

Onahti Čerkez, MA

Pomoćnik ministra za upravu / Assistant Minister for Administration

Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo /

Ministry of Justice and Administration of Sarajevo Canton

onahti.cerkez@mpu.ks.gov.ba

UDK 35.071.2(497.6):061.1EU

Stručni članak

KONCEPT “SMART REGULATION” U EVROPSKOJ UNIJI I REFORMA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

SMART REGULATION CONCEPT IN EUROPEAN UNION AND PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Sažetak

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini začeta je 2003. godine, a na strukturiran način se provodi od 2006. godine. Na putu evropskih integracija Bosna i Hercegovina je u zvaničnom zahtjevu od februara 2016. godine. U vezi s tim reforma javne uprave definisana je kao jedan od 14 ključnih prioriteta, a ona podrazumijeva efikasniju, djelotvorniju, odgovorniju i transparentniju javnu upravu, orijentiranu ka građanima i spremnu da odgovori svim evropskim zahtjevima. S obzirom na kompleksno administrativno uređenje države, reforma javne uprave ide dosta sporo. Cilj ovog rada je predstaviti do sada učinjene napore Evropske unije u pogledu pripreme Bosne i Hercegovine za sticanje statusa zemlje kandidatkinje, a potom i članice EU u pogledu postizanja što je moguće veće harmonizacije propisa. Kako bi kasnije i usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom Evropske unije bilo olakšano. Ovaj rad se bavi pitanjem reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u vezi sa konceptom Pametne regulacije u Evropskoj uniji, koji u sebi podrazumijeva set osnovnih principa koji se mogu dovesti u direktnu vezu sa reformom javne uprave, a koji se istovremeno, paralelno razvijao u Evropskoj uniji. Sagledavanjem do sada urađenih napora EU u procesu reforme javne uprave i koncepta Pametne regulacije stvorila bi se potpunija slika o povezanosti procesa reforme i koncepta koji je za Bosnu i Hercegovinu futurističkog karaktera, s obzirom na to da se on odnosi na države članice.

Ključne riječi: *reforma javne uprave, Evropska unija, koncept bolja regulacija, koncept pametna regulacija, procjena učinaka propisa, instrument pretpristupne pomoći*

Summary

Public administration reform in Bosnia and Herzegovina began in 2003 and has been implemented in a structured manner since 2006. Bosnia and Herzegovina has been

*on the path to European integration since February 2016. In this regard, public administration reform is defined as one of 14 key priorities, and it implies a more efficient, effective, accountable and transparent public administration, citizen-oriented and ready to meet all European requirements. Given the complex administrative arrangement of the state, public administration reform is quite slow. The aim of this paper is to present the efforts made so far by the European Union in terms of preparing Bosnia and Herzegovina for the status of a candidate country, and then the EU member states in terms of achieving the greatest possible harmonization of regulations. In order to later harmonize legislation with the *acquis communautaire*. This paper deals with the issue of public administration reform in Bosnia and Herzegovina in connection with the concept of Smart Regulation in the European Union, which includes a set of basic principles that can be directly related to public administration reform, and which has developed in parallel in the European Union. Considering the EU's efforts so far in the process of public administration reform and the concept of Smart Regulation would create a more complete picture of the connection between the reform process and the concept that is futuristic for Bosnia and Herzegovina, given that it applies to member states.*

Keywords: *public administration reform, European Union, better regulation concept, smart regulation concept, regulatory impact assessment, pre-accession assistance instrument*

I. Uvod

Bosna i Hercegovina je na putu evropskih integracija, u zahtjevu zvanično od februara 2016. godine. Kao jedan od ključnih prioriteta na tom putu jeste reforma javne uprave koja podrazumijeva efikasniju, djelotvorniju, odgovorniju i transparentniju javnu upravu, orijentiranu ka građanima i spremnu da odgovori svim evropskim zahtjevima. Taj proces je dugotrajan i ide jako sporo. Rezultat sporosti prije svega leži u činjenici da je Bosna i Hercegovina složena država po svom državnom uređenju, pa je samim tim njen administrativni aparat glomazan.

Pametna regulacija osigurava otvoreno i transparentno donošenje odluka gdje u procesu donošenja zakona kroz aktivno učešće građani i dionici daju svoj doprinos. Odluke vlada temelje se na dokazima o minimalnom utjecaju regulatornih opterećenja na privredne subjekte, građane ili javne uprave. Koncept Pametna regulacija je dakle plan, agenda ili način Evropske unije čiji se principi poklapaju sa onim što reforma javne uprave podrazumijeva.

Postavlja se pitanje veze između reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u smislu do sada urađenog na euointegracijskom putu i koncepta Pametne regulacije u Evropskoj uniji, s obzirom na to da se radi o konceptu koji

obavezuje države članice, a čemu Bosna i Hercegovina teži. Tako da je upravo to istraživačko pitanje ovog rada.

U potrazi za odgovorom na ovo pitanje, autor je koristio opservacijski i analitički metod istraživanja, tumačenje i analizu prikupljene građe, dajući sopstveni osvrt na proces reforme javne uprave u vezi sa primjenom koncepta Pametne regulacije u Evropskoj uniji.

Prvi dio rada daje retrospektivni pregled reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u kojem predstavlja stavove vlada u Bosni i Hercegovini glede reforme javne uprave kao i poduzete korake na tom putu. Drugi dio rada predstavlja ulogu Evropske unije u procesu euointegracija Bosne i Hercegovine. Treći dio rada nas upoznaje sa konceptom Pametne regulacije u Evropskoj uniji i njegovim razvojem sa osvrtom na prepoznatljive elemente u reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini. Na koncu, a što je ključ i svrha, rad će umjesto zaključka predstaviti vezu između načina provođenja reforme javne uprave u Bosni i Hercegovine i koncepta Pametne regulacije u Evropskoj uniji.

II. Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini

Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini začet je 2003. godine, kada su predstavnici vlada na sva četiri upravna nivoa prvi put zvanično izrazili svoju volju kroz usvajanje dokumenta *Reforma javne uprave – naš program*¹, ali se taj proces na struktuiran način provodi od 2006. godine.

Od značaja za proces reforme javne uprave jeste da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine 2004. godine formiralo Ured koordinatora za reformu javne uprave (dalje: Ured koordinatora) kojeg je zadužilo za pripremu i praćenje provođenja Strategije reforme javne uprave za period 2006–2010 u Bosni i Hercegovini kroz provedbu Akcionog plana 1 (dalje: AP1) za taj period, a s ciljem osiguranja što sistematičnijeg pristupa u procesu reforme javne uprave.

Prije nego se nastavi sa obrazlaganjem učinaka ovih strateških dokumenata važno je istaći određene događaje koji su se desili u međuvremenu. Pa tako u junu 2008. godine (16. 6. 2008) Bosna i Hercegovina je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom (dalje: SSP) koji je stupio na snagu 01. 6. 2015. godine, nakon što su se vlasti Bosne i Hercegovine

¹Blagovčanin S. Peti dio: Javna uprava – Stanje i tok reforme, Sarajevo, 2019.

obavezale na provedbu brojnih reformi u zemlji. Član 111. SSSP-a², koji se odnosi na reformu javne uprave, propisuje saradnju između potpisnika dokumenta koja će za cilj imati poboljšanje razvoja efikasne i odgovorne javne uprave u Bosni i Hercegovini, nastavljajući se na dosada preduzete reforme u ovoj oblasti. Sve to na koncu rezultiralo je i zvaničnim zahtjevom za pristup Evropskoj uniji u februaru 2016. godine.

Četiri godine nakon usvajanja AP1 bila je potrebna temeljita revizija ovog dokumenta jer su krajem 2010. godine istekli i posljednji rokovi postavljeni u ovom dokumentu. Revizija AP1 izvršena je iz razloga što su brojni ciljevi već realizirani, postavljeni suviše ambiciozno ili na način koji ne garantuje dodatnu vrijednost u smislu koristi za građane, poslovne subjekte i društvo u cjelini. Realizacija AP1 bila je do tada prioritarno usmjerena u pripremu i prihvaćanje zakona i podzakonskih propisa, dok se u revidiranom AP1 (RAP1³) reforma javne uprave usmjerava na provođenje konkretnih mjera koji će imati direktne i mjerljive koristi za građane, poslovne subjekte i društvo u cjelini. U RAP1 stavljen je naglasak na konkretnije ciljeve, a u istom smislu predložena je promjena u načinu praćenja i izvještavanja o realizaciji mjera. Indikatori uspješnosti postavljeni su na takav način, da samo produkcija propisa, strategija, metodologija i drugih dokumenata ne znači i uspješnu realizaciju cilja, nego su za uspješnu realizaciju potrebni konkretni rezultati (naprimjer poboljšanje zadovoljstva korisnika, ušteda vremena i novca za građane, poslovne subjekte ili budžet). Ovaj plan trebalo je provesti do kraja 2014. godine.

Nakon njihovog isteka 2014. godine vlade sva četiri upravna nivoa⁴ su krajem 2015. godine usvojile zaključke kojima su podržale nastavak reforme javne uprave kroz nastavak započetih, a nerealiziranih projekata i drugih aktivnosti predviđenih Strategijom reforme javne uprave i Revidiranim akcionim planom. Početkom 2016. godine vlade su usaglasile i podržale *Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave*⁵, kojim se zajedno i

²Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane; dostupno na:

<https://www.dei.gov.ba/bs/stabilization-agreement>

³Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, koju su usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine Odlukom br. 05-07-1-1724-15/15 od 10. jula 2015. godine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine Odlukom br. 865/2015 od 9. jula 2015. godine, Vlada Republike Srpske Zaključkom br. 04/1-012-2-2523/15 od 5. novembra 2015. i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Aktom br. 01.11-1031DS-02/15 od 5. juna 2015. godine.

⁴Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

⁵Službeni glasnik BiH, broj 85/18

koordinirano pristupilo razvoju novog srednjoročnog Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Na poziv Vijeća za vanjske poslove Evropske unije⁶, bosanskohercegovačke vlasti su pripremile inicijalni program reformi. Reformska agenda je izrađena u saradnji sa Evropskom unijom i međunarodnim finansijskim institucijama i s ciljem da se usaglase reforme neophodne za provedbu kriterija iz Kopenhagena (1993), nadograđenih u Madridu (1995). To je rezultiralo usvajanjem Reformske agende u julu 2015. godine čije su potpisnice Vijeće ministara BiH i vlade entiteta, Brčko distrikta BiH i kantoni. Reformskom agendom za period 2015–2018. godina određene su reforme u šest glavnih oblasti, uključujući također i ciljne mjere usmjerene ka jačanju vladavine prava i borbe protiv korupcije, uz jačanje upravnih kapaciteta i povećanje efikasnosti javnih institucija na svim nivoima vlasti.

Ured koordinatora je u skladu sa preporukom Evropske komisije⁷ (2014), kao i Reformskom agendom⁸ i njenim Akcionim planom koji je RAP1, izvještajem Evropske komisije⁹ (2018) započeo aktivnosti na izradi nacрта nove strategije i pripadajućeg planskog dokumenta za reformu javne uprave. Novi strateški okvir je razrađen za period 2018–2022. godine, a usvojen je dosta kasno od strane vlada pojedinih upravnih nivoa¹⁰, što govori o manjkavosti političke podrške¹¹, bez obzira na deklarativno opredjeljenje.

Kasno usvajanje navedenih strateških dokumenata u kojima stoje mjere i rokovi za implementaciju istih, dovelo je do toga da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 56. sjednici, održanoj 26. 10. 2022. godine, a po preporuci Ureda koordinatora, usvojilo Odluku o dopuni Odluke o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022 i Odluku o dopuni Odluke o usvajanju Akcionog plana za reformu javne uprave. Ovim je

⁶Zaključci Vijeća, 16.03.2015.

⁷U Izvještaju o napretku za 2014. god. Evropska komisija je ukazala da bi bilo “potrebno izraditi novu Strategiju reforme javne uprave nakon 2014. godine”

⁸Reformska agenda za BiH za period 2015–2018., dostupna na:

<https://fbihvlada.gov.ba/hr/reformska-agenda-za-bih-za-period-2015-2018-godina>

⁹European Commission, Bosnia and Herzegovina 2018 Report, Strasbourg (2018); dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2018/04/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>

¹⁰Strateški okvir za reformu javne uprave 2018–2022 usvojen je od strane Vlade Brčko distrikta BiH 8. juna 2018. godine na 38. redovnoj sjednici, od strane Vlade Federacije BiH 14. juna.2018. godine na 147. sjednici i od strane Vijeća ministara BiH 25. 9. 2018. godine na 155. sjednici i Vlada Republike srpske je usvojila krajem juna 2020.

¹¹Ovo je važno napomenuti, jer će manjkavost političke podrške doći do izražaja u primjeni koncepta Pametne regulacije.

produženo razdoblje važenja strateških dokumenata kao i rokova iz istih za pet godina, dakle do 2027. godine.¹²

Unapređenje i poboljšanje javne uprave prepoznato je ne samo kao pretpostavka efikasnijeg ostvarivanja prava građana već i povećanja konkurentnosti i ekonomskog razvoja te podrške procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Ilustracije radi, dokumenti koji govore u prilog tome su:

- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine, kojim je predviđena uspostava saradnje “čiji je cilj unapređenje razvoja efikasne i odgovorne javne uprave u Bosni i Hercegovini”¹³
- Odluka Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojom je potvrđena Izjava Predsjedništva Bosne i Hercegovine da će institucije vlasti u Bosni i Hercegovini preduzeti “mjere za jačanje administrativne sposobnosti, unapređenje funkcionalnosti i povećanje efikasnosti institucija na svim nivoima vlasti za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Evropske unije i drugih obaveza za članstvo u Evropskoj uniji”¹⁴
- Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018. godine, koja ističe reformu javne uprave kao jedan od ključnih prioriteta “za osiguranje fiskalne održivosti i kvalitetno pružanje usluga građanima te naglašava kako ju je potrebno provoditi u tijesnoj vezi s reformama u socio-ekonomskom sistemu i vladavini prava”¹⁵
- Strategija proširenja Evropske unije 2015, koja reformu javne uprave, zajedno s vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem, svrstava u red prioriternih pitanja za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Evropskoj uniji¹⁶

¹²Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Obavijest broj: 05-07-1-2033-130/22 od 27. 10. 2022. godine.

¹³Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ratificiralo je ovaj sporazum u novembru 2008. godine, koji je stupio na snagu 2015, član 111.

¹⁴Odluka kojom je potvrđena Izjava Predsjedništva Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, 16/15.

¹⁵Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018. godine usvojili su Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike srpske, Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine te vlade svih kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine i na osnovu nje donijeli odgovarajuće akcione planove; dostupno na www.fbihvlada.gov.ba, www.vijeceministara.gov.ba i www.vladars.net.

¹⁶Strategija proširenja Evropske unije za 2015. godinu, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf i http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/20161109_strategy_paper_en.pdf.

- Komunikacija Evropske komisije o politici proširenja Evropske unije 2016, koja, između ostalog, preporučuje “nastavak reforme javne uprave usklađene s evropskim standardima na svim upravnim nivoima i jačanje saradnje među različitim nivoima vlasti”¹⁷
- Strategija razvoja Jugoistočne Evrope 2020, koja je na regionalnom nivou prepoznala značaj reforme javne uprave za rast, razvoj i konkurentnost zemalja Jugoistočne Evrope kroz komponentu koja se odnosi na upravljanje u funkciji razvoja¹⁸
- Izvještaj osoblja Međunarodnog monetarnog fonda za konsultacije prema članu IV iz 2015. godine, i dr.

III. Uloga Evropske unije u procesu eurointegracija BiH

Evropska unija (dalje: EU) pruža smjernice organima vlasti u zemlji u pogledu reformskih prioriteta na putu zemlje ka članstvu u EU. Delegacija EU u Bosni i Hercegovini odgovorna je za provedbu finansijske pomoći EU putem direktnog upravljanja, kao i za osiguranje koordinacije pomoći s državama članicama EU. Usvajanje cjelodržavnih strategija, kao što su one u oblasti upravljanja javnim finansijama i zapošljavanja, ostaje ključni uslov za Bosnu i Hercegovinu da u potpunosti iskoristi sredstva iz Instrumenta pretprijetne pomoći (dalje: IPA) u periodu 2018–2020.¹⁹

Dodatno imamo i Twinning projekte koji za svrhu imaju osnaživanje kapaciteta zakonodavnih tijela na sva četiri upravna nivoa ali i kantonalnih zakonodavnih tijela u okviru izvršavanja zadataka vezanih za evropske integracije i provedbu odredbi SSP-ija. Twinning projekti finansiraju se u okviru IPA programa čiji je cilj pružanje konkretne finansijske pomoći zemljama kandidatima ili potencijalnim kandidatima za članstvo u EU.

¹⁷Komunikacija Evropske komisije s Evropskim parlamentom, Vijećem, Evropskim ekonomskim i socijalnim komitetom i Komitetom regija o politici proširenja Evropske unije, 9. novembar 2016, Brisel, str. 12.

¹⁸Strategija Jugoistočne Evrope 2020, dostupno na: <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>.

¹⁹Evropska komisija, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019), dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

Od 2017. godine se u vezi jednog od prioritarnih pitanja, reforme javne uprave formirala i Posebna grupa za reformu javne uprave²⁰ (Public Administration Reform Special Group – PAR SG).

Danas donesene politike i propisi EU direktno će uticati na građane i preduzeća budućih generacija. Agendom za bolju, a kasnije i Pametnu regulativu osigurava se informirano i transparentno donošenje zakonodavstva EU temeljeno na stajalištima svih onih na koje bi se to zakonodavstvo moglo odnositi. Evropska komisija (dalje: Komisija) konstantno evaluira i unapređuje zakonodavstvo EU, s posebnim naglaskom na najvažnijim područjima.

Instrument pretpristupne pomoći (IPA)

Instrument pretpristupne pomoći (dalje: IPA) predstavlja sredstvo putem kojeg EU podržava reforme u tzv. zemljama proširenja kroz finansijsku i tehničku pomoć. IPA fondovima grade se kapaciteti zemalja tokom procesa pristupanja, što rezultira progresivnim i pozitivnim razvojem u regiji.

Između ostalih i Bosna i Hercegovina je zemlja korisnica IPA-e. Svrha IPA fondova predstavlja razumnu investiciju u budućnost zemalja proširenja, ali i same EU. Pomoću njih zemlje korisnice provode sve potrebne reforme koje ih pripremaju za prava i obaveze koje EU članstvo donosi. Te reforme trebaju omogućiti bolje prilike za građane i razvoj standarda koji su jednaki onima koje uživaju građani EU. Pretpristupna pomoć podrazumijeva dakle investicije, između ostalih, i u reformu javne uprave.

Pomenuti Strateški dokument za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini je preduslov za povlačenje IPA sredstava, kao i za ulaganja drugih donatora u reformne aktivnosti u sektor javne uprave.

Nameće se pitanje kako se razvijaju projekti koji će biti implementirani kroz IPA-u u vezi sa reformom javne uprave. Upravo tim procesom koordinira Ured koordinatora, na način da vlade sva četiri upravna nivoa imenuju svoje predstavnike u Nadzorne timove podijeljene po reformskim oblastima²¹. Također, taj rad nije samostalan, već se razvija uz punu podršku Delegacije EU. Projektna ideja se razvija unutar Nadzornih timova u pravcu usklađivanja

²⁰Evropska komisija, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019), Brisel, dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

²¹Reformne oblasti su: 1) Izrada politika i koordinacija; 2) Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima; 3) Odgovornost; 4) Pružanje usluga; 5) Upravljanje javnim finansijama

potreba svakog upravnog nivoa u specifičnoj oblasti na što je moguće više harmoniziran način, a sve u skladu sa preporukama Komisije. Potom se tako razrađena projektna ideja usaglašava sa Delegacijom EU u smislu usaglašenosti sa preporukama Komisije. Krajnji cilj je postizanje konzenczusa unutar Nadzornih timova i usaglašenost sa preporukama Komisije.

Ilustracije radi Akcioni plan za provođenje Strateškog okvira za period 2018–2022. godine, bio je jedan od ključnih prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije²² o aplikaciji Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropsku uniju, pa je Ured koordinatora kroz IPA 2017. osigurao tehničku podršku, projekat „*Podrška reformi javne uprave u BiH*“ koji je implementiran u periodu od septembra 2019. godine do kraja septembra 2021. godine. U sklopu ovog projekta izrađen je i usvojen Akcioni plan za provedbu novog Strateškog okvira, na način da je bio angažovan i određeni broj stranih i domaćih eksperata. Da je u pitanju cjelodržavni pristup govori činjenica da aktivnosti na izradi Akcionog plana za reformu javne uprave provode Tematske radne grupe²³ koje čine predstavnici resornih institucija sa četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, iz redova viših, odnosno rukovodećih državnih službenika, shodno djelokrugu poslova koji obavljaju.

Retrospektive radi, od 2007. godine, Bosna i Hercegovina koristi pomoć Evropske unije u okviru IPA projekata. Pa tako u periodu od 2007. do 2018. godine, Bosna i Hercegovina je dobila 1,5 milijardi eura od EU, a od toga, po procjenama, 433 miliona eura iz regionalnih programa. Od 2000. godine, Evropska investicijska banka dodijelila je 2,4 milijarde eura zajmova za podršku projektima u Bosni i Hercegovini.²⁴

IV. Koncept Pametna regulacija

Dok se u Bosni i Hercegovini pokreće i razvija proces reforme javne uprave, u Evropskoj uniji se razvija koncept Bolje regulacije. Postoje napori učinjeni i prije razvoja ovog koncepta, a koji su učinjeni u smjeru poboljšanja kvalitete i

²²Evropska komisija, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (Brisel, 2019), dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

²³Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022. godine (mart 2018); dostupno na: <https://parco.gov.ba/rju/o-rju-2/strateski-okviri-za-rju/>

²⁴Evropska komisija, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019), dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

procesa donošenja propisa. Naime, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) od sredine 90-ih vrlo aktivno donosi različite dokumente u kojima definira elemente bolje regulacije, koje u osnovi dijeli na regulacijsku politiku (strateški pristup), regulacijske instrumente (procjena učinaka regulacije – RIA), javno savjetovanje itd. i regulacijske institucije (od centralnih koordinacijskih organizacija, nadzornih mehanizama kao što su inspekcije, do regulacijskih agencija).²⁵

Regulatorna reforma kako se ona propagira od strane međunarodnih organizacija dio je koncepta zaokreta prema regulatornoj državi.²⁶

Koncept Bolja regulacija u Evropskoj uniji

Evropska komisija zvanično je pokrenula program *Bolja regulacija* 2005. godine kako bi pojednostavila postojeće i buduće zakonodavstvo s ciljem da ga učini jasnijim i efikasnijim. Upravo to je glavni cilj ovog programa, bolja regulativa koja znači prije svega modernizaciju postojećeg zakonodavstva EU, ali i bolju pripremu prijedloga i osiguravanje da se evropsko zakonodavstvo pravilno primjenjuje.

Na tom fonu i države članice se također ohrabruju da implementiraju svoje nacionalne programe pojednostavljenja. Komisija im posebno ukazuje na tekstove kojima se transponuju direktive EU, budući da se u te tekstove ponekad uvode poboljšanja koja nisu postojala u zakonodavstvu EU.²⁷ Bolja regulacija osigurava i ispravnu transpoziciju EU legislative, prvenstveno EU direktiva, u legislativu države članice, što zahtijeva blisku saradnju Komisije i države članice u tom procesu.

U tu svrhu Komisija je razvila niz preventivnih koraka, od savjetovanja oko povezivanja odredbi direktiva sa odredbama nacionalnih propisa, do konstantne saradnje između Komisije i država članica u procesu akceptiranja zakonodavstva. Dodatno, Komisija predviđa da i uprkos preventivi može doći do neusklađenosti, te razrađuje i taj aspekt. Naprimjer, pojačat će postupke podrške za glavne kategorije neusklađenosti. Konačno, poboljšat će svoju

²⁵Musa A. (2015) Prilagodba procesa izrade propisa Europskim integracijama: novine i izazovi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. VI No. 1.

²⁶Musa A. (2015) Prilagodba procesa izrade propisa Europskim integracijama: novine i izazovi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. VI No. 1.

²⁷Strategic review of the "Better Regulation" programme (2008), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110103&from=FR>

komunikaciju u vezi s informacijama o primjeni evropskog zakonodavstva.²⁸ Dakle, pored napora Komisije, Vijeća i Evropskog parlamenta, i države članice također moraju odigrati svoju ulogu u poboljšanju regulatornog okruženja u Evropi.

Od Bolje ka Pametnoj regulaciji

Razvoj politike Bolje regulacije se neprestano prati i nadopunjuje. Tako u razdoblju 2005–2009. agendom Bolje regulacije pokrenuto je 185 inicijativa za pojednostavljenje propisa, smanjen je korpus *acquisa* za 10% kodifikacijom propisa, povučeno je 108 prijedloga propisa koji su zastarjeli, omogućene su znatne uštede poduzećima smanjivanjem upravnih tereta, i sl.²⁹

Bolja regulativa u EU fokusira se isključivo na administrativna opterećenja, zakonodavna preispitivanja, smanjenje broja zakonodavnih instrumenata i isticanje zajedničke odgovornosti EU i država članica. Kao rezultat praćenja godišnjih izvještaja³⁰ politike Bolje regulacije došlo se do koncepta Pametne regulacije čime dolazi do inovacije u ovoj oblasti. Komunikacija Komisije o Pametnoj regulaciji iz oktobra 2010. godine³¹ predstavlja formalno prelazak sa stare agende Bolje regulative na novu agendu Pametne regulacije. Komisija je identifikovala tri ključne poruke u agendi Pametne regulacije. Prvo, Pametna regulacija se odnosi na cijeli ciklus politike i samim tim dotiče se dizajna zakona, njegove implementacije, provođenja, evaluacija i revizija. Drugo, Pametna regulacija ostaje zajednička odgovornost između institucija EU i država članica. Treće, stavovi korisnika propisa imaju ključnu ulogu u Pametnoj regulaciji, jer su konsultacije važan element demokratije.

Skup osnovnih principa Bolje regulative jesu transparentnost, odgovornost, targetiranje, dosljednost, proporcionalnost. Koncept Pametne regulacije usmjeren je prema konsolidaciji, kodifikaciji i pojednostavljenju važećeg zakonodavstva poboljšanju kvalitete novog zakonodavstva, procjenjujući

²⁸Strategic review of the "Better Regulation" programme (2008), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10103&from=FR>

²⁹Musa A. (2015) Prilagodba procesa izrade propisa Europskim integracijama: novine i izazovi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. VI No. 1.*

³⁰Komisija je povremeno objavljivala i dokumente o strateškoj reviziji politike bolje regulacije

³¹Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-Second strategic review of Better Regulation in the European Union {COM (2008) 33 final} (COM (2008) 35 final) {SEC (2008) 120}, COM (2008) 0032 final.; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52008DC0032>

ekonomske i socijalne učinke na zaštitu okoliša, izradu pravilnih i proporcionalnih propisa s minimumom negativnih učinaka i troškova za poslovnu zajednicu i omogućava sudjelovanje građana u zakonodavnom procesu.³²

U srži ove politike jesu procjena učinaka propisa (RIA), javna savjetovanja, upravna simplifikacija, uloga ekspertnog znanja, odabir instrumenata regulacije, upravni troškovi, kodifikacija, evaluacija, koordinacija, transpozicija i primjena, te pristup evropskim propisima, ali i alternativne metode reguliranja, kao što su samoregulacija i koregulacija. Kao temeljna načela bolje regulacije ističu se nužnost, proporcionalnost, supsidijarnost, transparentnost, odgovornost, pristupačnost i pojednostavljenje.

Pametna regulacija usmjerena je na četiri cilja³³. Prvi cilj je poboljšanje postojeće regulacije, što se treba učiniti daljnjim pojednostavljenjem propisa i smanjivanjem upravnih tereta, kao i *ex post* evaluacijom koristi i troškova postojeće regulacije. Drugi cilj jest osiguravanje kvalitete budućih propisa, u čemu ključnu ulogu ima procjena učinaka regulacije i Vijeće za procjene učinka koji predstavlja mehanizam kontrole kvalitete za one procjene učinaka koje provodi Komisija. Treći cilj je poboljšanje implementacije prava EU, što uključuje čitav niz preventivnih mjera, posebice procjenu učinaka propisa, pružanje podrške članicama kako bi preduhitrile probleme u transpoziciji, transpozicijske radionice za nove direktive, kao i smjernice za primjenu novog zakonodavstva. To uključuje i poboljšanje primjene propisa intenziviranjem postupaka radi povrede prava EU, za što trebaju poslužiti Komisiji za godišnja izvješća o primjeni prava EU. Na kraju, četvrti cilj odnosi se na veću jasnoću i pristupačnost propisa, što uključuje korištenje jasnog jezičnog izričaja kako bi se olakšala primjena, kao i kodifikacija i konsolidacija pravnih tekstova, te ukidanje zastarjelih odredbi.

Utvrđeno je da nove članice uglavnom razvijaju politike pametne regulacije, neke eksplicitno, a neke unutar drugih strategija, ali da su problemi na koje nailaze vezane za nedostatak pune političke podrške, što smo evidentirali i u BiH. Potom tu je i nedostatak odgovarajućih kadrova za provedbu politike bolje regulacije, te neodgovarajuće strukture, jer npr. većina zemalja povjerava osiguranje kvalitete propisa ili samim ministarstvima ili ministarstvima pravosuđa, dok je centar vlade uglavnom slabije razvijen.

³²Imamović-Čizmić, Aplikacija koncepta Bolje regulacije u Bosni i Hercegovini – ograničenja i solucije, Second International Scientific Conference on Economics and Management - EMAN 2018

³³Musa A. (2015) Prilagodba procesa izrade propisa evropskim integracijama: novine i izazovi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. VI No. 1.*

Istovremeno instrumenti Bolje regulacije, kao što su procjena učinaka propisa, javna savjetovanja, ili upravno pojednostavljenje, kada su i propisani, nailaze na probleme u provedbi, s obzirom na nedostatak struktura za podršku, educiranog osoblja, a tu su i problemi slabije aktivnog civilnog društva i privatnog sektora.

Ilustracije radi, pravni i metodološki okvir za procjenu uticaja propisa je uveden na svim nivoima (državni i entitetski nivo) ali je njegovo provođenje u praksi sporadično i nedosljedno. Broj izrađenih dokumenata procjene uticaja je relativno nizak. Problem koji onemogućava širu upotrebu ovog mehanizma proizlazi iz odsustva kapaciteta za provođenje procjene uticaja. Sa druge strane veliki broj zakona se usvaja u hitnoj proceduri, slijedeći političke direktive i nezavisno od procjene eventualnih uticaja. Potvrdu ovakvog stanja daje i SIGMA³⁴ izvještaj koji, izradu pravnih akata temeljenih na dokazima i korištenje u praksi procjene uticaja, ocjenjuje ocjenom nula.³⁵

To najbolje možemo vidjeti na primjeru (ne)implementacije Zakona o zaštiti na radu³⁶ u Kantonu Sarajevo. Zakon je stupio na snagu 30. 10. 2020. godine, kada je nastupila obaveza donošenja propisa iz navedenog zakona, ali i obaveza poslodavaca da donesu Interni akt o procjeni rizika po osnovu Pravila o procjeni rizika³⁷.

Implementacija Zakona o zaštiti na radu prema Pravilima u Kantonu Sarajevo nije počela, jer procjena rizika svakog radnog mjesta iziskuje dodatna budžetska sredstva koja nisu planirana u Budžetu Kantona Sarajevo.³⁸ Navedeno u kontekstu ovog rada znači da je ili nije ili je loše urađena procjena uticaja Zakona o zaštiti na radu, pa se time dovelo u pitanje implementacija.

³⁴Support for Improvement in Governance and Management - SIGMA je zajednička inicijativa OECD-a i EU.

³⁵ SIGMA (2017) Monitoring izvještaj: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina.

³⁶“Službene novine Federacije BiH” broj 79/20

³⁷“Službene novine Federacije BiH” broj 23/21

³⁸Članom 4. Pravila propisano je da poslodavac vrši procjenu rizika za svako radno mjesto i mjesto rada u radnom okolišu, te da je akt o procjeni rizika temelj za izradu internog akta o zaštiti na radu kojeg donosi poslodavac, a kojim se utvrđuje organizacija provedbe zaštite na radu, pravila prevencije i zaštite, poslovi s povećanim rizikom, poslovi na kojima se provodi mjera skraćivanja radnog vremena, način utvrđivanja zdravstvenog stanja radnika koji rade na poslovima s povećanim rizikom i drugih radnika, sredstva i osobna zaštitna oprema koji pripadaju radniku, te prava, obaveze i odgovornosti radnika za zaštitu na radu i drugih radnika u ovoj oblasti, kao i druga pitanja od značaja za sigurnost i zaštitu zdravlja na radu. Članom 5. Pravila propisano je da akt o procjeni rizika može izraditi ovlaštena organizacija koja ima dozvolu Federalnog ministarstva rada i socijalne politike za obavljanje te vrste poslova, a članom 6. propisan je postupak procjene rizika.

No, vratimo se na ideju koncepta Pametne regulacije. Ključ je da EU regulativa bude pametna regulativa čime će se smanjiti administrativno opterećenje i pojednostaviti postojeća regulativa. Komisija to provodi kroz program pojednostavljenja koji je donio značajne koristi građanima i preduzećima. Nadalje, akcioni program Komisije za smanjenje administrativnih opterećenja imao je za cilj da smanji birokratiju. U tu svrhu Komisija je imala višegodišnje mandate kroz koji su utrošeni na davanje savjeta o pitanjima koja se odnose na smanjenje administrativnog opterećenja za poslovanje i pojednostavljenje zakonodavstva. Komisija je također radila i evaluaciju troškova i benefita postojeće legislative.³⁹ Dakle, smisao je upravno pojednostavljenje, javno savjetovanje te procjena učinaka propisa.

Regulatorna politika se može široko definisati kao eksplicitna, dinamična i konzistentna politika vlade za sprovođenje visokokvalitetnih propisa. Ključni dio OECD-ovih vodećih principa za regulatorni kvalitet i učinak iz 2005. godine je da zemlje usvoje široke programe regulatorne reforme koji uspostavljaju principe dobre regulative, kao i okvir za implementaciju. Iskustvo širom OECD-a sugerise da efikasna regulatorna politika treba da bude usvojena na najvišim političkim nivoima, da sadrži eksplicitne i mjerljive standarde kvaliteta propisa i da obezbijedi kontinuirani kapacitet regulatornog upravljanja.⁴⁰

Nastavno sa primjerom procjene uticaja propisa u Bosni i Hercegovini, danas imamo Jedinstvena pravila BiH⁴¹ koja sadrže i Metodologiju procjene uticaja za nivo vlasti BiH. U RS-u procjena uticaja definirana je podzakonskim aktom Vlade RS-a, a u Federaciji BiH procjena uticaja je, osim Uredbom o postupku procjene uticaja propisa, koju je donijela Vlada Federacije BiH, propisana i Pravilima i postupcima za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH, koja je donio Parlament Federacije BiH. Dakle, radi se o usvajanju regulatorne politike na najvišim političkim nivoima. Međutim, posebno je dobro da je, primjera radi, Vlada Kantona Sarajevo na 86. sjednici, održanoj 14. 7. 2022. godine, donijela Uredbu o procjeni uticaja propisa u Kantonu Sarajevo⁴² kojom se uvode instrumenti procjene uticaja u zakonodavne procedure u kantonalnim organima kako bi se razmatranjem alternativnih rješenja

³⁹EurWORK, Smart Regulation; dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/smart-regulation>

⁴⁰Strategy and policies for Better Regulation, dostupno na: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912324.pdf> (pristupljeno 22.03.2022.)

⁴¹Jedinstvena pravila za izradu prvih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br. 11/05, 58/14, 60/14, 50/17 i 70/17 – Ispravka.

⁴²"Službene novine Kantona Sarajevo" broj 29/22

doprinijelo kreiranju što kvalitetnijih zakona, te ostvarili identificirani ciljevi, otklonili mogući negativni efekti i odabrala najoptimalnija rješenja uz najmanje moguće troškove koje iziskuje provođenje zakona. Navedeno ukazuje na istinski cjelodržavni proces u ovom segmentu. Procjena uticaja propisa je obuhvaćena u reformskoj oblasti Odgovornost Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018–2022, ekstenzija 2027.

Važno je navesti i da je razlog za donošenje Jedinostvenih pravila nastao jer su uočeni nedostaci, nedosljednost i relativno nizak sveukupni kvalitet usvojenih propisa na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Usvojena Jedinostvena pravila, a po uzoru na slična rješenja u zemljama EU i regije, uvode u proces izrade propisa niz inovativnih metoda i tehnika, do sada relativno malo poznatih i prisutnih u normativno-pravnoj praksi i tradiciji u Bosni i Hercegovini.

Glavni cilj njihovog donošenja je da se njihovom primjenom osigura da zakonodavstvo BiH bude razumljivije i provodivije. Ideja je i da se unaprijedi pouzdanost i efikasnost zakonodavstva putem procjene uticaja u pogledu finansijskih troškova i koristi. Smisao je i da se sistematično nadgleda primjena zakonodavstva u praksi, te se vrši revizija postojećih propisa, s ciljem da se izbjegnu situacije u kojima propisi postaju zastarjeli, nedosljedni ili stvaraju nepotrebna administrativna i druga opterećenja društvu i ekonomiji.

Interesantan je još jedan primjer u procesu reforme javne uprave, a koji u sebi sadrži sve poruke koncepta pametne regulacije. Radi se o jednom, sad već završenom, procesu u reformskoj oblasti Državna služba i upravljanje ljudskim resursima. Naime, Komisija prati napredak u provedbi reformi putem SIGMA principa javne uprave. Za navedenu reformsku oblast, jedan od SIGMA principa odnosi se na uspostavljen okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu službu koji se primjenjuje u praksi, čija je vizija postizanje profesionalne, odgovorne i depolitizirane državne službe i proaktivno stvaranje institucionalne vrijednosti u postizanju demokratskih, ekonomskih i socijalnih ciljeva. Konačni cilj jeste postizanje harmonizacije propisa i ujednačavanje praksi u oblasti upravljanja i razvoja ljudskih resursa u organima državne službe u Bosni i Hercegovini.

Reformske aktivnosti u ovoj reformskoj oblasti Komisija prati i kroz godišnje Izveštaje o napretku za Bosnu i Hercegovinu, tako je jedna od aktivnosti bila praćenje napretka u usvajanju zajedničkog okvira politika za državnu službu. Pa su tako u različitim periodima upravni nivoi usvajali navedeni dokument. Vijeće ministara BiH i Vlada Federacije BiH usvojili su *Okvir politike za*

*razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u Bosni i Hercegovini*⁴³ 2017. godine, Vlada Brčko distrikta BiH usvojila je *Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim resursima u organima javne uprave Brčko distrikta BiH*⁴⁴ u augustu 2020. godine. Vlada Republike srpske je usvojila *Okvir politika upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi Republike Srpske* u februaru 2021. godine.

Sama činjenica da je prvobitni nacrt dokumenta bio pripremljen kroz rad Nadzornog tima za oblast upravljanja ljudskim resursima u saradnji sa SIGMA-om, kako bi se osigurao usklađeni pristup u uspostavljanju razvojnih politika za upravljanje ljudskim resursima na svim nivoima govori u prilog zajedničkom djelovanju Komisije s jedne i svih upravnih nivoa Bosne i Hercegovine s druge strane.

Korisno je znati da na temelju usvojenog Okvira politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u Bosni i Hercegovini, a sa ciljem osiguravanja jedinstva državne službe u Federaciji BiH, Agencija za državnu službu Federacije BiH pozvala je kantone na usvajanje navedenog dokumenta. Tako su vlade kantona Središnja Bosna/Srednjobosanskog kantona⁴⁵, Bosansko-podrinjskog kantona Goražde⁴⁶ i Unsko-sanskog kantona⁴⁷ donijele odluke kojim su usvojile Dokument „Politika upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi u Federaciji BiH“, dok je Vlada Kantona Sarajevo donijela Odluku⁴⁸ kojom je usvojila Politiku upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi Kantona Sarajevo.

Ovaj primjer jasno pokazuje da Komisija nastupa prema Bosni i Hercegovini u skladu sa principima koncepta pametne regulacije. Isto je očekivano, jer ukoliko se odvijaju neki progresi unutar EU, EU će u svom djelovanju novu praksu primjenjivati i prema državama koje se nalaze na putu ka pridruživanju. Precizno, u ovom primjeru su prepoznatljive sve tri poruke agende Pametne regulacije. Usvajanje okvira politika se odnosi na cijeli ciklus politike i samim tim će uticati na zakonodavni okvir u ovoj oblasti, njegovu implementaciju, evaluaciju i reviziju. Ulažu se zajednički naponi institucija EU s jedne i Bosne

⁴³„Službeni glasnik BiH“ broj 56/17

⁴⁴Odluka je usvojena na 82. redovnoj sjednici Vlade Brčko distrikta BiH

⁴⁵Zaključak broj: 01-04.1+7065/2022-2 sa 137. sjednice Vlade Kantona Središnja Bosna održane 08.09.2022. godine

⁴⁶Odluka broj: 03-11-1831/22 sa 148. redovne sjednice Vlade Bosansko-podrinjskog kantona Goražde održane 30.09.2022. godine.

⁴⁷Odluka broj: 03-017-4829/2022 sa sjednice održane 21. 7. 2022. godine

⁴⁸„Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 43/22

i Hercegovine s druge strane, te je evidentno da korisnici, svi upravni nivoi, imaju puno pravo na vlastite stavove i konsultacije.

Iz navedenih primjera proizlazi da u Bosni i Hercegovini imamo i horizontalno i vertikalno djelovanje pri implementaciji projekata, a u skladu sa preporukama Komisije. Na isto obavezuje i kontinuirano izvještavanje Komisiji o procesu reforme javne uprave na eurointegracijskom putu države. Krajnji cilj je, više puta rečeno, harmonizacija i pojednostavljenje politika djelovanja u procesu reforme javne uprave. U oba primjera do izražaja je došla i specifičnost ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine i specifično određenje svakog od četiri nivoa javne vlasti.

V. Umjesto zaključka – Veza koncepta Pametna regulacija i procesa reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini

Javna uprava koja dobro funkcionira predstavlja preduslov za transparentno i djelotvorno demokratsko upravljanje. Kao temelj za funkcioniranje države, ona određuje sposobnost za pružanje javnih usluga, te potiče konkurentnost i rast u državi. Također, ona ima ključnu ulogu u procesu integracija u EU jer omogućava provedbu neophodnih reformi za ulazak u EU, te istovremeno osigurava učinkovit dijalog o procesu pristupanja.

Reforma javne uprave jedan je od preduslova za uspješnu integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, ali i obaveza iz SSP-a. Modernizacija javne uprave u našoj zemlji potrebna je, ne samo zbog našeg stremljenja ka Evropskoj uniji, nego, prije svega, kao pretpostavka za odgovornu i troškovno efikasnu državnu službu.

Efikasnija, djelotvornija, odgovornija i transparentnija javna uprava, koja će biti orijentirana ka građanima i spremna da odgovori svim evropskim zahtjevima, vizija je reforme javne uprave zacrtane dokumentima Strategijom reforme javne uprave i Akcionim planom za njenu provedbu.

Ustanovljeno je i da proces reforme ide sporo iz razloga preglomaznosti javne uprave i nedostatka interesa ili nezrelosti nosilaca političke vlasti u Bosni i Hercegovini koja se često pokaže kao deklaratorna.

Vidjeli smo da pametna regulacija osigurava otvoreno i transparentno donošenje odluka gdje u procesu donošenja zakona kroz aktivno učešće građani i dionici daju svoj doprinos, da se odnosi na cijeli ciklus politike čime se direktno dotiče dizajna zakona, njegove implementacije, provođenja, evaluacije i revizije. I na koncu, podrazumijeva i zajedničku odgovornost

između institucija EU i država članica. Također i skup osnovnih principa⁴⁹ bolje regulacije, a kasnije i pametne regulacije, se poklapa sa vizijom reforme javne uprave.

U primjeni koncepta Pametne regulacije uočena je podijeljena odgovornost gdje prvenstveno Komisija uz Evropski parlament i Vijeće Evrope imaju ključnu ulogu u implementaciji koncepta, a dodatno, u tome važnu ulogu igra i država članica, a naročito u implementaciji zakonodavstva. Bosna i Hercegovina je u decembru 2022. godine zvanično postala država kandidatkinja⁵⁰, što je rezultat obostranog aktivnog i upornog rada i EU i BiH. Za Bosnu i Hercegovinu stečeni status će prvenstveno značiti obavezu izrade i usvajanja Programa integrisanja kojim će se definisati mjere i aktivnosti koje je potrebno sprovesti u određenom vremenskom razdoblju. Program integrisanja uključuje Plan usklađivanja sa pravnom tečevinom EU. Dodatno očekuje se i usvajanje nacionalnog programa pojednostavljenja, te transponovanje direktiva EU u legislativu Bosne i Hercegovine prema konceptu Pametne regulacije.

Sa aspekta implementacije zakonodavstva EU, primijećeno je da se u Bosni i Hercegovini tokom svih ovih godina implementiraju projekti kroz koje se nastoji uspostaviti jedinstvo legislative javne uprave unutar države. S obzirom na to da postoji jaz i disharmonija u legislativi na sva četiri upravna nivoa, zadnjih godina kroz projekte se nastojalo doprinijeti da se legislativa dovede u što veću moguću harmonizaciju unutar države. Kako se ta podrška pruža putem IPA programa Evropske unije nameće se zaključak da i Evropska unija ima za cilj da država, buduća kandidatkinja prvenstveno bude uređena iznutra, a što će kasnije olakšati i usklađivanje sa pravnom tečevinom Evropske unije (*acquis communautaire*). Dakle, taj pretpristupni napor EU ide u pravcu pripreme cjelodržavne legislative za lakšu transpoziciju pravne tečevine EU, *acquis-a*, u domaći legislativni okvir.

Vidjeli smo da Komisija u primjeni koncepta Pametne regulacije ohrabruje države članice i buduće kandidatkinje da razviju nacionalne programe za usvajanje *acquis-a*. Bosna i Hercegovina nema takav nacionalni program za

⁴⁹Principi Bolje regulacije su transparentnost, odgovornost, targetiranje, dosljednost, proporcionalnost; Koncept Pametne regulacije usmjeren je prema konsolidaciji, kodifikaciji i pojednostavljenju važećeg zakonodavstva poboljšanju kvalitete novog zakonodavstva, procjenjujući ekonomske i socijalne učinke na zaštitu okoliša, izradu pravilnih i proporcionalnih propisa s minimumom negativnih učinaka i troškova za poslovnu zajednicu i omogućava sudjelovanje građana u zakonodavnom procesu.

⁵⁰U decembru 2022. godine, a na osnovu usvojene preporuke Evropske komisije za dodjeljivanje kandidatskog statusa iz oktobra 2022. godine, Vijeće EU je donijelo odluku o dodjeljivanju kandidatskog statusa BiH.

usvajanje *acquis-a*, ali ima Odluku o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa pravnom tečevinom Evropske unije⁵¹. Usklađivanje pravnog sistema Bosne i Hercegovine sa pravnom tečevinom Evropske unije podrazumijeva ne samo usklađivanje odredbi nego i njihovo djelotvorno provođenje. Program je zakonska obaveza prema SSP-iju i od suštinskog je značaja za planiranje i pojednostavljenje procesa usklađivanja zakonodavstva EU u cijeloj zemlji. Administrativni kapaciteti su slabi i nedostaju efikasne koordinacione strukture za upravljanje četrnaest vlada u državi. Kao posljedica toga, Bosna i Hercegovina se suočava sa značajnim izazovima u provođenju i primjeni zakonodavstva koji proizlaze iz ciljeva integracije u EU. Potrebni su značajni i održivi napori da bi zemlja mogla preuzeti obaveze koje proističu iz članstva u EU.

S obzirom na to da je jedan od ciljeva agende pametne regulacije upravo poboljšanje implementacije prava EU, a koji uključuje čitav niz preventivnih mjera, posebice procjenu učinaka propisa, pružanje podrške članicama kako bi preduhitrile probleme u transpoziciji, transpozicijske radionice za nove direktive, kao i smjernice za primjenu novog zakonodavstva to se upravo sada kada je država dobila status kandidatkinje i očekuje, da se konceptom Pametne regulacije osigura olakšana transpozicija *acquis-a*. Dakle, to je nešto što tek predstoji Bosni i Hercegovini i očekuje.

Ono čega ozbiljno manjka i šta je nužno osigurati u narednom periodu jeste puna politička podrška vlasti sistemu koordinacije reforme javne uprave, kao i adekvatna finansijska sredstva za njeno promoviranje. Analizirajući dosadašnje preporuke Posebne grupe za reformu javne uprave (PAR SG)⁵² koji budu dostavljeni Bosni i Hercegovini nakon održanog sastanka⁵³, može se dati generalni zaključak da je akcenat u dijalogu na visoko političkom nivou o reformi javne uprave i tehničkom dijalogu o reformi ujednačavanje legislative ali i političkog stava.

Iz rada je vidljivo da Pametna regulacija zahtijeva korištenje različitih instrumenata i mehanizama pri oblikovanju i donošenju propisa i dokumenata, a koji se temelje na načelima participacije, učinkovitosti i efikasnosti, kao i podijeljenoj odgovornosti između sudionika. Krajnji cilj korištenja istih jeste bolje akceptiranje zakonodavstva EU. Ti instrumenti su procjena učinka

⁵¹„Službeni glasnik BiH“, br. 75/16 i 02/18

⁵²Posebna grupa za reformu javne uprave (PAR SG) je zajedničko tijelo EU i BiH uspostavljeno u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, a u svrhu praćenja njegove primjene. Posebnu skupinu čine predstavnici Evropske komisije i nadležnih institucija u BiH, a sastanci se održavaju na godišnjoj osnovi.

⁵³Preporuke sa 5. sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave (25. februar 2021); dostupno na: https://parco.gov.ba/specijalna_par_grupa/

propisa, savjetovanje od strane Komisije, smanjivanje broja propisa (npr. u sistemu državne službe nastoji se postići jedinstvo u uređenju gdje niži nivoi pokazuju spremnost na prenos ovlasti na više upravne nivoe), usklađivanje zakona i ukidanje nepotrebnih i zastarjelih odredbi, kao i uvođenje regulacijskog upravljanja odnosno menadžmenta što bi u konačnici dovelo da upravnog pojednostavljenja. Iz predstavljenog i kroz konkretno navedene primjere u radu vidljivo je da su svi ovi instrumenti manje više zastupljeni i primjenjuju se u Bosni i Hercegovini.

Istovremeno, evropeizacija se odvija i u samoj Evropskoj uniji, kao proces konstruiranja evropskih vrijednosti, pravila i prakse i koja se primjenjuju u evropskom višerazinskom upravljanju. Načela pravne sigurnosti i vladavine prava, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, koherentnosti, učinkovitosti i efikasnosti, legitimnih očekivanja, supsidijarnosti i proporcionalnosti temelji su novokreiranog evropskog upravnog prostora. Sagledavanjem svih elemenata koncepta Pametne regulacije, te pojedinačno i ali i zajednički učinjenih napora Bosne i Hercegovine i EU u procesu reforme javne uprave stiže se zaključak da se proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini modelirao kako se razvijao koncept Pametne regulacije. Navedeno je očekivano, jer svi procesi koji doprinose zajedništvu, čemu Bosna i Hercegovina i EU teže, i treba da budu odmah primjenjivi.

Literatura

1. Blagovčanin, S. (2019, mart). *Peti dio: Javna uprava – Stanje i tok reforme*. Sarajevo: The Balkan Trust for Democracy.
2. Commission, E. (2018). *Bosnia and Herzegovina 2018 Report*. Strasbourg, dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2018/04/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf> .
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-Second strategic review of Better Regulation in the European Union {COM (2008) 33 final} (COM (2008) 35 final) {SEC (2008) 120}, COM (2008) 0032 final. Preuzeto 23.03.2022, sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52008DC0032>.
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Region - Communication on EU Enlargement Policy, November 9th, 2016. Brussels. Preuzeto 20.03.2022, sa http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/20161109_strategy_paper_en.pdf

5. EUR WORK, Smart Regulation, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/smart-regulation>
6. Evropska komisija, *Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji* (2019), s Interneta, <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>
7. Imamović-Čizmić, Aplikacija koncepta Bolje regulacije u Bosni i Hercegovini – ograničenja i solucije, Second International Scientific Conference on Economics and Management - EMAN 2018
8. Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, koju su usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine Odlukom br. 05-07-1-1724-15/15 od 10. jula 2015. godine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine Odlukom br. 865/2015 od 9. jula 2015. godine, Vlada Republike Srpske Zaključkom br. 04/1-012-2-2523/15 od 5. novembra 2015. i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Aktom br. 01.11-1031DS-02/15 od 5. juna 2015. godine.
9. Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br. 11/05, 58/14, 60/14, 50/17 i 70/17 – Ispravka.
10. María Jesús García García, Smart regulation law-making and participatory democracy: consultation in the European Union, *Revista Catalana de dret public*, 59
11. Musa A. (2015) Prilagodba procesa izrade propisa Europskim integracijama: novine i izazovi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. VI No. 1.
12. Odluka kojom je potvrđena Izjava Predsjedništva Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik BiH*, 16/15.
13. Odluka broj: 03-11-1831/22 sa 148. redovne sjednice Vlade Bosansko-podrinjskog kantona Goražde održane 30.09.2022. godine.
14. Odluka Vlade Unsko-sanskog kantona, broj: 03-017-4829/2022 sa sjednice od 21.07.2022. godine.
15. Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave. *Službeni glasnik BiH*, 85/18.
16. Preporuke sa 5. sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave (25. februar 2021.). Preuzeto 16.03.2022, sa https://parco.gov.ba/specijalna_par_grupa/
17. Reformska agenda za BiH za period 2015 – 2018. Preuzeto 16. 3. 2022, sa <https://fbihvlada.gov.ba/hr/reformska-agenda-za-bih-za-period-2015-2018-godina>
18. Regional Cooperation Council. (2013) South East Europe (SEE) 2020 strategy, Preuzeto 16.03.2022, sa Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022. godine (mart 2018.)
19. *Službeni glasnik BiH*, broj 85/18
20. *Službeni glasnik BiH* broj 56/17
21. *Službene novine Federacije BiH* broj 79/20
22. *Službene novine Federacije BiH* broj 23/21

23. *Službene novine Kantona Sarajevo*, broj 43/22
24. *Službene novine Kantona Sarajevo* broj 29/22
25. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane. Preuzeto 15. 3. 2022, sa <https://www.dei.gov.ba/bs/stabilization-agreement>
26. SIGMA Monitoring izvještaj: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina (2017)
27. Strategic review of the “Better Regulation” programme (2008). Preuzeto 22. 3. 2022, sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110103&from=FR>
28. Strategija proširenja Evropske unije za 2015. godinu. Preuzeto 16. 3. 2022, sa https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/strategija-prosirenja-eu-za-2015-godinu_1604654945.pdf
29. Zaključci Vijeća, 16.03.2015. Preuzeto 15. 3. 2022, sa <https://europa.ba/?p=17065>
30. Zaključak Vlade Kantona Središnja Bosna, broj: 01-04.1+7065/2022-2, 137. sjednica od 08. 9. 2022. godine.