionalni i odgovorno) građanima i zajednici.

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 1-7.¹⁰

Ključni evropski demokratski standardi koji se odnose i na javnu upravu utvrđeni su u Kopenhaškim kriterijima iz 1993 koje je potvrdilo i Evropsko vijeće u Madridu 1995.godine. Obzirom da Ustav Bosne i Hercegovine nije posvetio veću pažnju državnoj upravi¹¹ moguće je elaborirati dva prihvatljiva pristupa u izgradnji upravnih kapaciteta u BiH.

Prvim, sektorskim pristupom u procesu izgradnje upravnih kapaciteta, moguće je krenuti putem usvajanja „sektorskih zakona”, kojima će se stvoriti zakonski okvir za izgradnju upravnih kapaciteta u BiH. Ovakav pristup sadašnji Ustav BiH ne zabranjuje, ali i ne obavezuje. Ovakva mogućnost je korištena, na primjer, za sektor odbrane BiH. Drugi prihvatljiv pristup se zasniva na mogućoj promjeni Ustava BiH u kojoj bi se potpunije normirali strukture, nadležnosti i organizacije javne uprave. Ovim bi se omogućila temeljita reforma „odozgo“ ka najnižoj jedinici javne uprave. Time bi se građanima pružila adekvatna pravna sigurnost i zaštita.¹²

9 M.Tanović, Uloga principa „dobrog upravljanja“ u procesu javne uprave, 109-171, str.13

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

11 K.Trnka, Ustavno pravo, II dopunjeno izdanje, Sarajevo 2006.

12 N.Lapandić, I.Hasanović, M.Alibašić, „Pravna kontrola javne uprave“, 6. Naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem „KVALITET 2009“, Neum, BiH, 2009., str.763

Specifičnost ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine predstavlja glavni razlog što BiH nema uređen jedinstven sistem javne uprave. Opredjeljenje vlasti je da se BiH priključi porodici evropskih država. Evropska unija je propisala uvjete za pridruživanje među kojima su i oni koji se odnose na izgradnju upravnih kapaciteta i kvalitetu rada javne uprave.¹³

Posebnu pažnju treba posvetiti razvoju ljudi za rad u javnoj upravi, njihovom adekvatnom obrazovanju, koje se mora izmaknuti iz ralja zastarjelih razmatranja o stručnom i univerzitetskim studijima na temelju najboljih komparativnih iskustava. Pored toga, treba uspostaviti dobar sistem njihovog cjeloživotnog obrazovanja i usavršavanja prema potrebama službe. Motivacija za rad u javnoj upravi treba se bitno poboljšati jer bez nje nije moguće privući najbolje kandidate u sistem upravnog obrazovanja, zaposliti najbolje ljude u upravne organizacije svih nivoa, razvijati ih tokom službe, te zadržati u službi građana i zajednice.¹⁴

Javna služba mora zadobiti dignitet i poštovanje, a službenici trebaju biti odgovorni, učinkoviti i lojalni akteri javnih politika, ponosni na službu koju obavljaju za generacije ljudi sa kojima žive i koji će doći nakon njih.¹⁵ Osnova dobre uprave leži na svijesti o odgovornosti političkih partija i njenih aktera za vlastito djelovanje, kako na području zakonodavne, tako i izvršne djelatnosti.

4. Dobra uprava osigurava zaštitu ljudskih prava

Dobra javna uprava nastala je kao izraz težnje čovjeka za punom slobodom i njegovim pravom da učestvuje u odlučivanju, što je osnovni preduslov nastanka postojanja demokratije sveukupnog ekonomskog razvoja. Za dobru javnu upravu prije svega potrebna je decentralizacija političke vlasti i same javne uprave, s ciljem pružanja prava građanima i odgovornosti službenicima.

Povećanje uprave posljednjih 300 godina prelazi po brzini i obuhvatu sve ranije zabilježene primjere takvog rasta. U tom razdoblju, povećanje se posebno odnosi na posljednjih pedeset godina. Zbog toga se može konstatovati da upravne organizacije općenito rastu. Pri tome je neosporno da na povećanje uprave ima utjecaja i razvoj društveno proizvodnih potencijala. U tehničkom smislu, taj proces znači poboljšanje i proširenje tehnološke osnove u smislu proizvodnog rada, ali i svih drugih ljudskih djelatnosti. U ekonomskom smislu razvoj proizvodnih potencijala oslobađa ljudsku radnu snagu za društveno korisnije djelatnosti koje ne znače neposrednu proizvodnju, a to su, među ostalim, javni upravni poslovi. „Pri tome, urbanizacija bitno utječe na razvoj uprave.“¹⁶ „Kapaciteti javne uprave

¹³ Ibidem, str.762

¹⁴ I. Koprić, 2009., *Attracting and Retaining the best people in the Public Service*, Bratislava UNDP

¹⁵ K. Kemaghan, 2001., *An Honour to be Coveted Pride, Recognition and Public Service Canadian Public Administration* 44 (1), 67-83

¹⁶ F. Otajagić, stručni rad: „Savremene tendencije u javnoj upravi“, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu* str. 283

u BiH su se povećali tokom posljednjih desetak godina i javna uprava pored zastupljenosti u određenom stepenu savremenih tendencija postala je sposobnija za ispunjavanje ostalih odgovornosti.¹⁷

Decentralizacija političke vlasti i javne uprave jedna je od temeljnih pretpostavki za uspješan odgovor na nove potrebe u njezinu okruženju. Uz političko značenje decentralizacija je i velik korak u reformi uprave, zato što se birokratska kontrola i alokacija finansijskih sredstava fragmentira.¹⁸ Decentralizacija se temelji na načelu supsidijarnosti, što znači da uže jedinice, koje su ujedno najbliže građanima, trebaju obavljati pretežni dio javnih poslova, sukladno svojem finansijskom i stručnom kapacitetu, a jedina prava vrsta decentralizacije je politička decentralizacija.¹⁹

Dobra javna uprava mora osigurati provedbu načela transparentnosti, propisivanje i uvođenje standarda proaktivne transparentnosti koji uključuju katalog informacija koje će javne institucije objavljivati na svojim web stranicama, oglasnim pločama i oficijelnim facebook stranicama. Sve navedeno mora biti potkrijepljeno odgovarajućim zakonskim propisima. Ovi zakonski propisi moraju garantirati pravo na žalbu, te uspostavljen djelotvoran nadzor nad poštovanjem Zakona o pristupu informacijama.

Reforma javne uprave je prateći trend globalizacije, ekonomskog rasta, te opće pluralizacije zahtjeva građana u razvijenim zemljama, a naročito u zemljama u razvoju. Tradicionalna, nereformirana javna uprava osuđena je kao politična, koruptivna, neefikasna, neekonomična, netransparentna, zatvorena i nepristupačna za građane. Savremena javna uprava treba biti efikasna, odgovorna, javna i dostupna, te predstavljati centralni dio demokratskog upravljanja državom. Sistem dobrog upravljanja (good governance) predstavlja motor društvenog razvoja, te omogućava zaštitu ljudskih prava.

Dva najozbiljnija problema u reformi javne uprave manifestiraju se kroz zatvorenost u političko-birokratskoj strukturi i nepostojanju digitalnih sistema praćenja efekata implementiranih dosadašnjih reformskih aktivnosti, što se direktno odražava na nedostatak zaštite ljudskih prava u segmentu korištenja usluga u javnoj upravi.

Nekorištenje finansijskih resursa fonda za reformu javne uprave, neusvojen poslovnik o radu nadzornih timova, nezavršeno konstituiranje nadzornih i implementacionih timova, objavljivanje izvještaja sa zakašnjenjem od dva mjeseca i nepostojanje opravdanih razloga za planirano povećanje za čak 100% broja zaposlenih u Uredu koordinatora za reformu javne uprave predstavlja vrlo

17 Strategija reforme javne uprave u BiH: www.parco.gov.ba; Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH, str.15

18 Peteri, G. (2001) Organizing Public Service at the Local Level. U: Local Self- Government and Decentralization in South-East Europe. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 7–27

19 Kopric, I. (2009c) Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. Hrvatska javna uprava 9(1): 69–78

zabrinjavajuće čimbenike sistema javne uprave u BiH.²⁰ Reforma javne uprave je preduslov za integraciju Bosne i Hercegovine u EU, koja upravne kapacitete, kao i sposobnost usvajanja i provedbe osnovnih propisa EU (*acquis communautaire*) smatra glavnim uslovom za članstvo u EU.

Postoji jaz između usvojenih politika i strategija i aktivnosti na terenu. Strategije, akcioni planovi i politike se ne implementiraju na pravi način. Većina dosad usvojenih strateških dokumenata nije implementirana.²¹ Na bazi EU studija se može zaključiti da ne postoje univerzalna rješenja i modeli. Svaka država treba da razvije vlastiti model u skladu sa sopstvenim socio-političkim uslovima.

Svjedoci smo urušavanja administrativnog aparata za vrijeme pandemije COVID-19, naročito u zdravstvenom sektoru. Ovo je samo posljedica neadekvatnog funkcioniranja javne uprave, kako u BiH, tako i u susjednim državama. Administrativne procedure i dalje su bazirane na podnošenju zvaničnih zahtjeva organima neposredno pisanim putem, te zahtjevaju da građani/ke prikupljaju različite potvrde o činjenicama o kojim organi uprave već vode evidencije. Ovakve procedure, osim što od građana/ki zahtijevaju česte posjete različitim institucijama kako bi prikupili dokumente, imaju i troškovne implikacije s obzirom na različite iznose taksi koji se pri tom plaćaju.²²

U ovom teškom periodu pandemije COVID-19, postalo je jasno da digitalna transformacija nije samo poželjna, već i apsolutno neophodna za efikasan i funkcionalan javni sektor. Kriza je samo naglasila koliko važne i inkluzivne mogu biti digitalne usluge, posebno za marginalizovane grupe koje su najviše osjetile posljedice, te čija je zaštita prava postala i suviše upitna.

Razmjena znanja i najboljih praksi je korak ka unapređenju postojećih procesa i sistema, ka brzom provođenju inovativnih rješenja za pomoć društvu i javnoj upravi u prevazilaženju ove i budućih kriza, korištenjem tehnologije za iznalaženje pozitivnih rješenja, te zaštiti prava građana. Promjene zasigurno su počele, ali nismo još blizu cilja. Ovaj proces treba biti strateški, sveobuhvatan i koristan, vođen od strane bh. vlasti i implementiran od strane javnih političkih zvaničnika uz jasne i definirane zakonske propise.

Podaci UNDP-a pokazuju da Globalna iskustva prezentiraju da tehnologija može značajno smanjiti opterećenje i troškove javnih usluga. Korištenjem tehnoloških rješenja Vlada Velike Britanije je optimizirala svoj rad, te uspješno odgovorila na 600% povećanje zahtjeva za javnim uslugama tokom pandemije.²³

20 Centar za humanu politiku „Izveštaj o praćenju procesa reforme javne uprave u prvoj polovini 2008. godine-Dostupno na www.javnauprava.ba

21 Strategija reforme javne uprave u BiH: www.parco.gov.ba; Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH

22 SIGMA (2017) Monitoring izvještaj: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina

23 https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/presscenter/vijesti/2020/digital-transformation-journey.html

Ključni problem je u činjenici da reformu javne uprave provodi sama uprava u Bosni i Hercegovini što je teško i povjerovati, znajući da jedan neefikasan i netransparentan sistem ne može doprinjeti nečemu produktivnom, efikasnom i transparentnom. Na ovo se naslanja problem gdje uopće prividno ne postoji potreba objedinjavanja sistema u jedan digitalni sistem. Shodno svemu prethodno navedenom, rješenje problema i napredak u oblasti digitalizacije sistema javne uprave i zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini ogleda se u nekoliko bitnih koraka:

1. Standardiziranju poslova javne uprave;
2. Praćenju i vrednovanju rezultata i učinaka poslova u javnoj upravi;
3. Unapređenju praćenja upravnog postupanja i odlučivanja u javnopravnim tijelima;
4. Povećanju udjela stručno-kreativnih poslova;
5. Unapređenju sistema postojećih elektronskih usluga;
6. Unapređenju pristupa informacijama javne uprave;
7. Racionaliziranju državne informatičke strukture;
8. Unapređenju elektronskog poslovanja javne uprave korištenjem istovrsnih rješenja za zajedničke poslovne procese;
9. Uključivanju u evropski digitalni administrativni prostor;
10. Poboljšanju poslovne produktivnosti javnih servisa i zaštite ljudskih prava.

Svjesni smo činjenice da je nužno pružanje brzih i pouzdanijih javnih usluga s ciljem ostvarivanja poticajne poduzetničke okoline i pretpostavka za osiguranje boljeg životnog standard svih građana. Krajem 2016. godine provedena je i analiza percepcije predstavnika medija o kvalitetu komuniciranja o procesu reforme javne uprave. Većina ispitanika (novinara koji se najčešće bave temom reforme javne uprave) izjasnila se da organi uprave nemaju proaktivan pristup u komunikacijama.²⁴

S tim u vezi možemo konstatirati da uvođenjem novih tehnologija i digitalizacijom cjelokupne javne uprave ostvarujemo bolju komunikaciju poslovnih subjekata, javne uprave i građana uz značajno smanjenje troškova poslovanja. Ovakav način rada doprinosi većim uštedama, smanjenju sive ekonomije i pojavnih oblika korupcije. Istovremeno omogućuje se građanima, poslovnim i drugim subjektima da svoje obaveze ili zahtjeve prema upravi obavljaju na što efikasniji i efektivniji način uz minimalne troškove i broj fizičkih kontakata sa organima uprave i to putem više različitih digitalnih servisa.

6. Zaključak

Zbog čega ovaj proces teče tako sporo, teško i koje su glavne prepreke na putu ka efikasnijoj i transparentnijoj javnoj upravi? Odgovor se prije svega nalazi u činjenici da moramo prepoznati i predstaviti evropske standarde koji bi se mogli

²⁴ Više o ovom pitanju u dokumentu Percepcija javne uprave u BiH, Transparency International BiH (2014), dostupno na: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/03/TIBIH-Percepcija-Javne-Uprave-BiH-2014-WebFIN.pdf>

primijeniti u bh. institucijama javne uprave, te na taj način unaprijediti proces pružanja usluga građanima i omogućiti funkcioniranje u skladu sa EU najboljim primjerima iz prakse. Primjenom najboljih evropskih rješenja nužno je pružanje bržih i pouzdanijih usluga s ciljem ostvarivanja poticajne poduzetničke okoline i boljeg životnog standarda svih građana.

Samo na ovaj način možemo omogućiti adekvatnu provedbu zakonskih propisa i zaštitu prava svakog građanina koji koristi usluge javne uprave ili je involviran u različitim upravnim postupcima.

Krajnje je vrijeme za uspostavu pravnog okvira i okvira politika za razvoj moderne prakse upravljanja ljudskim potencijalima; izgrađivanje kapaciteta za efikasnu provedbu propisa u domenu upravljanja ljudskim potencijalima na nivou centralnih i pojedinačnih institucija struktura javne uprave u BiH; osiguranje sveobuhvatnog poštivanja principa meritornosti, jednakog tretmana i transparentnosti u svim oblastima upravljanja ljudskim potencijalima; osiguranje poštivanja principa političke neutralnosti u radu državnih službenika naročito onih na rukovodećim pozicijama; uspostavljanje prakse modernog planiranja kadrova; uspostavljanje pravičnog i transparentnog sistema plata; te efikasna primjena adekvatnih informacionih sistema, odnosno transparentna i sveobuhvatna digitalizacija sistema javne uprave, koja će štiti pravo svakog građanina.

Modernija, kompetentnija, transparentnija, efikasnija, isplativija i odgovornija javna uprava će otkloniti najveći dio poreskog opterećenja kojeg nose građani, poboljšat će dostupnost i kvalitet javnih usluga, uštedjeti troškove, te omogućiti građanima lakši pristup uslugama i zaštitu njihovih prava.

Građani traže sve više, žele usluge u realnom vremenu i očekuju da im to tehnologija omogući. To će svakako utjecati na javnu upravu Bosne i Hercegovine. Dakle ekonomski, društveni i tehnološki faktori u potpunosti mijenjaju pristup uslugama i tretmana građana od strane države, te na poseban način predstavljaju funkciju zaštite ljudskih prava.

Najvažniji očekivani rezultat uvođenja digitalnih tehnologija u sistem javne uprave i stavljanja u funkciju zaštite ljudskih prava je doprinos viziji reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, a to je prevashodno efikasnija, politički neutralna, djelotvornija, odgovornija i transparentnija javna uprava koja će biti orijentisana prema građanima i spremna da odgovori svim evropskim zahtjevima. Ovo je jedini način za ubrzanje evropskog puta Bosne i Hercegovine i pružanja nade građanima za bolji, ugodniji i prosperitetniji život.

Literatura:

1. A. Frazmand, „Administrative ethics and professional competence, accountability and performance under globalization“, International Review of Administrative Science, 1/2002.
2. A.Musa, „6. Forum za javnu upravu „Friedrich Ebert Stiftung“, ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, 2014.

3. Centar za humanu politiku „Izvjestaj o praćenju procesa reforme javne uprave u prvoj polovini 2008. godine-Dostupno na www.javnauprava.ba
4. F. Otajagić, stručni rad: „Savremene tendencije u javnoj upravi“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu.
5. https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/presscenter/vijesti/2020/digital-transformation-journey.html
6. I. Koprić, 2009., Attracting and Retaining the best people in the Public Service, Bratislava UNDP
7. K. Kemaghan, 2001., An Honour to be Coveted Pride, Recognition and Public Service Canadian Public Administration 44 (19).
8. K. Trnka, Ustavno pravo, II dopunjeno izdanje, Sarajevo 2006.
9. Kopric, I. (2009c) Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. Hrvatska javna uprava 9(1)
10. M.Selimić, Upravno djelovanje Evropskog suda pravde, „Stručni časopis „Uprava“, br.3/2011, Fakultet za javnu upravu-pridružena članica.
11. M.Tanović, Uloga principa „dobrog upravljanja“ u procesu javne uprave, 109-171, str.13
12. N. Šimac, Pravo na dobru javnu upravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, godina 1953., 1/2016.
13. N. Lapandić, I.Hasanović, M.Alibašić, „Pravna kontrola javne uprave“, 6. Naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem „KVALITET 2009“, Neum, BiH, 2009.
14. Percepcija javne uprave u BiH, Transparency International BiH (2014), dostupno na: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/03/TIBIH-Percepcija-Javne-Uprave-BiH-2014-WebFIN.pdf>
15. Peteri, G. (2001) Organizing Public Service at the Local Level. U: Local Self- Government and Decentralization in South-East Europe. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
16. Proces reforme javne uprave u BiH započinje 2003. godine. usvajanjem dokumenta „Reforma javne uprave-naš program" od strane predstavnika vlada na svim upravnim nivoima. Reforme u šest ključnih horizontalnih oblasti u javnoj upravi u BiH operativno se provode se od 2007. godine kroz realizaciju Strategije reforme javne uprave odnosno seta mjera definiranih prvo kroz Akcijski plan 1 (AP1) za period 2007-2010., a

potom i kroz Revidirani Akcijski plan 1 (RAP1) za period 2011-2014. godine.

17. SIGMA (2017) Monitoring izvještaj: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina
18. Strategija reforme javne uprave u BiH: www.parco.gov.ba; Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH.
19. Strategija reforme javne uprave u BiH: www.parco.gov.ba; Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH
20. The Global Competitiveness index 2016-2017, World Economic Forum <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>
21. V. Dokument Evropske komisije za demokraciju putem prava (tzv. Venecijanska komisija) CDL-AD (2011.) 009 m Strasbourg, 8. aprila 2011. godine, pod naslovom Bilan sur les nations de „bonne gouvernance“ et de „bonne administrative“.
22. V. Ivančević, Institucija upravnog prava, Zagreb 1983.
23. Z. Meškić/S. Samardžić, Pravo Evropske unije II-Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, 2018. godina.

REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN FUNCTION OF PROTECTION HUMAN'S RIGHTS AND PRINCIPLES

Summary: The importance and specificity of the professionalization of systemic approach to reform of public administration stems from the reduction of the cost levels and increasing of citizen service through the efficient public governance and digital transformation. Reflecting on current and contemporary tendencies, this paper addresses the possible directions of changes and challenges of Bosnian-Hersek society in order to harmonise public administration reform with the needs of users and protect their basic rights. Legal documents and solutions in public administration of Bosnia and Herzegovina are presenting that they are still disfunctional and sporadic and that there is no legal responsibility for an unequal approach in providing services to citizens. The paper also shows the potentials and qualities of public administration, especially in the segment of the rule of law, comparing European standards with the system that is not able to determine legality and effectiveness within achieving protection human rights and principles. The research aims to show that the application of European standards, professionalization and digitalization within the public administration reform can create a basis for an effective public public governance in the role of protection human rights and priciples.

Keywords: reform, public administration, system, management, efficiency, effectiveness, citizens, protection, human rights, principles, digital transformation, information access, human potentials, effieciency, responsibility, professionalization, public interest, functionality, rule of rights, equality, legality, legal responsibility/legal liability