

AKTUELNI IZAZOVI REFORME DRŽAVNE UPRAVE U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Nevenko Vranješ

<https://doi.org/10.7251/FPNDP2203029V>

Univerzitet u Banjoj Luci, Fakultet političkih nauka, BiH
Katedra za politikologiju
nevenko.vranjes@fjn.unibl.org

APSTRAKT:

Predmet ovog rada jesu aktuelni izazovi reforme državne uprave u zemljama Zapadnog Balkana. Rad polazi od pretpostavke da su zemlje Zapadnog Balkan (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija i Sjeverna Makedonija) pred veoma sličnim izazovima kada je u pitanju reforma državne uprave, i to u kontekstu evropskih integracija kojima teže. Pored izazova evropskih integracija, reforma je neizbježna imajući u vidu i zahtjeve građana, poslovne zajednice i svjetskih finansijskih institucija, razvoj digitalizacije, ciljeve održivog razvoja te mnoge druge kako spoljne tako i unutrašnje faktore. Navedene države više od tri decenije pokušavaju napraviti otklon od autoritativnih upravnih režima, prilično korumpiranih upravnih struktura, slabe demokratske tradicije i niske percepcije povjerenja građana ka otvorenoj i transparentnoj upravi usmjerenoj ka njenim korisnicima. Sve navedeno provodi se pod snažnim nadzorom Evropske unije. U središtu rada nalaze se sljedeći zajednički izazovi reforme državne uprave navedenih zemalja: funkcionalna organizacija, (de)politizacija službeničkih sistema, digitalizacija, izrada javnih politika i odgovornost.

Pregledni naučni članak

UDK: 35.074:342.2/.5(4-15)

Ključne riječi:

državna uprava, javna uprava, reforma, Zapadni Balkan, Evropska unija i SIGMA-OECD

1. Pojmovno određenje uprave, državne uprave i reforme javne uprave

U većini zemalja uprava je široko postavljena i kreće se od javne uprave preko državne uprave pa do lokalne samouprave. Najčešće susrećemo dva parametra za određivanje pojma uprave. Prvi polazi od činjenice koji se organi odnosno organizacije mogu smatrati organima odnosno organizacijama uprave, i tada govorimo o njenom organizacionom odnosno formalnom određenju. Drugi polazi od njihove funkcije i materije odnosno djelatnosti, drugim riječima poslova koje ti organi odnosno organizacije obavljaju. Tada govorimo o funkcionalnom odnosno materijalnom određenju uprave. Potpuno određenje pojma uprave podrazumijeva sagledavanje obje njene dimenzije (organizacione, odnosno formalne te funkcionalne, odnosno materijalne) (Kunić, 2010, str. 6-9). Kako bi izbjegli raspravu o

širokim teorijskim divergencijama shvatanja uprave, pažnju ćemo posvetiti samo njenom određenju u kontekstu pozitivnog prava, uz napomenu da potonje određuje vršioce upravne djelatnosti ali i njihovu djelatnost, odnosno propisuje formalno i materijalno određenje uprave (Vranješ, 2016, str. 23-24). Takođe, u domenu zahvata uprave zadržaćemo se samo na njenom organskom dijelu, a to je državna uprava, uz napomenu da uprava u najširem smislu riječi podrazumijeva javnu upravu (organi državne uprave, subjekti s javnim ovlašćenjima i organi jedinica lokalne samouprave). Najveći broj država (uključujući i države Zapadnog Balkana koje su pripadnice tradicionalnog shvatanja uprave) državnu upravu pozicionira Ustavom, a bliže zakonom i, u manjem obimu, podzakonskim opštim pravnim aktima. Drugim riječima, zakonima se precizno propisuje šta se to smatra organima državne uprave, kao i šta su poslovi tih organa. Kodifikovani zakoni koji u potpunosti utvrđuju broj i naziv organa državne uprave i njihovu djelatnost sve su rjeđi jer se postepeno odustaje od principa da se organi državne uprave formiraju jedinstvenim zakonom, tako da se oni formiraju i nekim drugim zakonima te, nerijetko, i podzakonskim opštim pravnim aktima. Praksa pokazuje da organi državne uprave kojima ćemo se baviti u ovom radu obuhvataju ministarstva, agencije, zavode, direkcije, uprave i sekretarijate. U zavisnosti od pravnog sistema zemlje, tu se mogu naći još neki organizacioni oblici, ali uglavnom se radi o ovim pomenutim. Ministarstva se formiraju za obavljanje najsloženijih poslova u jednom ili više resora. Preostali organi uprave uglavnom imaju karakter samostalnih ili nesamostalnih uprava, ali i samostalnih ili nesamostalnih upravnih organizacija koje se formiraju za obavljanje stručnih poslova i upravnih poslova koji su s njima povezani.

Državna uprava čini samu jezgru uprave. Ona je ključna u pogledu vršenja upravne funkcije konkretne države, i to u njenom stručnom (izvršilačkom, provedbenom) karakteru. Ona je okosnica administracije i raspolaže izvornim ovlašćenjima samom činjenicom da obavlja najsloženije upravne poslove. Ukoliko se uprava pomjera od državnih organa ka javnim preduzećima i javnim ustanovama te lokalnim organima, utoliko oštrica njenih ovlašćenja otupljuje i govorimo o javnim ovlašćenjima koja nisu izvorna već prenesena.

Najzad, osvrnućemo se i na sam pojam reforme javne uprave. Prema Razvojnem programu Ujedinjenih nacija (UNDP), reforma javne uprave sveobuhvatna je i obično podrazumijeva promjene u oblastima organizacione strukture, decentralizaciju, personalni menadžment, javne finansije, upravljanje zasnovano na rezultatima, regulatorne reforme i slično. Pored toga, ona se može odnositi i na ciljane reforme kao što su državna služba, javne finansije, upravni postupci i drugo. Samo reformisana javna uprava koju će odlikovati efikasnost, odgovornost, transparentnost i pouzdanost može biti od značaja za funkcionisanje određene nacije i dovesti do ostvarivanja milenijumskih razvojnih ciljeva koji su sadržani u deklaraciji UN-a (UNDP, 2003, str. 2-3). „Pojam reforma i njemu bliski ili sastavni

pojmovi kao što su tranzicija, modernizacija, razvoj, promjene, integracije i slično već više od deceniju na našim prostorima intenzivno zaokuplja pažnju naučne, stručne, medijske i svake druge javnosti. Reformski procesi u savremenom društvu, u većini oblasti, predstavljaju obavezu i uslov integracijskih procesa za koje se ogromna većina zemalja opredelila, što sopstvenom voljom što uslovljavanjem, stojeći na stanovištu da integracije nemaju alternativu, ili, bolje rečeno, nemaju perspektivnu alternativu“ (Vranješ, 2016, str. 12).

Centralno pitanje jeste svrha i cilj reforme javne uprave, odnosno zašto Evropska komisija insistira na reformi javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana. Najprije, stav je da samo reformisana javna uprava može usvajati komunitarno pravo te da je potrebno izgraditi takve upravne kapacitete koji će kasnije biti u stanju da tako usvojeno pravo primjenjuju. Drugo, radi se na svojevrsnoj konvergenciji upravnih sistema zemalja članica Evropske unije kojoj treba da pribjegu i zemlje Zapadnog Balkana, pošto se time stvara i jača jedinstveni evropski upravni prostor. Ta konvergencija i jedinstveni evropski upravni prostor zasnivaju se na projekcijama, principima, zahtjevima i indikatorima koje je projektovala SIGMA-OECD (u daljem tekstu SIGMA), što ćemo kratko izložiti u nastavku rada.

2. SIGMA principi za reformu javne uprave

Kao što smo naglasili, reformskim projekcijama javne uprave za potrebe Evropske komisije bavi se SIGMA. SIGMA – *Support for Improvement in Governance and Management* jeste zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD (*The Organization for Economic Cooperation and Development*), osnovana radi tehničke, stručne i savjetodavne podrške zemljama Jugoistočne Evrope u reformi njihovih javnih uprava, a u sklopu jačanja kapaciteta za evropske integracije (SIGMA, 2022, n.d).

SIGMA je tokom 2014. godine definisala ukupno 49 principa za Strateški okvir za reformu javne uprave u pet oblasti reforme javne uprave, sa ukupno 55 indikatora, od čega 30 kvantitativnih i 25 kvalitativnih (Vranješ i Đurić, 2017, str. 315-316). Bio je to prvi korak u konkretizaciji reformskih zahtjeva u oblasti javne uprave kada su zemlje kandidati i potencijalni kandidati za članstvo dobili upravne oblasti koje bi trebalo reformisati, konkretne principe i zahtjeve na kojima će se reforma zasnivati, ali i instrumente za njihovo mjerenje. Principe prati i nadzorni okvir koji omogućava procjenu stanja u javnoj upravi u datom trenutku, kao i njen napredak tokom vremena. Nadzorni okvir sadrži sveobuhvatan skup kvantitativnih i kvalitativnih indikatora koji se odnosi i na preduslove za uspješnu reformu (dobre zakone, politike, strukture i procedure) i na stvarno provođenje reformi i ishode koji iz njih slijede (praktične rezultate uprave). Da bi se analizirao napredak države u primjeni principa, ovim indikatorima mjeri se zrelost relevantnih komponenti javne uprave na skali od 0, što predstavlja najniži rezultat, do 5, što

predstavlja najviši rezultat. Principi nude mapu puta koju bi kandidati za članstvo u EU trebalo da prate i u skladu s kojom bi trebalo da djeluju sve dok ne postanu članice EU. Evropska komisija (EK) angažuje SIGMA-u za evaluaciju utvrđenih principa koji su struktuirani u šest ključnih reformskih oblasti (Đinđić et. al. 2021, str. 23), i to: 1) strateški okvir za reformu javne uprave; 2) izrada i koordinacija politika; 3) državna služba i upravljanje ljudskim resursima; 4) odgovornost; 5) pružanje usluga i 6) upravljanje javnim finansijama. Proces mjerenja provodi se svake dvije do tri godine.

Tokom 2017. godine, SIGMA je izdala nove principe i zahtjeve javne uprave koji su obuhvatili sljedeće komponente: 1) strateški okvir za reformu javne uprave sa četiri ključna zahtjeva i principa i sa četiri glavna indikatora i 14 podindikatora koji će pratiti učinak; 2) izrada i koordinacija politika sa 12 ključnih zahtjeva i principa koji će se mjeriti kroz 12 glavnih indikatora i 63 podindikatora; 3) državna služba i upravljanje ljudskim resursima sa sedam ključnih zahtjeva i principa koji će se mjeriti kroz sedam glavnih indikatora i 78 podindikatora 4) odgovornost uprave sa pet ključnih zahtjeva i principa, što će se mjeriti sa pet glavnih indikatora i 39 podindikatora; 5) pružanje usluga sa četiri ključna zahtjeva i principa što će se mjeriti sa četiri glavna indikatora i 32 podindikatora i 6) upravljanje javnim finansijama sa 16 ključnih zahtjeva i principa, što će se mjeriti sa 16 indikatora i 120 podindikatora. Ukupno, projektovano je 48 principa odnosno ključnih zahtjeva, 48 glavnih indikatora i čak 346 podindikatora (SIGMA, 2017).

Smatramo da je ovolikim brojem zahtjeva proces provođenja i praćenja reforme predimenzionisan i da države nemaju kapacitete za primjenu propisanih standarda niti mogućnost sagledavanja napretka, naročito ne na godišnjem nivou. Ma koliko mislili da je u organima odgovarajuće državne uprave veliki broj zaposlenih, nije realno očekivati ovoliko njihova posvećenost samom reformskom procesu, imajući u vidu veliki broj poslova koje obavljaju ali i njihovu kompetentnost da primijene propisanu metodologiju.

Projektovani principi vode ka stvaranju dobre uprave navedenih zemalja posredstvom procesa evropskih integracija. Koncept dobre uprave potiče iz Povelje Evropske unije o osnovnim pravima. Konkretnije, članom 41 pomenute povelje propisano je pravo na dobru upravu. Svako lice ima pravo na pošten, nepristrasan i vremenski razuman okvir postupanja po zahtjevu pred organima Evropske unije. Konkretno, ova prava obuhvataju: a) pravo svakog lica na saslušanje prije nego što protiv njega bude preduzeta bilo kakva pojedinačna mjera koja bi mogla biti na njegovu štetu; b) pravo svakog lica na uvid u svoj predmet, pri čemu se poštuju legitimni interesi u pogledu povjerljivosti i čuvanja službene i poslovne tajne; i c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke (Povelja, 2000). Nadalje, Povelja propisuje i da svako lice ima pravo da mu Unija nadoknadi štetu koju prouzrokuju njeni organi ili službenici u obavljanju svojih dužnosti, u skladu sa opštim načelima koja su zajednička

pravima država članica te da se svako lice može pisanim putem obratiti organima Evropske unije na jednom od jezika na kojima su sačinjeni osnivački ugovori i da mora dobiti odgovor na istom jeziku. Dobru upravu, takođe, prate i principi evropskog upravnog prostora kao što su pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, kao i tehnička i upravna sposobnost, organizacioni kapacitet, finansijska održivost i učešće građana (Lilić i Golubović, 2011, str. 67-84). Stepen do kojeg konkretna država kandidatkinja ili potencijalna kandidatkinja primjenjuje ove principe u praksi predstavlja pokazatelj sposobnosti njene državne uprave da djelotvorno provodi *acquis*, u skladu sa kriterijima koje je definisao Evropski savjet u Kopenhagenu 1993. i u Madridu 1995. godine (Đurović, 2016, str. 11).

U svojoj izjavi povodom usvajanja Paketa proširenja, krajem 2021. godine, Evropska komisija, između ostalog naglašava: (...) “Proces pristupanja EU nastavlja da se zasniva na utvrđenim kriterijumima, pravičnoj i rigoroznoj uslovljenosti i principu sopstvenih zasluga. Pristupanje EU zahtijeva sprovođenje složenih reformi kako bi se preuzele obaveze iz članstva i iskoristile brojne mogućnosti koje članstvo pruža. Da bi proces napredovao, kandidati za pristupanje moraju, prioritetno, da pruže istinske i održive rezultate po ključnim pitanjima: vladavina prava, reforma pravosuđa, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, bezbjednost, osnovna prava, funkcionisanje demokratskih institucija, reforma javne uprave, kao i ekonomski razvoj i konkurentnost (...)” (DEU & EUSR BiH, 2021).

Revidirana metodologija pristupanja još se snažnije usredsređuje na temeljne reforme u oblasti vladavine prava, ekonomije i funkcionisanja demokratskih institucija, slobode izražavanja, slobode medija i pluralizma, kao i javne uprave. Oni ostaju ključni za pripremu zemalja kandidata i potencijalnih kandidata da ispune uslove za članstvo. Sposobnost zemalja Zapadnog Balkana da efikasno provedu reforme javne uprave ključna je za uspješno pristupanje ovih zemalja EU (Kasemets, 2021, str. 9). Procesom pristupanja od država se zahtijeva da usvoje *Acquis Communautaire EU*, koji sam po sebi predstavlja ogroman administrativni poduhvat, što iziskuje javnu upravu koja efikasno radi i koja uspješno koordiniše kreiranje politika. Važno je napomenuti da je takva reforma takođe neophodna kako bi se osiguralo da procesi kreiranja politika mogu lako integrisati poslove EU nakon što država postane članica.

3. Ocjena realizacije SIGMA principa u zemljama Zapadnog Balkana prema regionalnom pregledu iz 2022. godine

Tokom 2022. Godine, SIGMA je predstavila regionalnu studiju, konkretnije Regionalni pregled (Izveštaj o nadzoru) o principima javne uprave zemalja Zapadnog Balkana. Pregled je obuhvatio pet zemalja Zapadnog Balkana (Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju i Srbiju) kao i Kosovo*. U nastavku rada interpretiraćemo neke od najvažnijih detalja iz pomenutog Izveštaja.

Tabela 1.

Pregled ocjena uspješnosti reforme javne uprave po reformskim komponentama u državama Zapadnog Balkana

Država	Pregled ocjena uspješnosti reforme javne uprave po reformskim komponentama na skali od 0 do 5					
	Strateški okvir za reformu javne uprave	Razvoj politika i koordinacija	Državna služba i upravljanje ljudskim resursima	Odgovornost	Pružanje usluga	Upravljanje javnim finansijama
Albanija	1.5 ↓	3.5 ↑	3.6 ↑	3.2 ↑	3.8 ↑	3.4 ↑
Bosna i Hercegovina ¹	-	2.1	-	2.4	-	-
Crna Gora	0.5 ↓	2.7 ↓	3.1 ↑	3.4	2.5 ↑	2.7
Sjeverna Makedonija	2.0 ↑	2.1 ↑	2.6 ↓	3.2 ↑	3.3 ↑	2.9
Srbija	0.8 ↓	2.8 ↑	3.2 ↑	3.0 ↑	3.5 ↑	3.3 ↑

U navedenom Pregledu uspješnosti reforme javne uprave date su ocjene indikatora na skali od 0 do 5, pri čemu uspravna strelica predstavlja napredak, a oborena strelica predstavlja nazadovanje. Vrijednost označena zadebljanim simbolom predstavlja konstantan napredak ili konstantno nazadovanje od 2017. godine (SIGMA, 2022, str. 6).

Iz prikazane tabele vidljivo je da najveći uspjeh u svim komponentama bilježe Albanija i Srbija. Posebno konstantan rast izdvajamo za obje zemlje u značajnim oblastima kao što su odgovornost javne uprave i pružanje usluga, koje se i najvećim dijelom tiču korisnika (građana i poslovne zajednice). Regionalni presjek vrijednosti indikatora u periodu 2017-2022. godina ukazuje na to da je u regionu ostvaren napredak u svim reformskim komponentama, ali da je on zanemariv. On je jedino negativan u domenu kvaliteta strateških okvira za reformu javne uprave i iznosi -0.8. U ostalim komponentama stanje je sljedeće: razvoj politika i koordinacija (+0.14); državna služba i upravljanje ljudskim resursima (+0.31); odgovornost (+0.28); pružanje usluga (+0.6) i upravljanje javnim finansijama (+0.26) (SIGMA, 2022, str. 6).

U vezi s opštim pogledom na strateške okvire za reformu javne uprave, SIGMA ističe da zemlje Zapadnog Balkana moraju imati veći stepen ambicija zasnovanih stvarnim očekivanjima, s većim poštovanjem vremenskog okvira. Zamjera

¹ Za Bosnu i Hercegovinu (što je čest slučaj) nedostaju podaci. Treba naglasiti, da ova zemlja duži vremenski period nije uopšte imala usvojen Strateški okvir za reformu javne uprave, a potom nije imala usaglašen i usvojen Akcioni plan koji prati strateški okvir. Drugim riječima, u periodu od 2014. do 2020. godine (gotovo šest godina) ova zemlja ili nije imala usvojen strateški okvir ili akcioni plan za reformu javne uprave, a jedno vrijeme i jedno i drugo. Značajan je to period u kojem nije bilo moguće provoditi reformske procese pa samim tim ni mjeriti njihov napredak.

im se i manjkavost mehanizama nadzora i vrednovanja, za koje SIGMA tvrdi da su neefikasni u pogledu mjerenja uspjeha reforme. Drugim riječima, indikatori najvišeg i srednjeg nivoa odnosno indikatori uticaja i ishoda (*impact* i *outcome*) slabo dolaze do izražaja i sve se svodi na sagledavanje indikatora najnižeg nivoa uticaja (*output*). Održivost reforme javne uprave mora se zasnivati na domaćim, a ne na donatorskim finansijskim sredstvima, smatra SIGMA. Sve mehanizme za koordinaciju reforme javne uprave, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, trebalo bi efikasnije koristiti za praćenje sprovođenja (navesti čega) i razmjenu najboljih praksi, uz aktivno učešće spoljnih aktera (SIGMA, 2022, str. 11).

U oblasti izrade i koordinacije politika traži se dalje osnaživanje centara vlade (u našem pravnom sistemu generalnih sekretarijata).² Poznato je da ova institucija ima ključnu ulogu u cjelokupnom procesu reforme javne uprave u svakoj državi. SIGMA smatra kako je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se poboljšala operacionalizacija procesa evropskih integracija kroz upotrebu nacionalnih kapaciteta i jačanje mehanizma koordinacije, planiranja, praćenja i izvještavanja. Takođe je potrebno unaprijediti postojeće mehanizme za koordinaciju i saradnju između vlada i parlamenata (kojih?) radi boljeg zakonodavnog planiranja, kako bi se smanjio udio zakona usvojenih po skraćenim procedurama, kako bi vlada obezbijedila sistematičniji pregled svih prijedloga zakona pokrenutih u zakonodavnoj vlasti te kako bi parlament temeljnije preispitao glavne politike. Nadalje, potrebno je dosljednije i potpunije primjenjivati propise i metodologije za procjene uticaja propisa (*Regulatory Impact Assessment - RIA*) i provoditi javne konsultacije u praksi te unaprijediti kapacitete resornih ministarstava i centara vlada za poboljšanje kvaliteta analize politika i osigurati njihovo rano planiranje i sprovođenje kako bi se povećala njihova upotreba i uticaj u kreiranju konačnih politika i donošenje odluka (SIGMA, 2022, str. 21).

U oblasti javne službe i upravljanja ljudskim resursima, SIGMA smatra da bi zakonodavstvo koje se odnosi na najviše rukovodioce u državnoj službi trebalo, s jedne strane, da bude zasnovano na širokom političkom konsenzusu te da bi, sa druge strane, trebalo da obezbijedi visok nivo njihove stručnosti, stabilnosti i odgovornosti. U tom smislu, trebalo bi spriječiti izuzimanje pojedinih institucija i organa iz službeničkog sistema, imajući u vidu da izuzeci dovode do fragmentacije sistema i nanose štetu njegovom efikasnom funkcionisanju. Javna bi uprava trebalo

² Specifična upravna organizacija koja tehnički koordiniše cjelokupan sistem rada vlade krećući se između njene političke i upravne funkcije. Tehnička funkcija se ogleda u koordinaciji politika, praćenju njihovog izvršavanja, pripremanje sjednica vlade, pripremanju odgovora prema skupštini, interakciju između ministarstava i sl. Politička funkcija se sastoji u savjetovanju premijera u odnosu na predložene mjere, organizaciju uprave i na podjelu nadležnosti, rješavanje sporova u koalicijskoj vladi, političko povezivanje centralnih, regionalnih i lokalnih organa, učešće u rješavanju kriznih situacija, učešće u izgradnji kadrovskog sistema vlade, učešće u utvrđivanju programske politike i posebno staranje o jedinstvenosti i neprotivuriječnosti te politike (Pusić, 2007, str. 414-415).

da poveća napore da postane poželjan poslodavac nudeći privlačne poslove, konkurentne pakete kompenzacija i perspektivne karijere koje mogu privući i zadržati talentovane stručnjake. Trebalo bi nastaviti poboljšavati procedure zapošljavanja i odabira kako bi se opredijelili za kandidate na osnovu iskustva, znanja, vještina i drugih sposobnosti, koji najbolje odgovaraju zahtjevima datog posla. Uprava bi trebalo da ulaže u razvoj javnih službenika i da izvrši optimizaciju resursa usvajanjem holističkog pristupa usmjerenog na strateške prioritete. Upravljanje kadrovima trebalo bi da podrže stručne jedinice za ljudske resurse i centralni organi za upravljanje ljudskim resursima, uz korišćenje dostupnih informacionih sistema kao što su HARMIS (*Human Resources Management Information System*) (SIGMA, 2022, str. 31).

U pogledu odgovornosti javne uprave, SIGMA ističe kako je potrebno poboljšati sistem pristupa informacijama u cijelom regionu kroz jačanje funkcionalnosti nadzornih organa te proaktivno objavljivanje informacija. Kroz zakon o organizaciji državne uprave potrebno je smanjiti broj organa državne uprave koji su direktno podređeni zakonodavnoj vlasti te jačati okvir za upravljanje učinkom. Organe za provođenje nadzora, kao što su Služba za reviziju javnog sektora i Ombudsman, trebalo bi ojačati i trebalo bi im obezbijediti veću podršku zakonodavne vlasti te bolje provođenje njihovih preporuka. Najzad, u ovoj komponenti naglašava se i potreba izgradnje povjerenja u sudove i nadzorne organe. Pri tome, ističe se potreba unapređenja efikasnosti rada sudova u upravnim sporovima kako bi se smanjio broj zaostalih predmeta i omogućio bolji pristup pravdi (SIGMA, 2022, str. 39).

U reformskoj komponenti pružanje usluga, SIGMA ističe da region bilježi pomake ali da je potrebna značajnija administrativna i politička podrška. Potrebno je povećati upotrebu digitalnog potpisa i elektronsko plaćanje te njihovu promociju, i stvoriti veći stepen prilagodljivosti korisnicima ovih usluga. SIGMA konstatuje i da su razvoj i praćenje standarda usluga i praćenje učinka ključni izazovi za region. Ovo bi trebalo da predstavlja središte aktivnosti kako bi se povećala upotreba opštih instrumenata i alata za upravljanje kvalitetom u javnim institucijama. Najzad, dajući preporuke za ovu komponentu, SIGMA se osvrće i na dostupnost javnih usluga za osobe sa posebnim potrebama. Konstatuje se da zakonski i politički okvir za poboljšanje dostupnosti javnih usluga za osobe sa posebnim potrebama u regionu postoji, ali da bi vlade, u saradnji sa reprezentativnim organizacijama osoba sa invaliditetom, trebalo da preduzmu mjere koje se tiču sprovođenja, nadzora i vrednovanja propisa za poboljšanje dostupnosti elektronskih i šalterskih usluga.. (SIGMA, 2022, str. 47).

U oblasti upravljanja javnim finansijama izdate su četiri vrste preporuka, i to preporuke u oblasti upravljanja budžetom, preporuke u oblasti interne kontrole i revizije, preporuke u oblasti javnih nabavki i preporuke u oblasti spoljne revizije javnih finansija. U oblasti upravljanja budžetom, zemljama Zapadnog Balkana

SIGMA predlaže poboljšanje usklađenosti i integraciju između finansijskog planiranja, sektorskih strategija i cjelokupnog planiranja vladine politike. Zatim se predlaže poboljšanje budžetskog predviđanja i planiranja kako bi se ostvarilo vjerodostojnije i pouzdanije srednjoročno i godišnje finansiranje putem budžeta. Predlaže se i uspostavljanje nezavisne fiskalne institucije koja će nadzirati vladine fiskalne planove (SIGMA, 2022, str. 55). U domenu interne kontrole i revizije, SIGMA preporučuje da se radi sa institucijama centra vlade na uspostavljanju planova za podršku sprovođenju upravljačke odgovornosti i da se razviju strategije koje će osigurati da se unaprijedi organizacija i ljudstvo jedinica interne revizije kako bi se omogućilo efikasno i efektivno pružanje usluga interne revizije, u skladu sa međunarodnim standardima (SIGMA, 2022, str. 59). U jednoj veoma značajnoj oblasti, oblasti javnih nabavki, SIGMA preporučuje završetak harmonizacije zakonodavstva o javnim nabavkama (uključujući javno-privatno partnerstvo i koncesije) sa zakonodavstvom EU. Nadalje, smatraju da je potrebno izraditi sveobuhvatne i osavremenjene priručnike za javne nabavke, koji pokrivaju sve faze procesa nabavke i koji se na praktičan i koristan način bave pitanjima iz stvarnog života koja su sudionici identifikovali. Uvažavajući potrebu za nezavisnošću, centralne institucije za nabavke (uključujući organe za reviziju i državnu reviziju) moraju uspostaviti trajne i efikasne mehanizme za koordinaciju tumačenja zakona o nabavkama, navodi se u analizi. Transparentnost procesa revizije trebalo bi poboljšati, posebno u domenu online pristupa odlukama organa za reviziju (SIGMA, 2022, str. 65). Najzad, u oblasti spoljne revizije javnih finansija SIGMA preporučuje da bi vrhovne revizorske institucije trebalo da nastave jačanje angažmana sa parlamentima i drugim eksternim zainteresovanim stranama, kako bi promovisale sprovođenje svojih preporuka i povećale njihov uticaj (SIGMA, 2022, str. 69).

4. Stanje reforme javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana prema ocjeni Evropske komisije

Kao što je poznato, Evropska komisija svake godine zemljama potencijalnim kandidatima i kandidatima upućuje redovni godišnji Izvještaj o napretku po svim parametrima bitnim za evropske integracije. U nastavku rada, osvrnućemo se na segmente najnovijih izvještaja (iz 2021. godine) samo u domenu reforme javne uprave, što i jeste predmet ovog rada.

Albanija se ocjenjuje kao zemlja umjereno spremna za reformu javne uprave. Ostaje joj da radi na razvoju i koordinaciji politika, unapređenju procesa izvještavanja, uspostavljanju državne službe zasnovane na zaslugama, usvajanju politika plata državnih službenika i sličnim pitanjima. (Albania Report, 2021, str. 14-18).

Bosna i Hercegovina nalazi se u ranoj fazi reforme javne uprave. Određeni napredak postignut je samom činjenicom da su usvojeni Akcioni plan za reformu javne uprave i Strategija upravljanja javnim finansijama. Međutim, postizanje po-

litičke posvećenosti i uspostavljanje efikasne koordinacione strukture za reformu javne uprave ostaju prioriteti. Uprkos određenom napretku u programima obuke u državnoj službi, ocjenama učinka i poboljšanoj zakonskoj osnovi za strateško planiranje i procjenu uticaja na nekim nivoima vlasti, ostaje da se ispune preporuke Evropske komisije iz 2020. godine. Nalaže se i uspostavljanje mehanizama koordinacije te jačanje koordinatora za reformu javne uprave na svim nivoima upravne vlasti kao i podizanje političke volje za proces reformi. (Bosnia and Herzegovina Report, 2021, str. 12-15).

Crna Gora umjereno je pripremljena u oblasti reforme javne uprave. Bilježi se ograničen napredak tokom 2020. godine. Ističu se pomaci u oblastima kao što su srednjoročno planiranje politike, elektronska vlada, upravljanje javnim finansijama i budžetska transparentnost. Posebno pada u oči konstatacija da je „reorganizacija javne uprave dovela do značajne promjene strukture zaposlenih, pri čemu su izgubljeni oni sa iskustvom u pogledu procesa pristupanja EU”. Dakle, Evropska komisija, koja je ranije insistirala na racionalizaciji (uglavnom smanjenju) broja zaposlenih, sada nije zadovoljna kvalitativnim pristupom tom pitanju. Nadalje, traži se politička volja za djelotvornu depolitizaciju javne službe, optimizaciju državne uprave i djelotvorno sprovođenje rukovodne odgovornosti. Ističe se potreba intervencije na izradi nove strategije za reformu javne uprave i upravljanja javnim finansijama, izmjeni i dopuni Zakona o slobodnom pristupu javnim informacijama, uspostavljanju jasnije linije odgovornosti između institucija i unutar njih te da se zapošljavanje u javnu upravu zasniva na principima rezultata, kompetencije i transparentnosti (Montenegro Report, 2021, str. 14-15).

Srbija je umjereno spremna u oblasti reforme javne uprave, konstatuje se u Izvještaju Evropske komisije za 2021. godinu. Ukupno posmatrano, tokom izvještajnog perioda postignut je ograničen napredak. Izazovi koji ostaju pred Srbijom jesu razvoj koncepta zapošljavanja zasnovanog na zaslugama i smanjenje prekomjernog broja vršilaca dužnosti na višim rukovodećim pozicijama, zatim rad na jačanju uloge sekretarijata vlade za javne politike na kontroli kvaliteta razvoja i koordinaciji javnih politika kroz efikasnu primjenu Zakona o javnim politikama te uspostavljanje jedinstvenog, sveobuhvatnog i transparentnog sistema za planiranje i upravljanje kapitalnim investicijama (Serbia Report: 2021, str. 14-15).

Sjeverna Makedonija, prema Izvještaju Evropske komisije od 2021. godine, umjereno je spremna za reformu javne uprave. Konstatuje se napredak u finalizaciji horizontalnog funkcionalnog pregleda državne uprave. Sjeverna Makedonija trenutno mijenja zakonodavni okvir o upravljanju ljudskim resursima kroz reviziju Zakona o upravnim službenicima i Zakona o zaposlenima u javnim službama, te uvodi novi Zakon o rukovodećim službenicima. Novi okvir bi trebao poboljšati upravljanje ljudskim resursima u cijeloj upravi i doprinijeti zapošljavanju zasnovanom na zaslugama, smatra Komisija. Konstatuje se da je većina prošlogodišnjih

preporuka djelimično sprovedena. U narednom periodu, ova država bi, prema Evropskoj komisiji, trebalo posebno da radi na službeničkom zakonodavstvu, zakonu o opštem upravnom postupku te usvajanju i sprovođenju Zakona o državnom uređenju (North Macedonia Report, 2021, str. 13).

Zaključak

Reforma javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana bilježi slab do umjeren napredak. Prema ocjeni indikatora, nešto bolje stanje nalazimo u Albaniji i Srbiji, dosta loše u Sjevernoj Makedoniji i Crnoj Gori, dok Bosna i Hercegovina gotovo da i nema pomaka, naročito u posljednjih pet do šest godina. Projekcija reforme javne uprave prema principima SIGMA-e, te njenim zahtjevima i metodologiji mjerenja uspjeha predstavlja za sve ove države značajan izazov odnosno pitanje na koje one već skoro deceniju ne uspijevaju pronaći odgovarajući odgovor. Doslovna primjena ove metodologije praćenja i vrednovanja indikatora iziskivala bi, pored nedvosmislene političke podrške, i značajan angažman službeničkog aparata isključivo na ovim pitanjima, uz potencijalno zanemarivanje tekuće upravne djelatnosti. Problem predstavlja i obučenost službenika te stalna korekcija i nadogradnja metodologije, kao i ostali noviteti u sistemu državne uprave izvan reformskog procesa.

Politizacija državne uprave i dalje ostaje suštinski izazov, uzevši u obzir činjenicu da postojeća, pa ni buduća rješenja, nisu oslobođena uticaja političkih faktora. Najviši stepen politizacije državne uprave zabilježen je u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Planiranje, izrada i sprovođenje strateškog dokumenta za refomu javne uprave pokazuje se kao slabost u svim posmatranim zemljama. Pružanje usluga, kao komponenta usmjerena ka korisnicima, bilježi napredak, ali on je nedovoljan i spor. Strateško planiranje, kako dugoročno tako i implementaciono te koordinacija planova i politika veoma su niskog nivoa u svim državama Zapadnog Balkana. Proizvod je to divergencije politika, česte promjene i nestabilnosti vlada kao i nedovoljnog shvatanja značaja razvoja centra vlade (generalnog sekretarijata).

Najzad, reforma državne uprave nije konstanta niti se u ovoj oblasti mogu postići trajna rješenja. Trenutna divergencije državnih uprava i potreba stvaranja koherentnog evropskog upravnog prostora ostaje, čini se, trajni izazov i zemljama EU, a posebno u posmatranoj grupi zemalja Zapadnog Balkana.

LITERATURA

- Albania Report EU 2011. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/albania-report-2021_en. Pristupljeno: 25.07. 2022. godine.
- Bosnia and Herzegovina Report EU 2011. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2021_en. Pristupljeno: 25.07. 2022. godine.
- Delegation of the European Union to Bosnia and Herzegovina & European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina, EU Enlargement package 2021. <https://europa.ba/?p=73566>. Pristupljeno: 30.07. 2022. godine.
- Đinđić, M., Lazarević, M., Bajić, D., Stojković, S. (2021). Western Balkan PAR Monitor 2019-2020. Belgrade: European Policy Centre – CEP.
- Đurović, G. (2016). Izazovi reforme javne uprave u kontekstu evropskih integracija i u funkciji ekonomskog razvoja, eksterna analiza. Sarajevo: Lucid Linx.
- Kesemets, L. (2021). Policy co-ordination in the Western Balkans. Danilovgrad: Regional School of Public Administration – ReSPA.
- Kunić, P. (2010). Upravno pravo – drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Banja Luka: Pravni fakultet i Uprava za policijsko obrazovanje.
- Lilić, S., Golubović, K. (2011). Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija. Beograd: Pravni fakultet.
- Montenegro Progress Report EU 2011. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-progress-report-2011_en. Pristupljeno: 25.07. 2022. godine.
- Povelja Evropske unije o osnovnim pravima. (2000). Službeni list Evropske unije, br. C 202-389.
- Pusić, E. (2007). Država i državna uprava. Zagreb: Pravni fakultet.
- Serbia Analytical Report EU 2011. <http://www.europa.rs/upload/Report%202011.pdf>. Pristupljeno: 25.07. 2022. godine.
- SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management, About. (2022). URL: <https://www.sigmaweb.org/about/>. Pristupljeno: 30.07. 2022. godine.
- SIGMA (2017). The Principles of Public Administration. Paris
- SIGMA (2022). The Principles of Public Administration Western Balkans, Regional Overview, Monitoring Report. Paris.
- The former Yugoslav Republic of Macedonia Progress Report 2011. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/former-yugoslav-republic-macedonia-progress-report-2011_en. Pristupljeno: 25.07. 2022. godine.
- UNDP (2003). Public Administration Reform, Practice Note, New York.
- Vranješ, N. i Đurić, V. (2017). Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini – između očekivanog i postignutog. Pravna riječ – časopis za pravnu teoriju i praksu. ur. Kuzmanović Rajko. Banja Luka: Udruženje pravnika Republike Srpske.
- Vranješ, N. (2016). Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave. Banja Luka: Grafid.

CURRENT CHALLENGES OF STATE ADMINISTRATION REFORM IN THE WESTERN BALKAN

Nevenko Vranješ

University of Banja Luka, Faculty of Political Sciences, BiH

Department of Political Science

nevenko.vranjes@fpn.unibl.org

ABSTRACT:

The subject of this paper is the current challenges of state administration reform in the Western Balkans. The paper starts from the assumption that the countries of the Western Balkans: Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia, and Northern Macedonia face very similar challenges when it comes to state administration reform in the context of European integration, which they strive for. In addition to the challenges posed to these countries because of the European integration, reform is inevitable given the demands of citizens, the business community, global financial institutions, the development of digitalization, sustainable development goals and many other external and internal factors. For more than three decades, these countries have been trying to move away from authoritarian administrative regimes, rather corrupt administrative structures, weak democratic traditions, and low perceptions of citizens' trust in open, transparent, and user-oriented administration. All the above is being carried out under the strong monitoring of the European Union. The paper will focus on the following common challenges of state administration reform in these countries: functional organization, (de) politicization of civil service systems, digitalization, policy making and accountability.

Keywords:

state administration, reform, Western Balkans, European Union and SIGMA-OECD

