

# SPOSOBNIM, A NE PODOBNIM!

## Departizacija i depolitizacija javne uprave: izlaz iz krize odgovornosti i efikasnosti

Autori: mr.sci. Adis Arapović, dipl. pol.  
Ana Lučić, dipl.iur.

### Sažetak

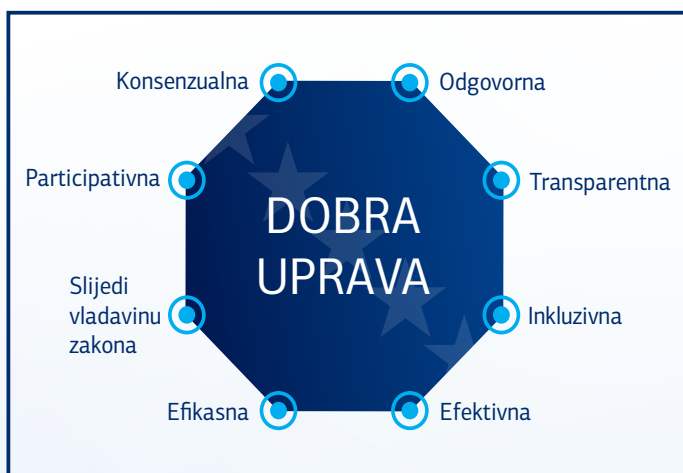
U Bosni i Hercegovini ima preko 25.000 pozicija unutar javnog sektora ili javne uprave koje se nezvanično smatraju političkim, odnosno izbornim plijenom. Politizacija, te stranačka imenovanja i zapošljavanja na upravljačke i rukovodeće pozicije dugo su se smatrali „javnom tajnom“. Derogiranjem pozitivnog zakonodavstva i promoviranjem stranačkog vladavanja cijelim javnim sektorom, Bosna i Hercegovina i njeni sastavni dijelovi izloženi su riziku urušavanja krhke vladavine prava, jednakosti pred zakonom i povjerenja u pravni poredak. Politizacija i partizacija javne uprave dosegla je historijski maksimum, a zapošljavanje politički podobnih, umjesto najkvalitetnijih kadrova u javnu službu postalo je nepisano pravilo. Zbog toga je nužan krupan zaokret u političkoj kulturi, javnim politikama i svakodnevnoj praksi imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru.

### 1. Dobra uprava i politički pritisak

Dobra uprava (eng. *good governance*) počiva na nezavisnosti, stručnosti i integritetu javne uprave<sup>1</sup> i njenih uposlenika. Koncept dobre uprave orijentira javnu administraciju ka poboljšanju vlastitog rada na način da bude odgovorna, otvorena i transparentna, aktivno podstiče upotrebu participativnih i inkluzivnih mehanizama, slijedi i promovira vladavinu zakona, koristi svoje resurse efikasno i efektivno, te kreira podsticajnu okolinu za održivi razvoj. Državna služba, odnosno javna uprava, u pravilu, osigurava poštivanje i primjenu sljedećih principa:

- zakonitosti;
- transparentnosti i javnosti;
- odgovornosti;
- efikasnosti i ekonomičnosti;
- profesionalnosti i nepristrasnosti.

Kadrovskom popunjavanju javne administracije i drugih javnih institucija, ustanova i kompanija svaka razvijena država posvećuje značajnu normativnu i javnu pažnju. Za najefektnije rezultate prilikom popunjavanja pozicija u javnoj upravi, teži se osiguravanju najvišeg nivoa zakonitosti, transparentnosti, konkurentnosti i jednakih mogućnosti.



Zakonite i transparentne procedure, kao i efikasni instituti javnih konkursa za izbor, imenovanja i zapošljavanja kadrova na rukovodećim i upravljačkim pozicijama u organima javnog sektora, te državnih službenika i namještenika prvi su preduslov dobre uprave lišene presudnog vanjskog institucionalnog ili parainstitucionalnog utjecaja. Javni konkurs sa svim podrazumjevujućim elementima jedan je od ključnih mehanizama zaštite, takođe i, od presudnog utjecaja pojedinaca, grupa ili organiziranih subjekata izvan državnog aparata kao što su političke stranke, poslovni centri moći, vjerske zajednice, strani ili međunarodni subjekti, itd.

Ipak, s obzirom da je ključna karakteristika predstavničke demokratije konkurencija političkih subjekata i natjecanje za osvajanje vlasti, u kontekstu ove teme, odnos političkih stranaka i javne uprave od presudne je važnosti. Stranačka pripadnost ili druga lična veza kandidata ili nosilaca upravljačkih ili rukovodnih pozicija u javnoj upravi ne bi smjela biti relevantna, a nipošto presudna karakteristika prilikom imenovanja ili zapošljavanja u javnom sektoru. Niti jedna radna pozicija u javnom sektoru, od visokih upravljačkih i rukovodećih, do namještenika i pomoćnih radnika, ne smiju se smatrati izbornim ili stranačkim plijenom, osim jasno definiranih tzv. „političkih funkcija“.

### 2. Političke funkcije vs. javna uprava

Formalne političke funkcije su one koje shodno izbornom zakonodavstvu predstavljaju predmet stranačke konkurencije na samim izborima, poznate kao "pozicije neposrednog izbora" isključivo u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. To su u prvom redu državni, entitetski, kantonalni i lokalni parlamenti i skupštine, zatim pozicije članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine (BiH), pozicije Predsjednika/potpredsjednika Republike Srpske (RS), te pozicije načelnikâ i gradonačelnikâ (izuzev gradova Sarajevo, Mostar, Istočno Sarajevo i Brčko Distrikta).

U drugom redu jesu političke funkcije posrednog izbora delegatskim modelom, a to su prije svega domovi/vijeća naroda države i entiteta, uz krupnu razliku u normama koje domove naroda državnog i federalnog parlamenta definiraju kao gornje domove parlamenata, što nije slučaj sa Vijećem naroda RS, gdje je i tehnologija popunjavanja i nadležnost ovog tijela značajno drugačija u odnosu na domove naroda, odnosno gornje domove parlamenata.

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

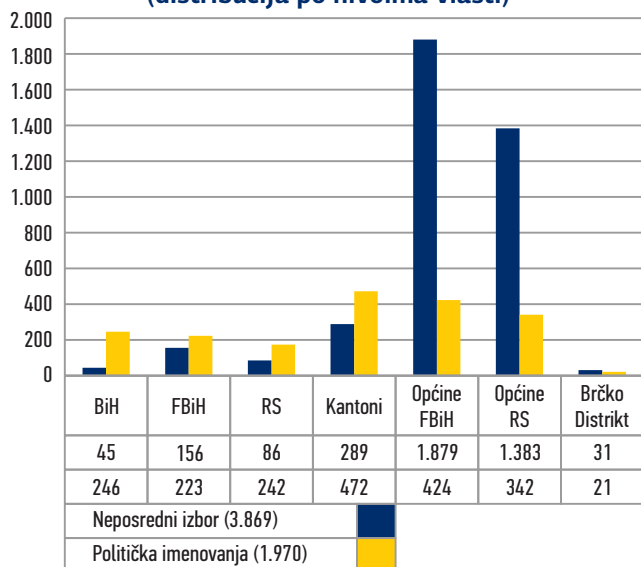
Posljednjim nivoom tzv. političkih imenovanja možemo smatrati tzv. uže kabinete, odnosno sekretare i savjetnike rukovodećih funkcionera kojima je shodno zakonu dato diskreciono pravo imenovanja savjetnika.

**Zbir svih pobrojanih formalnih i pratećih političkih funkcija u Bosni i Hercegovini, uključujući nivo države, entiteta i kantona iznosi približno 1.759, što je broj političkih funkcija vezan za opće/parlamentarne izbore. Takođe, na nivou lokalne samouprave, uključujući Brčko Distrikt (BD), postoji dodatnih približno 4.080 političkih funkcija vezanih za lokalne izbore (općinska vijeća/skupštine opština/Skupština BD, načelnici i gradonačelnici). Zbimo, u Bosni i Hercegovini ima približno 5.839 formalna politička funkcija<sup>2</sup>.**

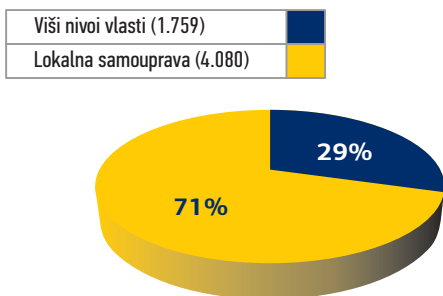
<sup>1</sup> Pod pojmom javne uprave, iako postoje i druge definicije, u ovom kontekstu podrazumjevamo ukupnost javnog sektora, odnosno sve redovne aktivnosti koje vrši država, njeni sastavni administrativni dijelovi, odnosno pojedinci – funkcioneri, državni službenici i namještenici – i institucije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

<sup>2</sup> Moguća je manja greška (<1%) prilikom obrade ukupne sheme političkih pozicija.

### Formalne političke funkcije u BiH (distribucija po nivoima vlasti)



### Formalne političke funkcije u BiH (omjer)



Grafikon 1. Formalne političke funkcije u Bosni i Hercegovini

### 3. Institucionalni okvir javne uprave u Bosni i Hercegovini

Sva preostala imenovanja i zapošljavanja trebala bi biti predmetom sistema javne uprave, bez relevantnog ili presudnog utjecaja političkih centara moći, političkih stranaka ili pojedinaca na njeno kadrovsko popunjavanje i funkcioniranje. Ukupnost javnog sektora, a unutar toga posebno javna administracija, na državnom nivou, podrazumjeva:

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

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

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

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

nedovoljne transparentnosti, zakonitosti, konkurentnosti i prije svega jednakih šansi, kategorija službenika i namještenika nije primarni predmet ove analize.

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

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

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

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

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine postoji približno 86 organa javne uprave od nivoa vladinih ureda i institucija do javnih ustanova i preduzeća u nadležnosti federalne vlasti. U ovim organima postoji **približno 245 upravljačkih i rukovodećih pozicija**.

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

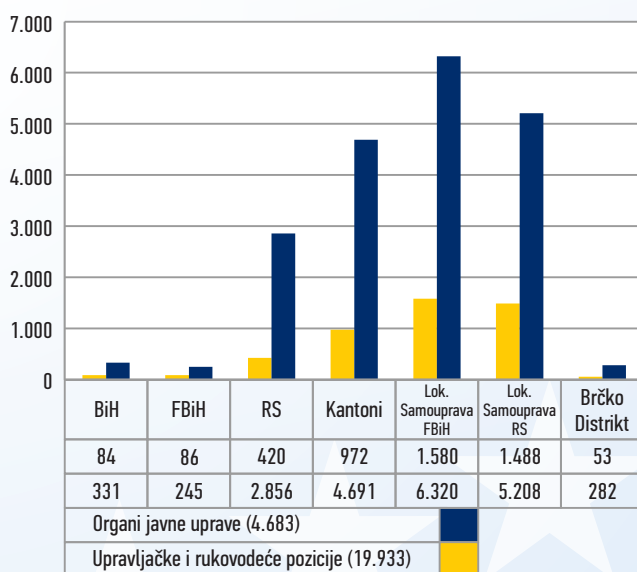
**Zbir svih pobrojanih organa javne uprave u Bosni i Hercegovini, uključujući nivo države, entiteta i kantona iznosi približno 1.562, te približno 8.123 upravljačke i rukovodeće pozicije<sup>3</sup>.**

Na nivou lokalne samouprave koja uključuje 143 općine, opštine i grada, te Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine postoji približno 3.121 organ javne uprave u kojima postoji **približno 11.810 upravljačkih i rukovodećih pozicija<sup>4</sup>**.

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

**Zbir formalnih političkih funkcija (5.839), te zbir upravljačkih i rukovodećih pozicija (19.933) u javnoj upravi, daje nam sliku menadžmenta ukupnog javnog sektora u Bosni i Hercegovini koji broji približno 25.391 formalne političke, upravljačke i rukovodeće funkcije i pozicije.**

### Javna uprava u BiH



Grafikon 2. Upravne organizacije i upravljačke/rukovodeće funkcije u BiH<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Moguća je manja greška (~ 1%) prilikom obrade ukupne sheme javne uprave i sabiranja.

<sup>4</sup> Ove zbireve uzeti s rezervom, jer su dobijeni metodom uzorkovanja, pri čemu je moguća greška do 10%.

<sup>5</sup> Precizniji prikaz sheme javne uprave i pripadajućih funkcija dostupan je na internet adresi: [www.drzava.ba](http://www.drzava.ba)

#### 4. Regulatorni okvir javne uprave u Bosni i Hercegovini

Ustav Bosne i Hercegovine promovira načelo „pozitivne enumeracije“ kojom se taksativno nabroja nadležnost državnih institucija, dok je sve ostalo što Ustavom i zakonima nije dato u nadležnost institucija BiH generalnom klauzulom stavljeno u nadležnost entiteta, odnosno nižih nivoa javne uprave.

Zakonski okvir za funkcioniranje javne uprave na državnom nivou čini blizu 50 zakonskih i ekvivalentnih akata, među kojima su, izuzev ustavnih normi i Izbornog zakona kao okvira političkih funkcija, ključni: Zakon o upravi, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave, te Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH. Ovim zakonima uređuje se pravni status državnih službenika u ministarstvima, samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i drugim institucijama Bosne i Hercegovine.

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

Sekretari domova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i sekretar Zajedničke službe Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nisu državni službenici. Osobe zaposlene kao savjetnici članova Parlamentarne skupštine, članova Predsjedništva, predsjedavajućeg Vijeća ministara i zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera Centralne banke takođe nisu državni službenici<sup>6</sup>.

Sekretaru domova, sekretaru Zajedničke službe i savjetniku se ne garantira sigurnost uživanja položaja. Sekretari domova, sekretar Zajedničke službe i savjetnik mogu biti razriješeni dužnosti u bilo koje vrijeme od strane organa koji ga je imenovao, na prijedlog ovlaštenog predlagачa. Mandat sekretara domova i sekretara Zajedničke službe ne može biti duži od mandata saziva Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, s tim što iste osobe mogu biti ponovno birane na istu dužnost, a njihova prava i obaveze se uređuju aktom o organizaciji Sekretarijata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Mandat savjetnika ne može biti duži od mandata osobe koju savjetuje.

Ovih nekoliko zakonskih odredbi impliciraju da su većina pobrojanih funkcija ustvari formalne političke ili kvazi-političke funkcije, kako smo ih opisali u poglavlju 2.

S druge strane, shodno zakonu, „državni službenik postavlja se na jedno od sljedećih radnih mjesta“:

1. Rukovodeći državni službenici (sa ograničenim mandatom):
  - a) sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom;
  - b) pomoćnik ministra (bez ograničenja mandata), pomoćnik direktora i glavni inspektor.
2. Ostali državni službenici, bez ograničenja mandata:
  - a) šef unutrašnje organizacione jedinice;
  - b) stručni savjetnik;
  - c) viši stručni saradnik;
  - d) stručni saradnik.“

Kada je riječ o procedurama imenovanja i zapošljavanja u javnoj upravi na državnom nivou osnovni zakon koji regulira ovu oblast je Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Ovim zakonom uređuje se pravni status državnih službenika u ministarstvima, samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i drugim institucijama Bosne i Hercegovine. Kao načine popunjavanja upražnjenog radnog mjesta državnog službenika, Zakon o državnoj službi propisuje:

1. Interni premještanje državnog službenika;
2. Eksterni premještanje službenika koji je na sličnom položaju u drugoj instituciji;
3. Javni konkurs.

Postupak popunjavanja mjesta u javnoj upravi detaljno je opisan u Pravilniku o uslovima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i eksternih premještanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine i Pravilniku o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještanja i

postavljenja državnih službenika u slučaju prenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija Bosne i Hercegovine<sup>8</sup>. Ekvivalentni zakoni na nižim nivoima vlasti uglavnom su usklađeni sa ovim zakonom.

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

Zbog specifične unutrašnje organizacije Federacije BiH, poslovi uprave organizirani su i na federalnom i na kantonalnom nivou, a povjereni su federalnim ministarstvima, upravama i ustanovama, odnosno, kantonalnim ministarstvima, kantonalnim upravama i kantonalnim upravnim organizacijama. Osnovni regulatorni okvir rada javne uprave u Federaciji BiH čine Zakon o državnoj službi, Zakon o organizaciji organa uprave, Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, Zakon o organizaciji organa uprave, Zakon o javnim preduzećima, te još preko 20 zakona, uredbi, pravilnika i odluka. Na kantonalnom nivou, postoji dodatnih preko 90 zakona, uredbi, pravilnika i odluka, pri čemu većina kantona ima vlastite zakone o vladi, ministarstvima i drugim organima uprave, zakone o državnoj službi, zakone o organizaciji organa uprave, itd<sup>9</sup>.

Heterogena ustavna i administrativna konstrukcije Bosne i Hercegovine odredila je i vrlo složen, međusobno nekomplementaran zakonodavni sistem koji uređuje ukupnu javnu upravu, što otežava razumjevanje, pa i upravljanje javnim sektorom, te isporučivanje adekvatnih javnih usluga shodno principima na kojima počiva javna uprava opisanim u poglavlju 1.

#### 5. Javni konkurs kao privid transparentnosti, depolitizacije i departizacije javne uprave

Kao što je prethodno opisano, zakonodavni okvir i procedure imenovanja na rukovodeće i upravljačke funkcije u javnoj upravi, na prvi pogled zadovoljavaju principe dobre uprave lišene vanjskog političkog utjecaja. Ipak, na nivou provedbenih propisa i svakodnevnih prakse vidljivo je da su ove norme ustvari podešene tako da ne idu u korist izboru najboljih kandidata, jednakim šansama, konkurenciji, već sve dubljoj politizaciji, nepotizmu, diskriminaciji, klijentelizmu i u konačnici – korupciji. Od donošenja temeljnih predmetnih zakona, legislativa koja uređuje oblast imenovanja i zapošljavanja u javnoj upravi permanentno se derogira ili na normativnom ili na praktičnom nivou.

Posebno izraženi problem jeste institut javnih konkursa koji su postali formalnost, često bez ikakvog stvarnog značaja, jer različitim malverzacijama postaju besmisleni i farsa za zadovoljavanje proceduralnih odredbi, uz demonstraciju vrlo niskih kriterija transparentnosti i pravičnosti. Gotovo je nemoguće dobiti posao ili napredovati u javnoj upravi, posebno na upravljačkim i rukovodećim pozicijama, bez ličnih veza, podrške ili članstva u trenutno vladajućoj političkoj stranci. Provedbeni propisi omogućili su političkoj vlasti ovladavanje gotovo cjelokupnim javnim sektorom, imenovanjima i zapošljavanjima upravo preko instituta javnog konkursa.

Ilustracije radi, na primjeru javnih konkursa za imenovanje ili zapošljavanje u državnoj službi na nivou BiH, Agencija za državnu službu oglašava upražnjeno mjesto. Agencija imenuje posebne komisije za izbor, pred koje kandidati dolaze na ocjenu. Usmeni intervjui u pravilu nosi najveći broj bodova u odnosu na druge kriterije bodovanja i presudno odlučuje o konačnim rang-listama kandidata. Dakle, ljudski faktor, tj. subjektivna ocjena članova komisija presudna je determinanta uspjeha nekog od kandidata. Ovakav model omogućava neograničeni prostor za manipulaciju izbornim procesom, praksom nejednakog nastupa komisije prema kandidatima, neujednačene složenosti pitanja, diskutabilnu objektivnost ocjene ispravnih odgovora, objektivnu komparaciju kandidata i ukupnog dojma, pa sve do velikog prostora za namještanje konkursa instruiranim ili sugestivnim pitanjima, itd. Na kraju procesa, državnog službenika postavlja Agencija u skladu sa rezultatom koji je kandidat postigao u izbornom procesu, odnosno shodno rang-listi.

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

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

<sup>6</sup> Član 4. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH”, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12)

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

<sup>8</sup> Službeni glasnik BiH, br. 27/08, 56/09, 54/10 i 70/12

<sup>9</sup> Pregled svih predmetnih pravnih akata dostupan na internet adresi [www.drzava.ba](http://www.drzava.ba)

