

Amila Koso, dr.sc.¹

Stručna savjetnica u Fondu za zaštitu okoliša FBiH

*Pregledni naučni rad
Review scientific paper*

Obrazovna politika Europske unije kao imperativ reforme javne uprave u sektoru obrazovanja Bosne i Hercegovine

Sažetak

Obrazovanje u Bosni i Hercegovini suočava se sa brojnim izazovima, a naročito sa problematikom usklađivanja obrazovnih politika sa standardima Europske unije. Obzirom na opredjeljenje BiH ka njenom europskom putu, reforma obrazovnog sektora i javne uprave u tom sektoru neophodna je kako bi se uskladila sa europskim vrijednostima i praksama. Obrazovne politike EU predstavljaju temeljne smjernice koje mogu pomoći Bosni i Hercegovini u unaprjeđenju kvaliteta obrazovanja, jačanju institucionalnog okvira i boljem upravljanju obrazovnim sistemom. Reforma javne uprave u sektoru obrazovanja u BiH treba da bude zasnovana na načelima dobrog upravljanja, transparentnosti i efikasnosti koji su ključni za funkcioniranje obrazovnog sistema EU. S tim u vezi, ovaj rad će prezentirati mogućnosti usklađivanja sa EU standardima i implementacije modernih obrazovnih programa, te načine kreiranja obrazovnog sistema u Bosni i Hercegovini koji je inkluzivan, efikasan i spreman za izazove 21. vijeka. Reforma javne uprave u sektoru obrazovanja predstavlja dugoročni proces koji zahtijeva koordinirane napore na svim nivoima vlasti s ciljem prevazilaženja političkih, ekonomskih i

administrativnih izazova. Uvođenje modernih obrazovnih tehnologija, poboljšanje kadrovskih resursa, digitalizacija sistema i unifikacija obrazovnih standarda, ključni su koraci prema unaprjeđenju kvalitete obrazovanja u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: *obrazovanje, javna uprava, sistem, upravljanje, efikasnost, odgovornost, transparentnost, standardi, obrazovni programi.*

Uvod

Obrazovanje u Bosni i Hercegovini suočava se sa brojnim izazovima, a naročito sa problematikom usklađivanja obrazovnih politika sa standardima Europske unije. Obzirom na opredjeljenje BiH ka njenom evropskom putu, reforma obrazovnog sektora i javne uprave u tom sektoru predstavljaju neophodnosti usklađivanja sa evropskim vrijednostima i praksama.

Reforma javne uprave u sektoru obrazovanja u BiH okrenuta je ka načelima dobrog upravljanja, transparentnosti i efikasnosti koji su ključni za funkcioniranje obrazovnog sustava EU. S tim u vezi, ovaj rad će pokušati prezentirati mogućnosti usklađivanja sa EU standardima i implementaciju modernih obrazovnih programa, te načine kreiranja obrazovnog sustava u BiH koji je inkluzivan, efikasan i spreman za izazove 21. vijeka.

Uvođenje novih obrazovnih tehnologija, poboljšanje kadrovskih resursa, digitalizacija sustava i unifikacija obrazovnih standarda, ključni su koraci prema unaprjeđenju kvalitete obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Pravo na obrazovanje je jedno od osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda zagarantirano nizom međunarodnih dokumenata, kao i najvišim pravnim aktom svake države, pa tako Ustavom Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavom svakog kantona, Ustavom Republike Srpske i Statutom Brčko distrikta.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine propisuje utvrđivanje obrazovne politike uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja kao nadležnost koja je povjerena kantonima. Na razini BiH za oblast obrazovanja doneseni su Okvirni zakon o predškolskom, osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju. Oni čine polazište, odnosno temelj izrade zakona na nižim razinama. Međutim, uslijed složenosti i kompleksnosti iste oblasti podijeljene na dva entiteta i unutar FBiH na kantone, gdje dolazi do neujednačenosti i odstupanja, čak i do okvirnog zakona.

Kako bi obrazovanje išlo u korak sa znanjem, u današnjem društvu i razvijalo kvalificirane stručnjake, nastavni planovi moraju se stalno poboljšavati kako bi uključili što više sadržaja. Kako bi se uvele nove inovacije za povećanje učinkovitosti obrazovanja, redovno se vrši praćenje aktivnosti djelatnika škole, otkrivanje nedostataka i njihovo uklanjanje u obrazovnom procesu.

Tranzicijske države na putu modernizacije svojih javnih upravnih organa imaju mogućnost analizirati upravne sisteme drugih država kako bi empirijski mogle preuzeti i primijeniti dobre prakse organiziranja i funkcioniranja

obrazovnog sustava. Imajući u vidu evidentne razlike u upravnoj kulturi i tradiciji drugih država, unificirani obrasci predstavljaju evropske standarde upravnog administrativnog prostora u oblasti obrazovanja koji počivaju na kontinentalnom i anglosaksonskom pravnom sustavu, ali i sudskoj praksi koja je razvijena djelovanjem Evropskog suda pravde.

Značaj jurisdikcije i judikature navedenog Suda ogleda se u jednakom tumačenju i primjeni prava EU u svim državama članicama u konkretnim slučajevima i pravnim situacijama. Reforma javne uprave u sektoru obrazovanja u BiH je neophodna za unaprjeđenje kvaliteta obrazovanja, odgovornosti institucija i europske integracije. Iako postoje strukturalni izazovi, uz podršku EU i međunarodnih partnera, pomaci su očigledno mogući, ali samo uz veću koordinaciju i političku posvećenost.

Europska unija i njena obrazovna politika

Europska unija nema direktnu nadležnost nad obrazovanjem država članica jer je obrazovanje u nadležnosti nacionalnih vlada. Međutim, EU ima važnu ulogu u podsticanju suradnje između država članica, unaprjeđenju kvaliteta obrazovanja i promoviranja zajedničkih ciljeva i standarda u obrazovnom sektoru. Nastankom Evropske unije, obrazovna politika nije bila vrlo značajna jer više se pažnje posvećivalo stvaranju zajedničkog tržišta. Međutim, vremenom se počelo sve više pažnje posvećivati tome, a prva mjera je bila donošenje Lisabonske strategije čime je EU htjela postati najkonkurentnije gospodarstvo svijeta do 2010. godine i to naročito kvalitetnom radnom snagom koja je visokoobrazovana.

Na sastanku Evropskog vijeća koji je održan u Lisabonu 2000. godine, čelnici vlada i država koje su članice EU sklopile su dogovor o strateškom cilju prema kojem EU do 2010. godine treba postati najkonkurentnije gospodarstvo koje se temelji isključivo na znanju, te koje je sposobno za održavanje gospodarskog rasta sa najvećom stopom zaposlenosti.² Upravo zbog postizanja tog cilja uvedena je Lisabonska strategija. Deset godina kasnije na sastanku Evropskog vijeća europski čelnici su usvojili novu strategiju pod nazivom Europa 2020.³ Ovo je bila nova strategija koja se usmjerila na rast i zapošljavanje, te promicanje i provedbu strukturnih reformi. Glavni dijelovi ove strategije usmjereni su na pametan, održiv i inkluzivan razvoj koji se temelji prvenstveno na inovacijama i znanju.

Svi ciljevi su međusobno povezani, pa tako povećanje razine obrazovanja,

2 <https://web2020.ffzg.unizg.hr/international/>

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:em0028&frontOfficeSuffix=%2F>

odnosno poboljšanje obrazovne politike povećava zapošljavanje, dok povećanje stop zaposlenosti pomaže kod smanjenja siromaštva, jačanje kapaciteta za istraživanje i razvoj, kao i inovacije u svakom sektoru gospodarstva.⁴ Druga strategija je donesena pod nazivom EU strategija za mlade, a odnosi se na ulaganje i osnaživanje. Cilj ulaganja je staviti veća sredstva za razvoj politika koje su značajne za mlade u njihovim svakodnevnim životima, dok sa druge strane osnaživanje predstavlja cilj kojim će se osnažiti mladi u područjima obrazovanja i zapošljavanja. Pored ove dvije Strategije, donesen je Strateški okvir za obrazovanje i obuku ET 2030⁵ koji se fokusira na inkluzivno⁶, digitalno i održivo obrazovanje, jačanje učeničkih i nastavničkih kompetencija⁷ za digitalno doba, podrška održivom razvoju i zelenim vještinama, podsticanje mobilnosti u učenju i prekogranične suradnje, te cjeloživotno učenje.⁸

Uloga EU u obrazovanju je takva da ne diktira sadržaj nastave, već pruža smjernice, financijsku pomoć i platformu za suradnju, podstiče razmjenu dobrih praksi i inovacija u obrazovanju, te podržava istraživanja i podatke o kvalitetu i učinkovitosti obrazovnih sistema. S tim u vezi, EU koristi obrazovnu politiku kao instrument povezivanja, jačanja identiteta i konkurentnosti Unije. Iako obrazovanje ostaje u državama članicama, EU usmjerava, modernizira, te podstiče inkluzivnost i mobilnost kao zajednički europski identitet u obrazovanju.

Pravni okvir EU za obrazovanje – pravna priroda obrazovne politike EU

Obrazovna politika EU ima specifičan pravni status jer obrazovanje nije u isključivoj nadležnosti EU, već spada u područje podijeljene nadležnosti sa

4 <https://zir.nsk.hr/islandora/object/unipu%3A1115/datastream/PDF/view-Strnišćak>, Mateja, Obrazovna politika u EU, Završni rad, Pula 2016., str.11

5 <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/strategic-framework-for-european-cooperation-in-education-and-training-towards-the-european-education-area-and-beyond.html>

6 Rezolucija o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.–2030.)

7 Rezolucija o upravljačkoj strukturi strateškog okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.–2030.)

8 Prvom rezolucijom (usvojenom u veljači 2021.) uspostavljen je glavni alat na razini Europske unije (EU) za suradnju u obrazovanju i osposobljavanju za trenutačno desetljeće. Strateški okvir za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja (EEA) i šire (2021.–2030.) namijenjen je potpori naporima država članica EU-a da poboljšaju nacionalne sustave obrazovanja i osposobljavanja uz pomoć dopunskih alata na razini EU-a, uzajamnog učenja i razmjene dobre prakse upotrebom otvorene metode koordinacije. Do 2030. uspostava i daljnji razvoj europskog prostora obrazovanja bit će sveobuhvatan politički cilj novog strateškog okvira. Drugom rezolucijom (usvojenom u studenome 2021.) pružaju se smjernice i vodeća načela za upravljačku strukturu strateškog okvira, kako bi se rad koji će se odvijati u ovom kontekstu mogao prikladno usmjeravati i koordinirati.

državama članicama, s tim da EU ima dopunsku i koordinirajuću ulogu, a ne zakonodavnu moć u klasičnom smislu. Međutim, za Europu se može reći da je kolijevka obrazovne politike jer su najstarija sveučilišta nastala na području Europe. Do polovine 19. st. Zemlje kao što su Nizozemska, Njemačka i Švicarska imale su univerzalne politike obrazovanja za svoje osnovne škole. Razdoblje između 1870. godine i II svjetskog rata u Velikoj Britaniji bilo je značajno jer se uvelo obavezno obrazovanje.⁹ Tako se nije plaćala osnovna škola, dok se srednje školovanje moralo plaćati. 1944. godine uveden je Zakon o obrazovanju gdje je obrazovanje bilo besplatno, te se granica obrazovanja pomakla na 15 godina starosti, te je uvedena selekcija učenika u vidu male mature. Poslije toga, godinama se obrazovanje mijenjalo stvarajući privatne i samostalne državne škole, stavljajući sposobnost djeteta u prvi plan, čime se uvode programi koji su spajali učenje i igru.

Moderan sustav obrazovanja formira se u skladu sa promjenama u društvu, te se procesom razvoja gradova i napretkom gospodarstva javila potreba za specijaliziranim obrazovanjem i odgovarajućom radnom snagom. Prema načelu supsidijarnosti, u područjima koja ne spadaju u isključivu nadležnost EU-a, ona djeluje samo u onoj mjeri u kojoj ciljeve takvog djelovanja države članice ne mogu same ostvariti na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini, već je zbog učinka ili opsega djelovanja potrebno uključenje Unije.¹⁰ Obrazovanje spada u one nadležnosti kojima se koordiniranje, podupire ili dopunjuje aktivnosti država članica.¹¹ U zakonodavnoj sferi najvažnija je Direktiva 2005/36 o priznavanju stručnih kvalifikacija.¹² Ovaj propis donesen je na temelju odredbi Ugovora koje omogućavaju donošenje pravila za olakšavanje pokretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama, te radi ostvarivanja slobode kretanja radnika na unutrašnjem tržištu. Time nositelj kvalifikacija može u državi domaćinu obavljati istu profesiju kao i u svojoj matičnoj državi u kojoj je stekao kvalifikaciju.¹³ Europski kvalifikacijski okvir uspostavljen je Preporukom Evropskog Parlamenta i Vijeća od 23.04.2008.

9 Santini G. i S. Bebek, Vodič za razumijevanje obrazovanja, Rifin, Zagreb, 2012., str. 30

10 O supsidijarnosti kao sredstvu ograničenja nadležnosti Unije vidi, primjerice, Jacob Oberg, „Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences“, Yearbook of European Law 36, br. 1 (2017):392.

11 Prema čl.6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL 202, 07.06.2016., riječ je o područjima: zaštite ljudskoga zdravlja, industrije, kulture, turizma, obrazovanja, strukovnog obrazovanja, mladih i sporta, civilne zaštite, te administrativne suradnje.

12 Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, SL 255, 30.09.2005. (dalje: Direktiva 2005/36/EZ).

13 Vidi čl. 1.-4. Direktive 2005/36/EZ. Važno je spomenuti načelo automatskog priznavanja, propisano čl. 21. Direktive koje vrijedi za struke poput liječnika specijalista, liječnika s osnovnom osposobljenošću, specijalista dentalne medicine, doktora dentalne medicine, medicinskih sestara za opću zdravstvenu njegu, farmaceuta, veterinaru, i arhitekata. Vidi i, primjerice, Miek Peeters, „Free Movement of Medical Doctors: The new Directive 2005/36/ EC on the Recognition of Professional Qualifications“, European Journal of Health Law 12, br. 4 (2005): 373.

godine o uspostavi EKO za cjeloživotno učenje i Preporukom Vijeća o Europskom kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje. Tim je aktivno uspostavljen zajednički referentni okvir koji se sastoji od osam razina stručnih kvalifikacija iskazanih kroz ishode učenja sa pripadajućim razinama koje odražavaju složenost. Svrha ovog okvira za cjeloživotno učenje je poboljšati usporedivost, transparentnost i prenosivost stručnih kvalifikacija, te povećati mobilnost zapošljavanja i društvenu integraciju osoba koje uče, odnosno rade. Pored toga, generalni cilj je bolje povezivanje formalnog, informalnog i neformalnog učenja, te podupiranje vrednovanja ishoda učenja stečenih u različitim obrazovnim okruženjima.¹⁴ Sud EU u predmetu Grimaldi utvrdio je neobavezujuću pravnu prirodu preporuka, odnosno da preporuke ne mogu stvoriti prava čiju zaštitu pojedinci mogu tražiti pred nadležnim sudovima država članica.¹⁵ Preporuke imaju određene pravne učinke na razini država članica, ali same po sebi ne mogu stvarati subjektivna prava na koja se pojedinci mogu pozivati pred nadležnim nacionalnim Sudom, međutim isti su ih obavezni uzeti u obzir pri rješavanju sporova koji su u vezi sa evropskim pravo koje se pred njima vodi, osobito kad takve preporuke pojašnjavaju obvezujuće nacionalne mjere usvojene radi njihove provedbe ili kad su namijenjene provedbi obvezujućih evropskih propisa.¹⁶ Tekst Preporuke jasno upućuje na njene neobavezujuću prirodu, te na činjenicu da njena svrha nije zamijeniti postojeće nacionalno zakonodavstvo, niti stvarati obvezu donošenja novog nacionalnog zakonodavstva.¹⁷ Europska unija utemeljena je na vladavini prava. U EU-u je uspostavljen cjelovit sustav pravne zaštite i postupaka osmišljenih kako bi se Sudu Europske unije omogućilo preispitivanje zakonitosti akata institucija EU-a (članak 263. UFEU-a). Ugovori i opća načela nalaze se na vrhu hijerarhije pravnih normi i predstavljaju primarno zakonodavstvo. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009. ista je vrijednost dana i Povelji o temeljnim pravima. Međunarodni sporazumi koje je sklopila Unija podređeni su primarnom zakonodavstvu. Na nižoj se razini nalazi sekundarno zakonodavstvo koje je valjano samo ako je u skladu s aktima i sporazumima koji su mu nadređeni. Doktrina nadređenosti prava EU-a okosnica je pravnog

14 Vidi Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning, SL 111, 06. 05.2008. i Preporuku Vijeća od 22. svibnja 2017. o Europskome kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje i o stavljanju izvan snage Preporuke Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o uspostavi Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje, SL 189, 15.06.2017. paras. 3-4 (dalje: Preporuka Vijeća iz 2017.). Na temu EKO-a kao odraza važne uloge Europske unije u području obrazovanja vidi Burkart Sellin, „The proposal for a European Qualifications Framework.

15 Presuda od 13. prosinca 1989., Grimaldi, 322/88, EU:C:1989:646, para. 16.

16 Grimaldi, para.18.

17

poretka EU-a kojom se nastoji osigurati jedinstvo i dosljednost njegova prava. Formalni stav Suda Europske unije jest da je pravo EU-a apsolutno nadređeno nacionalnom zakonodavstvu država članica i da nacionalni sudovi moraju tu nadređenost uzeti u obzir u svojim odlukama. Sud uvijek preuzima ulogu najviše instance pri utvrđivanju odnosa između prava EU-a i nacionalnog prava. U važnim predmetima van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen i Costa/ENEL Sud je razvio temeljne doktrine izravnog učinka i nadređenosti prava EU-a. Sud EU-a potvrdio je te doktrine u kasnijim predmetima. Konkretno, u predmetu Internationale Handelsgesellschaft utvrdio je da je pravo EU-a nadređeno čak i u pogledu temeljnih prava zajamčenih nacionalnim ustavima.

Pravni akti Unije nabrojani su u članku 288. UFEU-a. Riječ je o uredbama, direktivama, odlukama, preporukama i mišljenjima. Institucije EU-a mogu donositi te akte samo ako su za to ovlaštene Ugovorima. Načelo dodjeljivanja, kojim se uređuju granice nadležnosti Unije, utvrđeno je člankom 5. stavkom 1. UFEU-a. UFEU-om se utvrđuje opseg nadležnosti Unije koje se dijele u tri kategorije: isključiva nadležnost (članak 3.), podijeljena nadležnost (članak 4.) i komplementarna nadležnost (članak 6.) u okviru kojih EU usvaja mjere kojima pruža potporu politikama država članica ili ih dopunjuje. Popis područja obuhvaćenih tim trima vrstama nadležnosti Unije utvrđen je člancima 3., 4. i 6. UFEU-a. Ako institucije nemaju ovlasti za djelovanje potrebne za postizanje jednog od ciljeva utvrđenih Ugovorima, one mogu primijeniti odredbe članka 352. UFEU-a te tako donijeti „odgovarajuće mjere”. Institucije donose isključivo pravne instrumente nabrojane u članku 288. UFEU-a. Jedina iznimka je zajednička vanjska, sigurnosna i obrambena politika na koju se i dalje primjenjuje međuvladina metoda. U tom su području zajedničke strategije, zajednička djelovanja i zajednička stajališta zamijenjeni „općim smjernicama” i „odlukama kojima se utvrđuju” djelovanja koja Unija treba poduzeti i stajališta koja treba donijeti te aranžmani za njihovu provedbu (članak 25. UFEU-a). Usto postoji niz načina djelovanja poput preporuka, komunikacija i akata povezanih s organizacijom i funkcioniranjem institucija (uključujući i međuinstitucijske sporazume) čiji naziv, struktura i pravni učinci proizlaze iz različitih odredbi Ugovorâ ili propisa donesenih na temelju Ugovora.¹⁸

Javna uprava u sektoru obrazovanja – teorijski okvir

Pod pojmom uprave najčešće se podrazumijeva državna uprava i ona se shvata najčešće u organizaciono formalnom smislu, pa se uprava definira kao državna

18 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/6/izvori-i-podrucje-primjene-prava-europske-unije>

djelatnost koju vrše državni organi uprave prema ustavu i zakonima države. To je u skladu sa načelom podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.“¹⁹ „Razvoj uprave se veže kao preduslov za brži društveno ekonomski rast jer je uprava neophodno potrebn instrument za koordinaciju i izvršenje složenih razvojnih poslova.“²⁰ Pojam uprave je širok pojam kao osnovni model na kome su utemeljene nauke koje se bave izučavanjem uprave u užem i širem smislu, a naročito se tu ističe nauka o upravi, nauka upravnog prava i nauka o upravljanju. Pojam javna uprava vjerovatno je prvi put upotrebljen u teoretskim raspravama posljednjih decenija prošlog vijeka, a obično se to veže za Woodrow Wilsona, univerzitetskog profesora koji je taj pojam objavio u svom članku „The Study od Administration“ objavljenom u junu 1887. godine. Javna uprava je izraz koji se tradicionalno koristi za definiranje formalnih poslova prema kojima javne organizacije služe vladi, odnosno u javnom interesu. Na razvoj modela javne uprave koji datira iz 1900.godine prvenstveno su utjecale Weberova teorija birokratije, Northcoteove i Trevelynove preporuke koje se odnose na uspostavu profesionalne državne službe u Britaniji i ideje Woodrowa Wilsona u SAD-u za odvajanje politike od uprave. Druge upravljačke teorije i koncepti tokom godina bili su relevantni uključujući naučno upravljanje i racionalno donošenje odluka. „Od 1980-ih vlada je odbacila tradicionalni model javne uprave u korist fokusirajućeg menadžerskog modela utemeljenog na praksi privatnog sektora u kontekstu tržišno utemeljenog ekonomskog modela javne organizacije.“²¹ Javna uprava je izraz koji se koristi za definiranje formalnih proceduralnih i organizacijskih aranžmana prema kojima javni zaposlenici služe vladi, provođenjem i savjetovanjem o politici i upravljanjem resursima. Organizacijski aspekti se odnose i na cjelokupne strukture, kao i na odnose koji se javljaju unutar javnih uprava. „Organizacije koje čine državnu službu, ponekad se nazivaju državnim aparatima.“²²

Javnu upravu čine dva različita pojma, javna i uprava. Izraz javnost označava vladu koja je najviše usmjerena na vladine aktivnosti i djelovanje. Izraz administracija je izveden iz latinske riječi administrirati što znači služiti, kontrolirati, brinuti se za ljude ili brinuti o njima. To predstavlja upravljanje javnim ili privatnim poslovima. Javna uprava se bavi organizacijom vladinih politika i programa, te ponašanja službenika. Državni službenici su osobe koje

19 S. Jovanović, (1936), *Država-pojam države i državne funkcije*, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kok A.D, Beograd, str.412-413

20 E.Pusić, (2002), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, str.43.

21 J. Johnston, *Public Administration: Organizational Aspects*, (2001), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, str. 12507-12512.

22 J. Johnston, *Public Administration: Organizational Aspects*, (2015), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, (Second Edition), str. 521-525.

rade u javnim odjelima i agencijama na svim nivoima vlasti. Javna uprava je još u procesu evolucije, razvijanja i naogradnje. Međutim, njen djelokrug nije u potpunosti jasan i ostvaren. Upravo zbog toga, postoji rasprava u vezi sa opsegom javne uprave između tradicionalnih i modernih pogleda sljedbenika. Tradicionalni pogled organičava djelokrug javne uprave samo na izvršnu vlast. U užem smislu, javna uprava obuhvata prvenstveno organizaciju, osoblje, praksu i postupke bitne za učinkovito obavljanje civilnih poslova povjerenih izvršnoj vlasti. Savremeni pogled posmatra djelokrug javne uprave na sve tri grane vlasti koje proučavaju i prakse javne uprave. „Djelokrug javne uprave podrazumijeva se kao djelatnost, ali i kao disciplina.“²³ „Državnu upravu funkcionalno obilježava neposredno provođenje propisa i funkcija primjene prava.“²⁴ Državna uprava za razliku od javne uprave je instrument vlasti koji prevashodno ostvaruje tradicionalne zadatke državne vlasti i nedržavne djelatnosti koje imaju obilježje društveno korisnih poslova. Javni sektor je najviši pojam jer njega obuhvataju sva lica javnog prava koja obavljaju javnopravne funkcije i djeluju u javnom interesu zadovoljavajući javne potrebe.

Prema Priručniku i Statistici državnih finansija Međunarodnog monetarnog fonda (MMF)²⁵, te statističkim standardima i metodologiji Ujedinjenih naroda (UN) pod nazivom Sistem nacionalnih računa²⁶ javni sektor obuhvata: opću državu (institucije zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, centralne, regionalne i lokalne vlasti, fondove sigurnosti na svim nivoima vlasti – vanbudžetske korisnike, te sve neprofitne institucije koje država nadzire i pretežno finansira javne bolnice, škole, institucije kulture itd.)

(kvazi) javna preduzeća (nefinansijska javna preduzeća i javne finansijske institucije – monetarne i nemonetarne)²⁷

„Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj razvila je i pojam javno područje (tzv. public domain) koju organizaciju javnog sektora proširuje na usluge koje pružaju privatne organizacije, a država ih posredno ili neposredno finansira.“²⁸

Građansko obrazovanje najčešće se definira kao priprema ljudi za aktivno uključivanje u pitanja i probleme političke zajednice, odnosno za ostvarivanje

23 I. Thapa, Public Administration: Meaning, Scope and its Nature, Public Administration Campus, (2020), Tribhuran University, Nepal, , str.4

24 P. Dimitrijević, (1959), Organizacija i metodi rada javne uprave, Savremena administracija, Beograd, str.19.

25 IMF, A Manual of Government Finance Statistics, Wshington, USA, 2001 – dostupno na www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.html (08.06.2022.)

26 United Nations, System of National Accounts, New York, USA, (1993)., dostupno na www.unpan.org (08.06.2022.)

27 P. Bejaković, (2011), Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, br.1, str.99-125.

28 Ibid, str.102.

uloge građanina/ke, a podrazumijeva njegovanje stavova, znanja i vještina nužnih za političku participaciju.²⁹ Kako bi javna uprava bila efikasna i efektivna, potrebni su joj građani koji posjeduju znanja, kompetencije i jasne stavove, te da su spremni da traže odgovornost vladajućih struktura za njihovo postupanje.

Razina profesionalizma, stručnost, obrazovanje i znanje postaju kritične varijable upravnih reformi u tranzicijskim zemljama. Njihovi sustavi prolaze kroz duboke promjene već gotovo dva desetljeća, pri čemu se promjene u pogledu kvalitete i profesionalnosti upravnog osoblja smatraju ključnim.³⁰ Pored brojnih drugih personalnih mjera tranzicijske su zemlje značajno unaprijedile sustave obrazovanja za javnu upravu (Musa et al., 2007b). Stalno podizanje ljestvice očekivanja u pogledu stručnosti u javnom sektoru odražava se na razvoj upravnog obrazovanja i drugdje. U zapadnoeuropskim zemljama upravno se obrazovanje razvijalo postupno, u dužim razdobljima (Koprić i Marčetić, 2003: 198-207; Musa et al., 2007a), dok je u bivšim socijalističkim zemljama doživjelo skok tek s prijelazom u demokratski politički sustav.³¹ Usprkos tome što u Europi nema jedinstvenog modela obrazovanja za službu u javnoj upravi, u razvoju suvremenog upravnog obrazovanja mogu se ustanoviti određeni trendovi i tendencije. Riječ je o uspostavi sustava obrazovanja sa izraženim praktičnim aspektima nastave. Paralelno sa snažnijom praktičnom orijentacijom upravnog obrazovanja, sa diversifikacijom i naglašenijom pluridisciplinarnošću odvija se i proces približavanja temeljnog obrazovanja i usavršavanja tijekom rada u javnoj upravi. Obrazovanje i usavršavanje postaje dio jedinstvenog cjeloživotnog učenja.³² Javna uprava u sektoru obrazovanja predstavlja sistem institucija, organa i procedura kojima država ili lokalne vlasti upravljaju obrazovnim sistemom obezbjeđujući njegovo financiranje, nadzor, kvalitetu i razvoj. Ona funkcionira unutar zakonodavnog i institucionalnog okvira, te ima za cilj da ostvari javne politike u obrazovanju. Javna uprava

29 I.Batarelo, B.Čulig, J.Novak, T.Reškovic, V. Spajić-Vrkaš, (2010), *Demokracija i ljudska prava u osnovnim školama, Teorija i praksa*, Zagreb, Centar za ljudska prava, str.46.

30 Pomalo je tragično što se u tom pogledu posebno izdvajaju tzv. zemlje Zapadnog Balkana, uključivši i Hrvatsku, za koje se smatra da zaostaju i za onim tranzicijskim zemljama koje su već postale članicama Europske unije (Freibert, 2008; Freibert, 2006).

31 Vrlo detaljan pregled sustava obrazovanja za upravu u tri bivše socijalističke, tj. tranzicijske zemlje, Mađarskoj, Litvi i Sloveniji, može se naći u: Marčetić, 2005a: 280-301, Marčetić, 2005b te u Koprić i Marčetić, 2003: 207-212. O nekim izazovima i problemima razvoja sustava upravnog obrazovanja u Mađarskoj, Poljskoj i Moldaviji v. Newland, 1996. O upravnom obrazovanju kao bitnoj sastavnici razvoja ljudskih potencijala općenito te u komparativnoj perspektivi (Velika Britanija, Njemačka, Francuska, Mađarska i Hrvatska) v. Marčetić, 2006: 225 i d.; v. i Musa et al., 2007b.

32 To, naravno, ne znači da se pojmovno ne mogu razlikovati. U stvarnosti se već duže primjećuje u najmanju ruku preklapanje obrazovanja kao stjecanja novih znanja i učenja te usavršavanja kao dogradnje znanja, vještina i kompetencija koje može biti više praktično usmjereno. Da nije riječ o sasvim novom pitanju, pokazuje i rasprava u UN-u, 1966: 14 i d.

u obrazovanju ima normativnu funkciju kojom donosi zakone, propise i standarde, te vrši regulaciju prava i obveza obrazovnih institucija, nastanka, učinka i roditelja. Pored normativne i organizacijske funkcije kojom osniva i upravlja javnim školama, fakultetima, agencijama i institutima, te određuje mrežu obrazovnih ustanova i njihove kapacitete uz financijsku funkciju financiranja obrazovanja iz javnog budžeta. Pored ovih funkcija ima upravnu i nadzornu funkciju, te strategijsku i razvojnu s ciljem uvođenja reformi, digitalizaciju i inovacije.

S tim u vezi, javna uprava u obrazovanju direktno utiče na dostupnost, jednakost i konkurentnost obrazovanja, usklađujući obrazovanje sa potrebama tržišta rada.

Reforma javne uprave u BiH - opći pregled

Bosna i Hercegovina kao tranzicijska zemlja je pred ubrzanim implementacijama reformskih procesa i velikim približavanjem prema Evropskoj uniji. Jedan od ključnih reformskih procesa i uloga u procesu integracija je reforma javne uprave koja svojim aktivnostima stvara odgovornu, troškovno efiksnu i efektivnu državnu službu. Vlast u BiH, odnosno političke vođe su se deklarativno i formalno obavezale na reformu javne uprave, pravni okvir je uspostavljen, reformske institucije uspostavljene (agencije za državnu službu i Ured koordinatora za reformu javne uprave), sistemski pregled stanja i aktivnosti javne uprave je izvršen, usvojeni su ključni strateški dokumenti, iako su svi ne primjenjivi, te je međunarodna zajednica predstavila niz projekata koji se odnose na reformu javne uprave, ali bh. institucije još uvijek nisu spremne za efektivnu i efikasnu provedbu istih.

Odnosi BiH sa EU su započeli još 1992. godine i to međunarodnim priznanjem BiH kao nezavisne i suverene države. Već, 1997. godine Vijeće ministara EU postavilo je političke i ekonomske uvjete za razvoj bilateralnih odnosa sa BiH. Vijeće ministara BiH na sastanku Vijeća za provedbu mira u BiH, održanom 28.03.2003. godine u Briselu obavezalo se da će osigurati isporuku javnih usluga. Te usluge su kvalitetne, jednostavne za upotrebu i usklađene sa najboljim EU primjerima iz prakse. Provođenje reforme javne uprave u BiH predstavlja primarni cilj osiguranja institucionalno i kadrovski snažnih općih upravnih kapaciteta koji će biti osnova domaćeg pravnog sistema. Proces reforme javne uprave u BiH zvanično je započeo 2003. godine usvajanjem dokumenta „Reforma javne uprave-naš program“³³, a koji je bio rezultat rada međuministarske radne grupe koja je bila zadužena

za nadgledanje i koordinaciju aktivnosti u oblasti reforme javne uprave. Na osnovu preporuke iz Studije izvodljivosti za početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, Vijeće ministara BiH je 2004. godine osnovalo Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO).

Cilj osnivanja ovog Ureda je provođenje zajedničke politike i procedura nadležnih organa u BiH u oblasti reforme javne uprave, kao i efikasne koordinacije aktivnosti koje su u nadležnosti različitih institucija u BiH.³⁴ 2004. i 2005. godine realiziran je projekat Sistemski pregled institucija javne uprave u BiH koji se temeljio na Memorandumima o razumijevanju o funkcionalnim pregledima od 18.11.2003. i 07.07.2004. godine potpisanim od Vijeća ministara BiH, Vlada FBiH, RS-a i BD-a, te Evropske komisije.³⁵ Ovim sistemskim pregledom uspostavljeni su temelji za reformu javne uprave u cijeloj državi naročito u oblasti upravljanja finansijskim i ljudskim resursima, izradi pravnih propisa, upravnom postupku, te korištenju informacijskih tehnologija s ciljem boljeg komuniciranja uprave sa javnošću. Ovaj sistemski pregled kao i preostalih pet u osam drugih bitnih područja predstavljali su temelj za izradu Strategije reforme javne uprave u BiH. 27.07.2006. godine Vijeće ministara BiH usvojilo je Strategiju reforme javne uprave u BiH zajedno sa Akcionim planom 1 (AP1).³⁶ Navedena Strategija i Akcioni plan su puni manjkavosti, a naročito zbog činjenice da nisu obuhvatili kantone i općine, ali sveobuhvatna reforma je malim dijelom imala utjecaja na općinsku i kantonalnu upravu.

Međutim, ispravljanje manjkavosti jednim dijelom se desilo usvajanjem Zajedničke platforme³⁷ za provedbu Strategije reforme javne uprave na političkom i stručnom nivou. Ovu platformu su usvojile vlade svih nivoa u BiH, a ona propisuje mehanizam koordinacije i procedure.

Platformom su definirani sljedeći principi implementacije mjera iz Akcionog plana:³⁸

Politička odgovornost za implementaciju mjera Akcionog plana dijele predsjedavajući Vijeća ministara BiH, premijer FBiH, premijer RS i gradonačelnik BD BiH.

Ustavni okvir – mjere Akcionog plana provode se na način koji uvažava raspodjelu nadležnosti različitih nivoa vlasti u oblasti javne uprave i ni na koji

34 Odluka o uspostavi Ureda koordinatora za reformu javne uprave pri Kabinetu predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, Službeni glasnik BiH, 2004. godina.

35 S. Blagovčanin, (2019), Peti dio: Javna uprava-Stanje i tok reforme, Procjena stanja u Bosni i Hercegovini u ispunjavanju političkih kriterijuma pri sticanju statusa kandidata za ulazak u EU, Zašto Ne, str. 6

36 Ibidem, str.6

37 <https://parco.gov.ba/hr/dokumenti/rju-dokumenti/zajednicka-platforma/>.

38 Reforma javne uprave u BiH, Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, Sarajevo, 2015., str.6-7.

način je ne dovode u pitanje.

Koherentnost- mjere Akcionog plana provode se usaglašenim i koordiniranim aktivnostima organa uprave svih nivoa vlasti, saradnjom i koordinacijom koja osigurava koherentnost reformskih ciljeva u svojoj ukupnosti.

Individualni progres- mjere Akcionog plana provode se na način koji uvažava ostvareni različit stepen progressa u reformi javne uprave na različitim nivoima vlasti i stimulira dalje individualni razvoj u okviru općih i zajedničkih strateških ciljeva.

Partnerstvo- mjere Akcionog plana provode se kroz partnerski odnos, aktivnom podrškom, učešćem i doprinosom u svim vidovima saradnje i zajedničkog rada organa uprave svih nivoa vlasti i njihovih predstavnika.

Efikasnost- mjere Akcionog plana provode se na način i po postupku koji osigurava najviši stepen efikasnosti što uključuje racionalno korištenje ljudskih i materijalnih resursa, te odgovorno i pravovremeno izvršavanje predviđenih aktivnosti.

2010. godine BiH je obilježila detaljna analiza stanja u reformskim oblastima³⁹, kao i analiza napretka ostvarenog u implementaciji mjera iz Akcionog plana 1. Rezultati tog istraživanja su doprinijeli donošenju Revidiranog plana 1 za period 2010-2014. godina⁴⁰. 2014. godine Reforma javne uprave je bila u fokusu EU Komisije kroz paket proširenja. S tim u vezi, objavljena je Strategija proširenja i ključnih izazova 2014-2015⁴¹ koja je naročito usmjerena na reformu javne uprave, kao jednog od tri stuba proširenja uz vladavinu prava i ekonomsko upravljanje.

2014. godine, SIGMA je ocijenila proces reforme uprave kao multifunkcionalan, te da postoji nedostatak saradnje između različitih nivoa, nedostatak političkog vođstva, te da ne postoji volja za vođenjem rasprava o budućnosti reforme. 12.11.2014. godine u Briselu je održana konferencija o temi „Jačanje reforme javne uprave u procesu proširenja“, te su tom prilikom prezentirani dokumenti koji se odnose na Strategiju proširenja i Principi javne uprave.⁴²

Krajem 2014. godine. Delegacija EU u BiH i SIGMA su najavili da će prikupljati podatke za izradu procjene stanja u javnoj upravi BiH. Početno

39 Reforma javne uprave u BiH, Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, Sarajevo, 2015., str.7

40 <https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/revidirani-akcijski-plan-1-1.pdf>.

41 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0700&from=en>

42 Principi javne uprave, <https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/07/principi-javne-uprave.pdf>

mjerjenje je započelo u decembru 2015. godine, a trebalo je poslužiti za utvrđivanje trenutnog stanja, te planiranje daljih reformskih mjera, kako bi se osiguralo ispunjavanje principa u budućnosti. 2017. godine Evropska komisija je podnijela izvještaj o napretku BiH⁴³ naglašavajući da je ova država u ranom stadiju reforme javne uprave i da nije ostvarila značajan napredak. U septembru 2018. godine, Vijeće ministara BiH usvojilo je novi Strateški okvir za reformu javne uprave⁴⁴, kao i novi Akcijski plan za reformu javne uprave u decembru 2020. godine. Ovaj Akcijski plan je jedan od ključnih prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU.⁴⁵ Strategija reforme javne uprave predviđala je niz kratkoročnih i srednjoročnih reformi u različitim oblastima s ciljem uspostavljanja pravnog i metodološkog okvira za analizu i planiranje rješenja. Donošenjem navedenih dokumenata stvoreni su uslovi za unaprjeđenje usluga, ali je usporena provedba usvojenih normativnih i drugih rješenja. Nastavak reforme javne uprave usmjeren je na unaprjeđenje i povezivanje elemenata strateškog planiranja i razvoja javnih politika s ciljem uspostave efikasnijeg i efektivnijeg mehanizma provedbe reforme. U izvještaju Evropske komisije za BiH krajem 2015. godine⁴⁶ naglašeno je da se BiH nalazi u ranoj fazi reforme javne uprave, te da postoji nedostatak sveobuhvatne političke podrške za reforme u cijeloj zemlji i rascjepkanost javnih službi koje ugrožavaju napore u provedbi institucionalne i zakonodavne reforme. Danas, osam godina poslije ova rana faza reforme javne uprave još uvijek postoji, te nije napravila neke značajnije promjene. Strateški dokumenti u procesu reforme javne uprave u BiH sadrže pretežno principe funkcionalnog unaprjeđenja organa uprave i uglavnom ne predlažu promjene organizacijske strukture, iako je ključni prioritet iz Evropskog partnerstva stvaranje funkcionalnih i održivih državnih struktura. Rad javne uprave još uvijek kod građana izaziva nezadovoljstvo zbog visokog nivoa politizacije naročito prilikom zapošljavanja. Osnovni nedostatak procesa reforme javne uprave u BiH je osnova implementacije, što su pojedinačne, izolirane, neusaglašene aktivnosti svakog od četiri upravna nivoa, a u ostvarivanju tih reformskih ciljeva. Posljedica izoliranog reformskog djelovanja svakog upravnog nivoa doprinosi većoj i dubljoj rascjepkanosti pravnog sistema, odnosno deharmonizacije i narušavanja principijelne hijerarhije pravnih propisa u BiH, što je najčešći

43 https://europa.ba/wp-content/uploads/2015/05/delegacijaEU_2014100811032318bos.pdf

44 <https://parco.gov.ba/hr/rju/o-rju-2/strateski-okviri-za-rju/>

45 <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

46 https://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2015/12/Komparativni-pregled-Izvj%C5%A1tja_04112.pdf - Komparativni pregled „Izvještaja Evropske komisije za BiH za 2015. godinu“ i „Alternativnog izvještaja o napretku BiH 2015“ Inicijative za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine, str. 1-12.

evropski prigovor suštinskom napretku svih reformskih procesa u BiH.⁴⁷ Prema podacima Ureda koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) u periodu od 2011-2014. godine ostvareno je samo 61% ukupnih reformskih ciljeva (prosječna vrijednost za sve četiri strukture javne uprave u BiH).⁴⁸ Ni nakon ovog perioda nisu zabilježeni značajniji napretci u reformi javne uprave u BiH.

Prema podacima PARCO-a procenat provođenja Revidiranog akcionog plana zaključno sa 2017. godinom iznosio je 69%.⁴⁹ Usvajanjem svih ovih strateških dokumenata tek započinje reforma javne uprave koja će biti odgovorna, napredna, moderna i profesionalna. Rana faza reforme javne uprave pokazala je nezadovoljstvo građana isporučenom kvalitetom usluga administracije koja je još uvijek spora, neodgovorna, politična i troši previše javnog novca i javnih resursa.⁵⁰ Stabilna, učinkovita i profesionalna javna uprava predstavlja u isto vrijeme izazov, ali i šansu za ubrzanje procesa europeizacije BiH. Međutim, ovakva javna uprava nije samo potreba zbog našeg opredjeljenja ka EU, već prije svega pretpostavka za efikasan državni aparat koji ima odgovornu i efektivnu državnu službu.

Sektor obrazovanja u BiH i europske integracije

Proces evropskih integracija BiH podrazumijeva usklađivanje zakonodavstva, politika i institucija sa pravnim tekovinama EU. Jedno od ključnih područja u tome procesu je i obrazovanje, koje je u BiH specifično uređeno zbog složeno ustavno-političkog sustava.

Acquis communautaire je jedan od najznačajnijih pravnih i političkih principa evropskih integracija. Termin se odnosi na ukupna prava, obaveze i predanost Zajednici. "Acquis" uključuje primarno pravo – osnivačke ugovore, međunarodne ugovore, međunarodno običajno pravo i opće pravne principe Unije, sekundarno pravo – legislativu koju usvajaju institucije EU, praksu Suda EZ koja de facto također čini izvor prava EU i svaku drugu obavezu (političku, pregovaračku i sličnu) preuzetu od država-članica u okviru aktivnosti EU. Termin *acquis* najčešće se koristi kao sinonim za pojmove – pravo EU, pravo EZ ili komunitarno pravo. Prema obimu, pravo EZ ne regulira sve odnose koji

47 SIGMA Izvještaj za BiH, maj 2016. godine, dostupan na www.sigmaweb.org i Izvještaj o napretku komisije za period 2005-2016. godina dostupan na www.dei.gov.ba.

48 PARCO, Izvještaj o monitoringu, 2014., str. 9, <http://parco.gov.ba/latn/?page=364>.

49 Izvještaj o napretku na provođenju Revidiranog akcionog plana 1, Strategija za reformu javne uprave BiH, PARCO 2017, <https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2017/10/Polugodi%20izvje%20a1taj-o-napretku-2017..pdf>

50 Z. Delmo, (2010), Obim potrebne reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, str.21

se pojavljuju u Zajednici, već specifične odnose ili konglomerat uzajamnih prava i obaveza između zajednice i njenih država-članica, ali i njenih građana, kao i odnose članica i građana. Svaka država koja podnosi zahtjev za članstvo u Uniji mora biti spremna da prihvati *acquis* u cijelosti i, jednako važno, mora biti sposobna da ga provede. Dosadašnja su proširenja pokazala da svaki zahtjev za članstvo počinje formalnom izjavom o spremnosti za prihvatanje *acquisa*, što nedvosmisleno ilustrira značaj ovog uvjeta koji treba biti ispunjen danom stupanja u članstvo Unije.

Obrazovni sistem BiH je visoko decentraliziran i fragmentiran sa 14 različitih obrazovnih sustava. Posljedice toga su nedostatak jedinstvenih standarda, otežana reforma i koordinacija, te nepotpuna harmonizacija sa EU standardima. U okviru Procesu pridruživanja EU, obrazovanje je dio pregovaračkog Poglavlja 26 koje se odnosi na obrazovanje i kulturu, te djelomično Poglavlje 19 koje se odnosi na socijalnu politiku i zapošljavanje. EU posebno insistira na unaprjeđenju kvalitete obrazovanja, mobilnosti učenika i nastavnika, usklađivanju kvalifikacija, te jačanju institucionalnih kapaciteta. Cjelokupni obrazovni sistem u BiH suočen je sa nizom izazova i prepreka koje se odnose na decentralizaciju i političku nevoljnost za suradnju, nedostatak jedinstvenih standarda i kurikuluma, neusklađenost obrazovanja sa potrebama tržišta rada, niska razina ulaganja u obrazovanje, te slaba mobilnosti učenika i nastavnika unutar BiH i sa EU.

Europske integracije predstavljaju važan podsticaj za reformu obrazovnog sistema u BiH, ali realni napredak zavisi od unutrašnje političke volje, bolje koordinacije i strukturalnih reformi. EU nam nudi instrumente i podršku, ali ključne promjene moraju doći iznutra-kroz uspostavljanje jedinstvenih standarda, moderniziranje obrazovanja i jačanje institucionalnog okvira.

Obrazovna politika EU kao imperativ reforme javne uprave u BiH

U procesu evropskih integracija, Bosna i Hercegovina preuzima određene norme, principe i politike EU, uključujući i one u oblasti obrazovanja. Iako EU nema zakonodavnu nadležnost nad obrazovanjem, njen uticaj je snažan kroz standarde, strategije, programe i finansijske instrumente. Ovaj uticaj se posebno vidi u načinu na koji se reformira i funkcioniра domaća obrazovna uprava – tj. institucije, procedure i mehanizmi upravljanja obrazovanjem. EU se zalaže za donošenje odluka na što nižem (lokalnijem) nivou, što odgovara već postojećoj decentralizaciji obrazovanja u BiH. Međutim, EU istovremeno traži efikasnu koordinaciju, koju BiH često ne može postići zbog visokog

stepena fragmentacije (14 obrazovnih uprava). EU norme zahtijevaju razvoj sistema koji omogućava:

- horizontalnu i vertikalnu prohodnost kroz obrazovni sistem;
- formalno, neformalno i informalno učenje;
- validaciju prethodnog učenja.

Uticaj EU normi i principa na domaću obrazovnu upravu u BiH je značajan, ali djelomično sproveden. Ključne oblasti kao što su kvalitet obrazovanja, upravljanje, transparentnost i međunarodna saradnja već su pod uticajem EU politika. Ipak, efikasnost upravne reforme i puna implementacija zavise od:

- jačanja koordinacije među nivoima vlasti;
- političke volje;
- dalje profesionalizacije upravnih kapaciteta.

EU ne nameće obaveze, ali postavlja standard koji BiH mora ispuniti na putu ka članstvu, uključujući u sektoru obrazovne uprave. Fragmentiranost javne uprave svodi harmonizaciju i reformu javne uprave na pitanje izričito dobre volje donosilaca odluka. Pored toga, postoji i nespremnost vladajućih političkih elita da u stvarnosti krenu u provođenje neophodnih reformskih procesa. Posebna važnost uspostave pravne države je u nadzornoj funkciji nad upravom, jer vlast u svakoj državi mora štiti pojedinca od drugih pojedinaca, ali u pravnoj državi pored te osnovne zaštite pojedinca od pojedinca, država treba da štiti pojedince, građane i od same sebe, odnosno od svoje državne vlasti prije svega upravne vlasti. Naročito se pozornost posvećuje donošenju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i dodatnih protokola uz Konvenciju.

Politizacija javne uprave dovodi do neprofesionalnosti i niske motivacije službenika, te do raširenog javnog uvjerenja da obrazovanje i kompetencije nisu temeljni kriteriji zapošljavanja i napredovanja. Građani moraju imati povjerenja u javnu upravu, odgovornost javne uprave prema široj društvenoj zajednici i službenici koji služe (profesionalno i odgovorno) građanima i zajednici.

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

Profesionalizaciju javne uprave možemo posmatrati kroz obavljanje

poslova na osnovu stručnih kvalifikacija i sposobnosti u javnoj upravi, u skladu sa zakonskim propisima i uslovima zasnovanim na objektivnim kriterijima za ulazak i napredovanje u službi, te ostvarenja plate odnosno obezbjeđenja uslova za egzistenciju službenika i njegove porodice.⁵¹ Profesionalizaciju javne uprave odlikuje poštivanje sistema zasluga, obučenost ili specijaliziranost za određene zadatke, organizacijske vrijednosti učinkovitosti, sisteme provjera, profesionalni standard vrijednosti i kriteriji etike, a ne političke ili druge kriterije.⁵² ⁵³ Unaprjeđuju se spoznaje o dvostrukom mehanizmu zaštite konvencijskih prava do 1998. godine (institucionalni i sadržajni aspekt: Evropska komisija za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava) sadržaju i značaju Protokola br.11 uz Konvenciju, osnivanjem i djelovanjem jedinstvenog Evropskog suda za ljudska prava od 01.11.1998. godine, te nadzornim ovlastima Odbora ministara Vijeća Evrope u provedbi odluka Evropskog suda.

Temeljna načela za pravilno djelovanje uprave:

Načelo zakonitosti u djelovanju uprave;

Diskrecijska ocjena i zabrana arbitrarnog djelovanja uprave;

Načelo jednakosti i načelo zabrane diskriminacije kao obavezujuće maksime u djelovanju uprave;

Načelo razvijenosti u djelovanju uprave i provođenju testa proporcionalnosti u donošenju odluka

Načelo pravne izvjesnosti i načelo zaštite legitimnih odlučivanja očekivanja stranaka

Preporuka Vijeća ministara državama članicama koja se odnosi na dobru javnu upravu kojom Vijeće Evrope traži od svojih država članice se odnosi na sljedeće:⁵⁴

da promiču dobru javnu upravu kao dio načela pravne države i demokratije;

da promiču dobru javnu upravu kroz organizaciju i funkcioniranje koji osiguravaju djelatnost, učinkovitost i razborito trošenje javnih sredstava;

da promiču pravo na dobru javnu upravu koja je u interesu svih, koristeći se normama sadržanim u modelu kodeksa koji je priložen ovoj Preporuci.

Visoki stepen profesionalnosti, stručnosti i individualirana odgovornost, lojalnost službenika u javnoj upravi, a ne političkom subjektu ili interesnoj

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

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

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

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

grupi su uslovi za efikasnu, brzu i jeftinu javnu upravu koja je u temeljima suvremene pravne države.

Svaki građanin svakodnevno se susreće sa javnom upravom u vezi sa predstavnicima, aktivnostima i materijalnim organima uprave. Za njih je od najvećeg neposrednog interesa postupak obavljanja svih pravnih akata i radnji u odnosu na položaj subjekta, građanina. Ovo je veoma bitno kad se određeni akti ostvaruju protiv njegove volje (građanina), a naročito čije ostvarenje može imati značajne posljedice po tjelesni integritet, život, slobodu, imovinu i druge vrijednosti građanina.

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

U suvremenom dobu u javnoj upravi uklanjaju se zaposlenici koji su sposobni i koji rade za širu društvenu zajednicu. Traže se i postavljaju poslušnici, diskutabilne moralnosti i koji povlađuju jednom licu ili interesnoj skupini, najčešće političkom subjektu na vlasti. Reformirana javna uprava podrazumijeva uz reorganizaciju i široki proces reobrazovanja, kao i promjene u sistemu nagrađivanja kako bi se korupcija smanjila i omogućila selekcija kadrova. Kadrovsku politiku je neophodno izmijeniti, te osloboditi od nepotizma, rodbinskog, tazbinskog i političkog utjecaja, kao i drugih pojava koje predstavljaju prepreke u radu BH. javne uprave.

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

Evropski sud pravde je svojim presudama utvrdio sljedeća načela: zakonitost, proporcionalnost, nediskriminaciju, saslušanje stranaka, dostupnost upravnih sudova i materijalnu odgovornost javne uprave.⁵⁵ Značaj općih pravnih načela, poput načela određenosti, proporcionalnosti ili zabrane diskriminacije, ne smije se podcjenjivati, bez obzira na pisani katalog osnovnih prava u Povelji. Razumijevanje načela ne zavisi od Povelje, nego su načela integralni dio

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

Primarnih ugovora.⁵⁶

Građani očekuju da dobiju kvalitetnu uslugu u javnoj upravi, a istovremeno je u suvremenom društvu prisutno veliko nepovjerenje građana prema političkim subjektima i institucijama, te se interes za bilo kakve promjene, politiku ili društveno djelovanje stalno smanjuje. Za Bosnu i Hercegovinu, izvještaji EK redovno ističu niz nedostataka, pritisaka i očekivanja vezanih za obrazovni sektor. EK očekuje da BiH usvoji strategije obrazovanja na svim nivoima koje će biti u skladu sa EU normama (ET 2030, Digital Education Action Plan).

Izvještaji Evropske komisije i pregovarački pritisci ukazuju na to da se od BiH očekuje:

Reforma i racionalizacija obrazovnog upravljanja

Politička volja za uklanjanje podjela u obrazovanju

Usklađivanje sa evropskim standardima kvaliteta i mobilnosti

Veće učešće u EU programima i projektnim mehanizmima

Ako BiH želi napredovati u procesu pristupanja EU, sektor obrazovanja mora postati transparentniji, koordiniraniji i inkluzivniji, u skladu sa vrijednostima i pravilima EU.

Preporuke za harmonizaciju i reformu obrazovne uprave

Obrazovni sistem u Bosni i Hercegovini je izrazito decentraliziran što otežava usklađeno djelovanje i provođenje reformi. S tim u vezi, potrebno je ojačati ulogu Ministarstva civilnih poslova kao koordinacionog tijela, te razviti i usvojiti državni okvir obrazovne politike koji niže razine mogu operativno sprovoditi. Obzirom da postoji nedostatak jedinstvene strategije i neusklađenosti zakona među entitetima i kantonima, potrebno je usvojiti državnu strategiju razvoja obrazovanja koja će biti usklađena sa EU ciljevima, te uspostaviti zajedničke minimalne standarde za sve razine obrazovanja. Etnička i politička podjela obrazovanja narušava jednakost i kvalitet, te je potrebno promovirati inkluzivne i zajedničke nastavne programe, kao i osnažiti građansko obrazovanje i zajedničke vrijednosti u duhu EU.

Bosna i Hercegovina se već više od dvije decenije nalazi u procesu evropskih integracija. Jedan od ključnih uslova za napredak ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji jeste usklađivanje sektorskih politika sa evropskim standardima, uključujući i oblast obrazovanja. Efikasna i koordinirana obrazovna uprava predstavlja osnovu za implementaciju reformi i poboljšanje

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

kvaliteta obrazovanja, što je prepoznato i u redovnim izvještajima Evropske komisije.

Tabela 1. Preporuke za reformu obrazovne uprave u BiH u kontekstu EU integracija

Problem	Preporuka	Očekivani efekat
Fragmentacija sistema (14 obrazovnih vlasti)	Uspostaviti efikasan mehanizam koordinacije na državnom nivou (ojačati Ministarstvo civilnih poslova i Konferenciju ministara)	Veća usklađenost obrazovnih politika i brža implementacija reformi
Nedostatak jedinstvenih strategija i zakona	Usvojiti državnu strategiju obrazovanja i uskladiti entitetske/ kantonalne zakone s njom	Povećanje kompatibilnosti i transparentnosti obrazovnog sistema
Politički uticaj i nedovoljna stručnost u upravi	Profesionalizacija kadra: obuke, depolitizacija zapošljavanja, uvođenje evaluacije učinka	Jača i efikasnija obrazovna administracija zasnovana na znanju
Niska digitalizacija obrazovne uprave	Uvođenje e-uprave u obrazovanju: baze podataka, digitalne prijave, diplome	Brže procedure, transparentnost, tačna statistika i bolja dostupnost informacija
Nedostatak sistema za osiguranje kvaliteta	Ujednačiti i ojačati eksternu evaluaciju, akreditaciju i inspekcijske mehanizme	Unapređenje kvaliteta obrazovanja i veća odgovornost institucija
Segregacija i diskriminacija u školama	Eliminirati „dvije škole pod jednim krovom“, promovirati zajedničke vrijednosti	Inkluzivno i pravedno obrazovanje za sve učenike
Slabo korišćenje EU fondova i saradnje	Jačati kapacitete za EU projekte i internacionalizaciju obrazovanja	Veći broj međunarodnih partnerstava, razmjena i investicija u obrazovni sektor

Uspješna reforma obrazovne uprave u BiH zahtijeva političku volju, međuinstitucionalnu saradnju i dosljedno preuzimanje evropskih normi. Evropska unija nudi jasan okvir kroz koji se BiH može modernizirati, ali realizacija zavisi od domaćih aktera. Harmonizacija obrazovnog sistema mora biti zasnovana na principima efikasnosti, odgovornosti, jednakosti i kvaliteta, kako bi BiH mogla postati funkcionalan i konkurentan član evropske obrazovne zajednice.

Tempo reformi u javnoj administraciji nije ubrzan ni nakon više od 15 godina rada, koliko traju institucionalizirani naponi na provođenju ove horizontalne politike u Bosni i Hercegovini, jer je, nažalost, prisutna ocjena

da je zemlja “i dalje u ranoj fazi reforme javne uprave”. Neki od temeljnih problema koji su bili prepoznati još kroz inicijalne sadržaje reformskog programa tokom prve faze, kao što je praktična implementacija principa zasluga kroz sve procese u državnoj službi, i dalje nisu riješeni. Također, nisu riješeni ni izazovi u pogledu funkcionalnosti ukupnog sistema za koordinaciju provođenja reforme i postavke njene financijske održivosti. Osim sporosti kao imanentnog problema u dosadašnjem procesu provođenja reformi iz usvojenih strateških i planskih dokumenata, za protekli period karakterističan je problem inertnosti kod samog kreiranja i politizacija procesa usuglašavanja strateškog okvira, kao i daljeg usložnjavanja ukupnog procesa razvoja pristupa za provođenje reformi, a uslijed dodatnih zahtjeva za unapređenjem ukupnog procesa razvoja reformskih programa.⁵⁷

Zaključak

Proces evropskih integracija nameće Bosni i Hercegovini jasne obaveze u pravcu modernizacije i usklađivanja obrazovnog sistema sa normama i vrijednostima Evropske unije. Obrazovna politika EU, iako utemeljena na načelu supsidijarnosti, djeluje kao snažan reformatori okvir koji traži efikasnu, transparentnu i inkluzivnu javnu upravu u obrazovanju.

Za BiH, to znači da se reforma obrazovnog sektora više ne može posmatrati isključivo kao unutrašnje pitanje, već kao ključni uslov za napredovanje ka članstvu u EU. S obzirom na fragmentiranu upravnu strukturu, političku podijeljenost i neujednačen kvalitet obrazovanja, implementacija evropskih obrazovnih principa predstavlja imperativ promjene – kako u organizaciji javne uprave, tako i u načinu upravljanja obrazovanjem. Usmjerenost na kvalitet, jednak pristup obrazovanju, mobilnost, cjeloživotno učenje i digitalnu transformaciju zahtijeva novu vrstu upravljanja – koordiniranu, profesionaliziranu i depolitiziranu javnu upravu, koja može pratiti i sprovoditi EU politike. Time obrazovna politika EU postaje ne samo alat reforme, već i strateški vodič za izgradnju funkcionalne i odgovorne obrazovne uprave u BiH.

Obrazovna politika EU ne funkcioniра samo kao akademska strategija već kao instrument reforme. Integracija u EU nosi imperativ usklađivanja obrazovne politike s ciljevima reforme javne uprave. Obrazovna politika EU obuhvata strategije, programe i inicijative koje EU razvija kako bi podržala države članice u modernizaciji i unaprjeđenju svojih obrazovnih sistema. Iako

57 <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2023/02/1.-Analiticka-procjena-stanja-provodjenja-RJU-u-BiH.pdf>-ANALITIČKA PROCJENA STANJA PROVOĐENJA REFORME JAVNE UPRAVE U BIH-Banja Luka 2022

obrazovanje formalno ostaje u nadležnosti nacionalnih sustava država, EU ima značajnu koordinirajuću i podržavajuću ulogu, posebno u pogledu mobilnosti, kvaliteta obrazovanja i međusobnog priznavanja kvalifikacija.

Obrazovna politika EU je više od niza programa-ona je strateški alat za jačanje evropskog identiteta, konkurentnosti i inkluzivnosti. Kroz obrazovanje, EU promovira svoje ključne vrijednosti: saradnju, solidarnost, mobilnost i kvalitet.

Bosanskohercegovačka javna uprava u procesu provođenja reformi kako bi postala dio evropskog upravnog prostora, prihvatanjem evropskih standarda i načela kroz harmonizaciju domicilnog zakonodavstva, postala bi komplementarna koncepcijama od kojih jedna polazi od stanovišta, da norme upravnog prava reguliraju vršenje upravne vlasti i druge koja norme upravnog prava vidi kao vršenje upravne djelatnosti javnih službi. U takvim okolnostima naš stav počiva na činjenici, da državna i ukupna javna uprava nije više samo ekskluzivno područje djelovanja države preko državnih organa uprave, što otvara logično pitanje redefiniranja, ne samo djelatnosti i organizacije organa uprave kao službe, nego i njene personalne dimenzije koju čine ljudski resursi, odnosno, konvencionalno, najvećim dijelom profesionalni državni službenici.

U tranzicijskim državama, kao što je Bosna i Hercegovina, posebno snažan uticaj na javnu upravu dolazi od politike, koja je, s pravom možemo ustvrditi, dominantan i presudan faktor u svim oblastima života i rada. U ovoj državi, za sve što je dobro u ovoj državi, a toga je veoma malo, politika sebi pripisuje zasluge, a za sve što je loše, a toga je previše, odgovornost ne snosi politika. Ona se uvukla u sve sfere ljudskog djelovanja, a u organima javne uprave, ali na žalost, i pravosuđa, uticaj politike je odlučujući. Taj uticaj otklanja, i onako, ograničenu odgovornost i devastira postojeće kapacitete i tradiciju koji su za razvoj državne uprave mogli biti određena prednost.

Istraživanje javne uprave u kontekstu nauke upravnog prava, polazi od činjenice, da regionalno povezivanje u Evropi predstavlja osnovu na kojoj Evropska unija trasira put prosperiteta i razvoja evropskih država. Kao i sve suvremene države u procesu demokratizacije, tako i zemlje u tranziciji moraju kroz reforme unaprijediti društvene odnose kako bi uhvatili korak za članstvo u Evropskoj uniji i drugim međunarodnim organizacijama. Na putu ka punopravnom članstvu nalaze se brojne prepreke koje, osim izražene volje za pristupanje, zahtijevaju i čitav niz aktivnosti, mjera i radnji koje se moraju provesti da bi aktivacija za članstvo uopće, bila ostvariva. Prije svih pobrojanih aspekata koji zahtijevaju provođenje reforme, za testiranje i propitivanje postavljenih hipoteza, u znanstvenom smislu, prvo se nameće izučavanje evropskog upravnog prava koje zahtijeva jedan nomodinamički pristup

elaboriranja i harmoniziranja nacionalnog upravnog prava sa komunitarnim pravom Evropske unije, što u teorijskom i praktičnom smislu podrazumijeva preuzimanje pravne tekovine Evropske unije, odnosno „*acquis communautaire*“, na kojem postoji evropski administrativni prostor. Za države, kao što je Bosna i Hercegovina koja je u pregovaračkom statusu za punopravno članstvu u Evropsku uniju, to predstavlja najkompleksniji i najzahtjevniji zadatak u procesu pristupanja evropskim integracijama. Posljednjih dvadesetak godina, dinamika razvoja javne uprave i nauke upravnog prava u razvijenim evropskim zemljama ukazuje na rasprostranjen proces administrativne deregulacije, posebno u međunarodnim i regionalnim okvirima.

Literatura

- Direktiva 2005/36/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, SL 255, 30.09.2005. (dalje: Direktiva 2005/36/EZ).
- E. Pusić, (2002), Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb
- Frazmand, A. (2002), „Administrative ethics and professional competence, accountability and performance under globalization“, *International Review of Administrative Science*, 1/2002
- <https://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>
- <https://www.scribd.com/doc/266623518/Reforma-Javne-Uprave-BiH>
- https://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2015/12/Komparativni-pregled-Izvj%C5%A1tja_04112.pdf - Komparativni pregled „Izveštaja Evropske komisije za BiH za 2015. godinu“ i „Alternativnog izveštaja o napretku BiH 2015“ Inicijative za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine
- <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/strategic-framework-for-european-cooperation-in-education-and-training-towards-the-european-education-area-and-beyond.html>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:em0028&frontOfficeSuffix=%2F>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0700&from=en>
- https://europa.ba/wp-content/uploads/2015/05/delegacijaEU_2014100811032318bos.pdf
- <https://parco.gov.ba/hr/dokumenti/rju-dokumenti/zajednicka-platforma/>

- <https://parco.gov.ba/hr/rju/o-rju-2/strateski-okviri-za-rju/>
<https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/revidirani-akcijski-plan-1-1.pdf> .
- <https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2017/10/Polugodi%5%a1nji-izvje%5%a1taj-o-napretku-2017..pdf>
- <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2023/02/1.-Analiticka-procjena-stanja-provodjenja-RJU-u-BiH.pdf> - ANALITIČKA PROCJENA STANJA PROVOĐENJA REFORME JAVNE UPRAVE U BIH-Banja Luka 2022
- <https://web2020.ffzg.unizg.hr/international/>
- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/6/izvori-i-podrucje-primjene-prava-europske-unije>
- <https://zir.nsk.hr/islandora/object/unipu%3A1115/datastream/PDF/view-Strnišćak, Mateja, Obrazovna politika u EU, Završni rad, Pula 2016.>
- I. Thapa, Public Administration: Meaning, Scope and its Nature, Public Administration Campus, (2020), Tribhuran University, Nepal,
- I. Batarello, B. Čulig, J. Novak, T. Reškovic, V. Spajić-Vrkaš, (2010), Demokracija i ljudska prava u osnovnim školama, Teorija i praksa, Zagreb, Centar za ljudska prava
- IMF, A Manual of Government Finance Statistics, Wshington, USA, 2001 – dostupno na www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.html
- Ivančević, V. (1983), Institucija upravnog prava, Zagreb
- Izvještaj o napretku na provođenju Revidiranog akcionog plana 1, Strategija za reformu javne uprave BiH, PA RCO 2017,
- J. Johnston, Public Administration: Organizational Aspects, (2001), International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences
- J. Johnston, Public Administration: Organizational Aspects, (2015), International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, (Second Edition)
- Meškić, Z., Samardžić, S. (2018), Pravo Evropske unije II-Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici
- Musa, A. (2014), „6. Forum za javnu upravu „Friedrich Ebert Stiftung“, ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, str.13
- O supsidijarnosti kao sredstvu ograničenja nadležnosti Unije vidi, primjerice, Jacob Oberg, „Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences“, Yearbook of European Law 36, br. 1 (2017):392
- Odluka o uspostavi Ureda koordinatora za reformu javne uprave pri Kabinetu predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, Službeni glasnik BiH, 2004.

godina.

P. Bejaković, (2011), Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, br.1

P. Dimitrijević, (1959), Organizacija i metodi rada javne uprave, Savremena administracija, Beograd

PARCO, Izvještaj o monitoringu, 2014., str. 9, <http://parco.gov.ba/latn/?page=364>.

Prema čl.6. Ugovora o funkcioniranju SL 202, 07.06.2016., riječ je o područjima: zaštite ljudskoga zdravlja, industrije, kulture, turizma, obrazovanja, strukovnog obrazovanja, mladih i sporta, civilne zaštite, te administrativne suradnje.

Presuda od 13.prosinca 1989., Grimaldi, 322/88, EU:C:1989:646, para. 16.

Principi javne uprave, <https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/07/principi-javne-uprave.pdf>

Reforma javne uprave u BiH, Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, Sarajevo, 2015.

Rezolucija o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.–2030.)

Rezolucija o upravljačkoj strukturi strateškog okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.–2030.)

S. Blagovčanin, (2019), Peti dio: Javna uprava-Stanje i tok reforme, Procjena stanja u Bosni i Hercegovini u ispunjavanju političkih kriterijuma pri sticanju statusa kandidata za ulazak u EU, Zašto Ne

S. Jovanović, (1936), Država-pojam države i državne funkcije, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kok A.D, Beograd

Santini G. i S. Bebek, Vodič za razumijevanje obrazovanja, Rifin, Zagreb, 2012.

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

SIGMA Izvještaj za BiH, maj 2016. godine, dostupan na www.sigmaweb.org i Izvještaj o napretku komisije za period 2005-2016. godina dostupan na www.dei.gov.ba.

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

United Nations, System of National Accounts, New York, USA, (1993).,

dostupno na www.unpan.org
Z. Đelmo, (2010), Obim potrebne reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini,
Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije
Univerziteta u Sarajevu

Abstract

Education in Bosnia and Herzegovina is facing many challenges, especially the problem of adjusting educational policies to the standards of the EU. Considering the determination of BiH towards the European path, the reform of the education sector and public administration in that sector is necessary in adjusting to the European values and practices. The EU educational policies present the fundamental directions that can help BiH in improving education quality, strengthening institutional framework, and a better education system management. The reform of the public administration in the education sector in BiH should be based on principles of a good management, transparency and efficiency which are the key to the functioning of the EU education system. In that regard, this paper will present the possibilities of adjusting to the EU standards, and implementations of the modern education programs, as well as the ways of creating the education system in Bosnia and Herzegovina which is inclusive, efficient and ready for the challenges of the 21st century. The reform of the public administration in the education sector presents a long-term process which requires coordinated efforts on all authority levels with the aim of overcoming political, economic and administrative challenges. The introduction of modern educational technologies, the improvement of the personnel resources, the digitalization of the system and the unification of the education standards, are the key steps to improving the education quality in Bosnia and Herzegovina.

Key words: education, public administration, system, management, efficiency, responsibility, transparency, standards, education program.