

Ferid Otajagić*

SISTEM OSNOVNIH VRIJEDNOSTI U JAVNOJ UPRAVI S POSEBNIM OSVRTOM NA STANJE U BOSNI I HERCEGOVINI

SAŽETAK

U ovom radu autor se bavi temom sistema osnovnih vrijednosti u javnoj upravi Bosne i Hercegovine. Ova tema predstavlja kompleksno i važno pitanje u procesu reformi javne uprave i državne službe i članstvu Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. Pod pojmom vrijednosti shvata načela ili kvalitete iz kojih se izvode norme ili standardi koji predstavljaju okvir ponašanja, rada i odnosa javnih službenika. Historijski posmatrano, identifikira tri grupe vrijednosti: političke, pravne i tržišne vrijednosti. Kao tradicionalne vrijednosti u zemljama OSCD-a navode se: političke, pravne, ekonomske (tržišne vrijednosti). Kao glavne pristupe proučavanja vrijednosti u javnoj upravi navodi: deontološki pristup, teleološki pristup i spiritualistički pristup. U analizi stanja vrijednosti u Federaciji Bosni i Hercegovini izlaže ustavne, zakonske i etičke vrijednosti. Međutim, konstatuje da cjelokupno individualno i organizacijsko ponašanje javne službe u Bosni i Hercegovini u praksi manifestuje nedostatke: nepristrasnosti, profesionalnosti, učinkovitosti, kompetentnosti, povjerenja i odgovornosti.

Kao rješenje predlaže da etički kodeks i njegovi izvršni mehanizmi moraju postati sastavni dijelovi ukupnosti organizacionih pravila sistema državne službe, te da se u tom cilju integracija etičke reforme u procesu cjelokupne reforme javne uprave shvati kao pitanje obaveze BiH u procesu priključenja Evropskoj uniji.

Ključne riječi: sistem, organizacija, javna uprava, vrijednosti, političke, pravne, ekonomske, etički kodeks, standard, nepristrasnost, profesionalnost, učinkovitost, kompetentnost, povjerenje i odgovornost.

* Doc. dr. Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

Uvod

Predmet našeg interesovanja je veoma aktuelna tema koja se problemski pojavljuje u procesu reformi javne uprave i evropskih integracija Bosne i Hercegovine. Zapravo, u ovoj temi želimo istražiti zašto postoje različita ponašanja, odnosi prema radu, upravnoj organizaciji, odnosi prema društvu - državi i samim građanima kao korisnicima usluga u različitim razdobljima historijskog postojanja i u različitim državama savremenog svijeta. Također, nas interesuje da li postoje osnovni jedinstveni standardi po kojima se procjenjuje upravno vladanje i ponašanje u javnoj upravi. U kontekstu toga, glavni nam je cilj utvrditi sistem osnovnih vrijednosti u javnoj upravi Bosne i Hercegovine. Da bismo došli do postavljenog cilja, želimo na početku odrediti pojam vrijednosti, sagledati historijski razvoj i prisutnosti vrijednosti i njihovog grupisanja u javnoj upravi. Pored toga, nastojat ćemo saznati koji je to koncept proučavanja vrijednosti u javnoj upravi i koji su glavni pristupi u proučavanju vrijednosti, kako bismo mogli pristupiti i glavnom zadatku, a to je da istaknemo osnovne vrijednosti, počev od ustavnih vrijednosti, zakonskih vrijednosti i etičkih vrijednosti u Bosni i Hercegovini.

Nakon identificiranja cjelokupnog sistema osnovnih vrijednosti, nastojat ćemo dovesti ih u vezu sa osnovnim sistemom vrijednosti u javnoj upravi savremenih država, te predložiti rješenja u smislu preduzimanja mjera usklađivanja sistema vrijednosti Bosne i Hercegovine sa sistemom vrijednosti država Evropske unije.¹

Pojam vrijednosti

Vrijednosti se određuju kao načela ili kvaliteta iz kojih se izvode norme ili standardi koji vode prednostima razvrstavanja ciljeva, djelatnosti, posljedica ili ljudi.² Vrijednosti mogu biti lične (individualne) ili kolektivne. Sasvim je jasno da se javna uprava suočava sa kolektivnim vrijednostima, pri čemu je značajan izvor konflikata i nesklada među individualnim i kolektivnim vrijednostima. Općenito, vrijednosti se ispoljavaju kao zahtijevane i poželjne. To šta je zahtijevano ili naredeno, stvarno predstavlja okvir ponašanja i može se dokazivati određeno ponašanje, kao što je npr. revizija utroška budžetskih sredstava, dok ono što je poželjno nije nužno zasnovano ili evidentno ne proizilazi iz ponašanja ili postupaka. Iz toga

¹ Evropsko partnerstvo za BiH, Program za realizaciju Evropskog partnerstva, www.dei.gov.ba (07.04.2011) i Evropska komisija, Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu u 2005. godini, Evropske integracije; europa.eu.int/comm/enlargement (07.04.2011)

² Stane Vlaj, *Teorija javne uprave*, Ljubljana, 2006, str. 78-79: „Ustav je ono što predstavlja izvor vrijednosti za javne službenike.“

proizilazi da imamo dva ponašanja: ponašanje ili postupanje prema zahtijevanom i ponašanje ili postupanje prema poželjnom. Šta je to poželjno, uključuje i procjenu pojedinca u konkretnom ponašanju ili postupanju. Zahtijevane vrijednosti spadaju u područje antropologije³ i odnose se na cijelo društvo, a poželjne su utvrđene u području moralne filozofije⁴ i tu je, također, veza između vrijednosti i etike.⁵ Kada su u pitanju vrijednosti koje se odnose na cijelo društvo, onda se u političko-etičke ideale najčešće ubrajaju: sloboda, jednakost, dostojanstvo pravednost, solidarnost, sigurnost, tolerancija, blagostanje i život sa prirodom.⁶ Neke od navedenih vrijednosti, prije svih sloboda, dostojanstvo, jednakost i blagostanje, se postavljaju kao pretpostavke za ostvarivanje svih drugih prava pojedinca, građanina i državljanina.⁷

Historijsko-vrijednosni pristup javnoj upravi

Javna uprava, kao „praktično područje nauke“, stalno je u svom postojanju bila povezana sa vrijednostima. Nauka o upravi kao svaka „upotrebna nauka“, nužno se bavi i ostvarivanjem određenih ciljeva.⁸ Historijski pristup upravi upozorava da su bili različiti pristupi javnoj upravi. Moderne teorije uprave naglašavaju da uprava stalno ima ideološki sadržaj i još posebno vrijednosni sadržaj. S druge strane, pojedini naučnici i praktičari područje javne uprave predstavljaju kao vrijednosno neutralno i kao razlog za to navode:

Prvo, zahtjev da se javna uprava odvoji od politike i da se državni službenici ne smiju baviti politikom i drugo, težnja za racionalnosti, objektivnosti i kvantifikacijom.

U dvadesetom stoljeću, pitanje vrijednosti etike bilo je na margini. Međutim, i danas još uvijek postoji dihotomija između politike i uprave i ona preovladava u prvom planu kod oblikovanja i evolucije javnih politi-

³ Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 97: „Javna uprava kao „praktično područje nauke“ stalno je bila povezana sa vrijednostima.“

⁴ Želimir Domović, Šime Anić, Nikola Klajić, *Rječnik stranih riječi*, Beograd, 2001, str. 919: „Moral (lat. Mos gen. moris običaj, moralis) fil. skup običaja, osobito dobrih običaja, onih koji omogućuju povoljan i skladan opstanak i razvitak pojedinca i društva, vrlina, krijepost, najviši zakon održavanja ljudskog; misao kojoj je cilj podučiti, pouka (npr. neke priče, basne); pren. društveno raspoloženje, duh hrabrost, npr. vojnički moral; usp. etika.“

⁵ Želimir Domović, Šime Anić, Nikola Klajić, *Rječnik stranih riječi*, Beograd, 2001, str. 408: „Etika (grč. Ethos običaj, ethike) fil. dio filozofije koji proučava i procjenjuje moralne vrijednosti (što je dobro ili što je loše, što treba biti ili što ne treba biti), podrijetlo i načela moralnosti (još se zove moralna filozofija, znanost o moralu).“

⁶ *Leksikon temeljnih pojmova politike - Abeceda demokracije*, Soroš - Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 1994, str. 17-20.

⁷ Marijana Pajvančić, *Ustavno pravo I*, Novi Sad, 1998. i Toma Živanović, *Sistem sintetičke pravne filozofije*, Beograd, 1959.

⁸ Rudolf Fon Jering, *Cilj u pravu*, Podgorica, 1998, str. 26.

ka, bez odgovarajućeg poštivanja etičkih pravila i moralne osude.⁹ Ovdje primjećujemo da je dihotomija u osnovi pogrešna, jer se područje javne uprave smatra vrijednosno neutralnim, njeno provođenje nepristrasno i, takoreći, mehaničko. Sve to je doprinosilo povećanju amoralizma u javnoj upravi, odnosno slabljenje ideala ili vrijednosti u javnoj upravi, kao što su, naprimjer, upravljanje (vladanje), javna dužnost, javna služba, profesija i nastojanja da javni službenici svoju dužnost obavljaju pravično, nepristrasno, učinkovito i etički. Tako se služenje državi povezuje sa služenjem demokratskim idealima i tu dolazi do sukoba etičkih ideala u javnoj upravi sa gledanjima koja dolaze iz preduzetničke prakse i tržišne retorike koje traže, npr., smanjenje birokratije, ograničenje budžeta, stavljanje naglasaka na rezultate po svaku cijenu, obrada javnosti kao korisnika, itd. Ovo razmišljanje polazi od pretpostavke da smanjenje birokratskog aparata ima za posljedicu i smanjenje birokratskih problema. Pritom se potpuno zanemaruju moralne i etičke vrijednosti. Usljed takvog gledanja, premalo pažnje se posvećuje političkim gledištima i zahtjevima, te demokratskim vrijednostima, kao što su npr. javni interes i poštivanje prava itd. Izlaz se traži u tzv. tržišnim vrijednostima: uspješnost (učinkovitost), ekonomičnost, produktivnost, efikasnost, inovativnost, rukovođenje kojima se nužno dodaju još i praktične i pravne vrijednosti. Među osnovne političke vrijednosti u javnoj upravi spadaju: odgovornost, odziv, legitimnost, društvena pravičnost, otvorenost, preglednost i drugo.

Pravne vrijednosti u javnoj upravi su: zakonitost, legalnost, zaštita prava građana, pravični postupci, pravna odgovornost uprave itd. Pravne i političke vrijednosti su tradicionalno povezane sa državama Evrope, dok se tržišne vrijednosti ili pristup zasnivaju na pragmatičnom duhu i preduzetništvu i obilježje su Sjedinjenih Američkih Država. Razlozi se nalaze u različitim tendencijama i različitom historijskom razvoju.

Pravne i političke vrijednosti, takođe, se razlikuju po svom historijskom izvoru: demokratske političke vrijednosti proizilaze iz ideologije i prakse antičkih grčkih demokratija. Pravne vrijednosti svoj izvor imaju u rimskom pravu. Iz toga proizilazi zahtjev, s jedne strane, za demokratskim nadzorom nad upravom i, s druge strane, zahtjev za poštivanje ideala pravne države i odgovarajućih pravnih postupaka. Vrijednosti u javnoj upravi izražavaju se u smislu ili kao posljedica izloženog kao: ekonomske, političke i pravne vrijednosti. Tako se vrijednosti pokazuju kao povezujući elemenat između politike i javne uprave, jer ne treba zaboraviti da i javna uprava i samo učestvovanje, kako pri oblikovanju, tako i pri izvršenju javnih politika i ra-

⁹ Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 80.

zvijanje moralnih i profesionalnih standarda radi samokontrole. Traženje odgovornosti od javne uprave uslovljava i stvaranje etičkih kodeksa javnih službenika i uvođenje etike u proučavanje javne uprave. Time se etički kodeks predstavlja kao pravila određene profesionalne grupe. Naprimjer, javni službenici policije, carinske uprave, porezne uprave itd., koji oblikuju etička pravila ponašanja kao kriterij postupanja i ponašanja i odraz su društvene stvarnosti u svijesti pojedinca i djeluju povezujuće, smanjuju nesigurnost u ponašanju, predviđaju sankcije u slučaju neetičkog ponašanja i sl. Sasvim se osnovano može reći da i sami javni službenici imaju i određenu političku ulogu, koja uključuje diskreciono odlučivanje,¹⁰ zbog čega su vrijednosne i etičke odgovornosti službeničkog postupanja veoma značajne. Problem vrijednosti i etike je izraženija u javnoj upravi, jer je djelatnost u javnom sektoru usmjerena ka širem spektru ciljeva i podvrgnuta većim ograničenjima nego u privatnom sektoru. Javni službenici su podvrgnuti protivriječnim zahtjevima, moraju uspostaviti odvajanje od društva da ne zapadnu u zagovarane djelimičnih interesa, s druge strane, moraju predstavljati društvo da ne bi potkopali legitimnost države u očima javnosti. Zbog toga je potrebno uspostaviti etičko postupanje javnih službenika.¹¹

Koncept proučavanja vrijednosti u javnoj upravi

Empirijsko proučavanje najvažnijih vrijednosti u javnoj upravi u 29 država OECD-a¹² pokazalo je sljedeće: nepristrasnost se pokazala kao prva vrijednost (24 države), zakonitost (22), integritet (18), preglednost (14), učinkovitost (14), jednakost (11), odgovornost (11) i pravičnost (10).

Ovi rezultati upozoravaju da su pravne i političke vrijednosti jednako značajne kao i menadžerske (ekonomske) vrijednosti. Tako je SIGMA (zajednički projekat EU i OECD) pravila uzorak modela etike javnih službenika, čiju etičku infrastrukturu čine političke potpore, učinkovita pravna struktura, učinkoviti mehanizmi nadzora i odgovornosti, uputstava, odnosno etički kodeksi za vršenje upravnih zadataka, profesionalna socijalizacija (osposobljavanje i primjerno vladanje rukovodstva), potporu okoline, uslovi (plaće i sigurnosti zapošljavanja), koordinacijska i nadzorna tijela za etička pitanja (provjeravanje, savjetovanje, nadzori i iniciranje etičkog

¹⁰ Velimir Ivančević, *Institucije Upravnog prava*, Zagreb, 1983, str. 197-206: „U kojem upravo može ostvariti slobodu izbora između zadanih alternativa... od diskrecione ocjene treba razlikovati i arbitražnu odluku. Arbitrarnost je zapravo najšire područje slobodnog odlučivanja na podlozi zakonskog ovlaštenja - to je neka vrsta legalizirane samovolje, jer se donosiocu odluke u konkretnom slučaju ostavlja da određenu svrhu realizira sredstvima koja su stvar njegove osobne volje.“

¹¹ www.adsfbih.gov.ba (07.04.20119)

¹² Organisation for Economic Co-operation and Development - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj.

ponašanja) i civilna društva sa informacijskom otvorenošću i sistemskim prostorom za žalbe, zbog neetičkog postupanja javnih službenika. Koncept je cjelovit i sistemski podržan, jer pokriva funkcije usmjerenja (politička potpora, etički kodeks i profesionalna socijalizacija), upravljanja (podržavajuća okolina sa kadrovskom politikom i nadzornim argumentima) i nadzora (učinkovita pravna struktura, mehanizmi nadzora, odgovornosti i javnosti).¹³

Tako su ključne vrijednosti javne uprave u javnim dokumentima u državama OECD-a navedene u sljedećoj tabeli:

		SAD	VB	ŠVED	HOL	NJEM	FR	IT
Socijalne i demokratske vrijednosti	Nepriistrasnost	X	X	X	X	X		X
	Zakornost	X	X	X	X	X		X
	Poštenje	X	X	X	X	X		
	Jednakost	X		X	X	X		
	Pravda			X		X		
	Preglednost	X	X	X				
	Odgovornost		X	X				
Profesionalne vrijednosti	Učinkovitost	X		X				X
	Poštovanje državnih izvora	X		X				
	Povjerenje	X		X	X	X		
	Pristojnost					X		

Tako je studija OECD-a sa naslovom „Povjerenje u vladu“ (2000.), kao polazište imala argumentaciju da bi se ojačalo povjerenje u vladu, ako bi se poštovale socijalne i demokratske vrijednosti, na jednoj strani, i profesionalne vrijednosti, na drugoj strani. Socijalne i demokratske vrijednosti, prema mišljenju autora studije, su „tradicionalne vrijednosti vlade“. U tradicionalne vrijednosti, koje su u tim državama OECD-a najčešće spominjane, su: nepriistrasnost, zakonitost, integritet, poštenje, jednakost, pravednost, preglednost, otvorenost, održivost i odgovornost. Kao nove profesionalne vrijednosti u javnom sektoru određuju tzv. „menadžerske“ vrijednosti, a to su: učinkovitost, odgovarajući postupak sa državnim sredstvima, povjerenje i pristojnost. Često se tvrdi da je određivanje vrijednosti pod utjecajem tradicije, morala i vjerskim utjecajima.¹⁴

¹³ Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 81.

¹⁴ Rudolf Fon Jering, *Cilj u pravu*, Podgorica, 1998, str. 261-554, „Navika, običaj, cjelishodnost, moralnost - fundamentalni problemi etike“.

Zbog toga se traži objektivan, odnosno primjieran način postavljanja zajedničkih temelja kod utvrđivanja upravnih vrijednosti i dužnosti, koje doprinose rješavanju problema, traženje jedinstvenih standarda za procjenu upravnog vladanja.

Kao koncept, odnosno tipologija vrijednosti u upravnom vladanju navode se vrijednosti, odnosno tipologija ili „kvalitet koji moraju da imaju javni službenici“: disciplina, upraviteljstvo, nadzorništvo, pravednost i osnovne vrline koje uključuju dužnosti pojedinca prema državi, ustavu i javnom interesu.¹⁵ Brezovšek (2000.) koncept opredjeljenja vrijednosti u javnoj upravi izvodi iz dva glavna cilja javne uprave, a to su: legitimnost, koja obuhvata legalnost i politički nadzor, i učinkovitost, koja predstavlja stručnost i osposobljenost javnih službenika. Tako koncept pouzdane uprave predstavlja: legalnost, politički nadzor i odgovornost, stručnost i učinkovitost i uspješnost. Kod obrade vrijednosti moramo odgovoriti na neka osnovna pitanja javne uprave: 1. kako osigurati da građani budu svi jednako i pravično tretirani, bez privilegija i diskriminacije; 2. kako osigurati da javna uprava odgovara željama i programima zakonito izabrane demokratske vlasti; 3. kako osigurati da upravne odluke i djelatnosti budu učinkovite pri ostvarenju zakonitih i politički opredijeljenih ciljeva; i 4. kako osigurati ostvarenje ciljeva u javnoj upravi. Dakle, koncept obuhvata: zakonitost, odgovornost, profesionalnost, promišljenost i druge aspekte i vrijednosti, gdje je važno da sadrži, kako ekonomske tako političke i pravne vrijednosti.

Tipologija Ronalda Manzerija (1984:27-400) obuhvata šest kriterija za ocjenjivanje djelovanja javne uprave i donošenja odluka, dijeleći ih na dvije grupe. Prva grupa, instrumentalne vrijednosti: učinkovitost, uspješnost, legitimnost i supstantivne vrijednosti: prihvatljivost, vjerodostojnost i pravednost.

Cjelovit koncept vrijednosti javnog menadžmenta nalazimo kod Christophera Hooda (1991.), koji ističe tri vrste ključnih vrijednosti u javnom menadžmentu, kao što je navedeno u sljedećoj tabeli:¹⁶

	SIGMA TIP (smisao)	THETA TIP (poštenost)	LAMBDA TIP (uzdržanost i gipkost)
Standard uspješnosti	Sigurnost	Otvorenost	Gipkost
Standard neuspješnosti	Rasipnost	Zloupotreba položaja	Poraz
Vrednovanje uspjeha i neuspjeha	Vrijeme i novac	Povjerenje i nepovjerenje	Sigurnost
Nadzorni pogled	Onput	Proces	Input/proces

¹⁵ Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 82: „Andrew Dunsire (1988:179-191) prelaže sljedeću tipologiju 'kvalitet' koju trebaju da imaju javni službenici“. Uporedi Mihailo Đurić, *Sociologija Maxa Webera*, Zagreb, 1964, str. 159.: „Weber navodi čitav niz prednosti birokratskog načina upravljanja nad nebirokratskim. Najvažnije prednosti bile bi ove: tačnost, brzina, jednoobraznost, poznavanje dokumenta, trajnost, predvidljivost, stroga potčinjenost, ušteda na materijalnim i ličnim rashodima.“

¹⁶ Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 83.

Menadžerske vrijednosti su jasno vidljive u konceptu štednje (uklapanje izvora za poslove datih ciljeva) i rasipnost (neučinkovitost, smutnju, nered) i gubljenje vremena i novca (troškovi).

Tradicionalne vrijednosti javne uprave nalazimo u drugoj vrsti vrijednosti, a to su: otvorenost (poštenost, uzajamnost, odgovarajuća podjela zadataka), zatim različite zloupotrebe položaja (pristrasnost, nepravednost) i povjerenje i opravdanost (privola, legitimnost, zakonitost, politička opravdanost). U trećoj vrsti vrijednosti radi se o određenoj povezanosti ili smjesi upravnih i menadžerskih vrijednosti, gdje je naglasak na izdržljivoj i elastičnosti (povjerenje, prilagodljivost, ustrajnost) u nesreći i porazu (slom, rasulo, rizik) i sigurnost i preživljavanje (povjerenje, ruka pravde). Ovim se vrijednostima omogućava normativni okvir za djelovanje menadžera.¹⁷

Glavni pristupi proučavanju vrijednosti u javnoj upravi

Iz koncepta proučavanja vrijednosti u javnoj upravi proizilaze tri glavna pristupa proučavanja vrijednosti u javnoj upravi:

- deontološki pristup,
- teleološki pristup i
- spiritualistički pristup.

Njihova razlika se sastoji u tome da su utemeljeni na osnovnim načelima ili na logičnoj analizi uzroka i posljedica, odnosno efekata.

Deontološki pristup pokušava pronaći i odrediti osnovne vrijednosti i spoznati dužnosti pojedinaca i njihove obaveze, bez obzira na okolnosti. Ovaj pristup izlazi iz okvira željenog. Rješenje o ciljevima i sredstvima stalno je bilo u središtu zanimanja javne uprave (kao discipline). Već dugo je poznato da postoje dva puta za poboljšanje provođenja javne uprave. Prvi se odnosi na ljudske izvore, rukovođenje, motivaciju i obrazovanje, drugi na institucije i sisteme, koji trebaju vrednovati poželjne učinke. U tom slučaju, svi su stručnjaci za javnu upravu u određenoj mjeri institucionalisti. Sve značajnije reforme javne uprave sadrže i promjene formalnih i neformalnih pravila sa željom, odnosno ciljem promjene ponašanja ljudi i javnih službenika sa razjašnjenjem i razgraničenjem uloga, promijenjenim odnosima moći ili uvođenjem novih organizacija.

¹⁷ Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 84 i Rudolf Fon Jering, navedeno djelo, str. 293-294: „Pravo-nepravo, poredak-neporedak, mir-nemir, moral-nemoral, moralnost-nemoralnost, pristojan-nepristojan, vrlina-nevrlina, čast-nečasnost, zahvalnost-nezahvalnost, milosrdnost-nemilosrdnost, vjernost-nevjernost, pravda-nepravda, miroljubivost-nemirosljubivost, podnošljivost-nepodnošljivost, ljubav-neljubav, stid-bestidnost.“

Teleološki pristup zasnovan je na analiziranju uspješnosti odlučivanja pri osiguravanju zahtijevanih učinaka, posljedica, odnosno ciljeva. Mada je taj pristup još uvijek u okviru željenog, posvećuje daleko više pažnje posredovnim oblicima stvarnosti na putu ostvarivanja ciljeva i željenih vrijednosti. On, također, utvrđuje uzročne veze između sredstava i ciljeva. Teleologija je, zapravo, nauka o konačnim ciljevima i razlozima. Kao pristup proučavanju upravne kulture naglašava, prije svega, procesi i postupci u javnoj upravi morali bi biti podređeni njihovoj konačnoj namjeni, odnosno ciljevima. Naglasak je, dakle, na učincima, rezultatima i ciljevima. Teleološki pristup tako izvire iz filozofije kao i policy analize. Utilitaristička škola filozofije ima značajan slogan („najveće dobro za najveći broj“), ali takav pristup ne pomaže mnogo kod odlučivanja, kada pravo većeg broja ograničava pravo nekih, niti kod razmatranja o sredstvima za postizanje željenih ciljeva.

U javnoj upravi problematika ovog pristupa proizilazi iz konflikata vrijednosti i mogućih posljedica. Npr., kruto držanje načela, bez obzira na posljedice.

Spiritualistički pristup se bavi ciljevima, namjeni i svrsi života, ima veliki utjecaj na osjećaj šta je pravo, a šta krivo (dobro i zlo), usmjerava ljude brizi za druge i djelovanju za zajedničko dobro. Moralni oblik vladanja i upravljanja sastavni je dio poboljšanja javne službe i dobrog vladanja, koje zavisi od toga kako javni službenici vide budućnost društva, kako djeluju pojedinačno i zajednički u zaštiti zajedničkog dobra i kako poštuju svoje moralne obaveze prema društvu. Zahtijevanjem ustroja na moralu u javnoj upravi i upravnom odlučivanju može se ojačati etičke i moralne obaveze ljudi i organizacija koje predstavljaju etiku i moral javnih službenika. Jer, upravna odgovornost javnih službenika je, prije svega, moralno pitanje.

Cjelovita obrada upotrebe vlasti, moći i autoriteta od strane javnih službenika bila bi nepotpuna i manjkava bez sva tri pristupa (deontološkog, teleološkog i spiritualističkog). Tek sa upotrebom sva tri pristupa može se oblikovati predstava o ljudskoj, humanoj vladavini i upravljanju. Bez tih pristupa nijedno zakonodavstvo, kodeksi, vanjski ili unutrašnji nadzor, prijetnja kažnjavanjem i slično, ne mogu prisiliti javne službenike na etičko i moralno ponašanje.¹⁸

¹⁸ Stane Vlaj, navedeno djelo, str. 86: „Države u kojima je najveća korupcija, po analizama organizacije Transparency International, imaju najrazličitije zakonodavstvo i mehanizme nadzora pa se ona, bez obzira na to, nastavlja. Ako javne službenike ne usmjerava osjećaj poslanstva, služenja drugim, unutarnja duhovnost, ne možemo očekivati dobru vladavinu (vlade i pravde). To je posao javnog povjerenja, javna služba je poslanstvo za osobe koje bi morale znati kako postupiti moralno u skladu sa vrijednostima, iskrenošću i poštovanjem i vršiti svoju službu lojalno, učinkovito i ekonomično. Dobro vladanje je, u suštini, moralna hrabrost i preduzetnost.“

Stanje vrijednosti u upravi Federacije Bosne i Hercegovine

Prateći dosljedno konceptualno izlaganje u smislu postojanja socijalnih i demokratskih vrijednosti, te profesionalnih vrijednosti i tržišnih vrijednosti sa sva tri glavna pristupa proučavanja vrijednosti u javnoj upravi (deontološki, teleološki i spiritualistički pristup), počet ćemo identifikacijom ustavnih vrijednosnih načela, a to su: dostojanstvo, sloboda, jednakost, blagostanje, demokratski organi vlasti, pravične procedure, zaštita privatnog vlasništva, unapređenje tržišne privrede, nediskriminacija, međunarodni standardi, pluralističko društvo, multietnično društvo itd.¹⁹

Uvidom i analizom funkcionisanja (rada) organa uprave izdvajamo sljedeća načela ili vrijednosti: načelo zakonitosti, načelo samostalnosti, načelo efikasnosti, načelo javnosti, načelo saradnje, načelo upotrebe jezika i pisma i načelo odgovarajuće zastupljenosti službenika.²⁰

Dalje, uvidom u Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, po kome se rješavaju upravne stvari o pravima i dužnostima, također, ima svoja načela: načelo zakonitosti, zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, efikasnosti, materijalne istine, samostalne ocjene dokaza, saslušanja stranaka, samostalnost organa u rješavanju, prava na žalbu, konačnosti, pravosnažnosti, ekonomičnosti postupka, pomoći neukojoj strani, upotrebe jezika i pisma, transparentnosti, oficijelno i privatno načelo, inkviziciono i dispoziciono načelo, usmenosti i pismenosti, posrednosti i neposrednosti, javnosti i koncentracije.²¹

Pored toga, Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine sadrži i sljedeće principe i vrijednosti: zakonitost, transparentnost, javnost, odgovornost, učinkovitost, ekonomičnost, profesionalna nepristrasnost i politička nezavisnost.²²

Etički kodeks za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine navodi principe etičkog kodeksa državnih službenika u izvršavanju zadataka predviđenih opisom radnog mjesta, da su dužni, pored obaveza koje proizilaze iz ustava, zakona i drugih propisa, državni službenici pridržavati se:

- poštivanje Ustava Bosne i Hercegovine, Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, zakona i drugih propisa u Državi Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine;

¹⁹ *Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 4 – Ustav*, JP NIO, „Službeni list BiH“, Sarajevo, 1999.

²⁰ Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, *Upravno pravo - Opšti dio*, Sarajevo, 2004, str. 122-129.

²¹ *Zakon o upravnom postupku*, „Službene novine FBiH“, broj 2/98, član 4 do člana 16.

²² *Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine*, „Službene novine Federacije BiH“, broj 29/03, član 4.

- poštivanje i privrženost pravnom poretku Države Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine;
- poštivanje vrijednosti međunarodnog prava;
- sprečavanje zloupotrebe pozicije u organu državne službe u korist ličnog interesa;
- svjesno, stručno, samostalno i odgovorno obavljanje zadataka, uz puno zalaganje za afirmaciju državne službe i čuvanje njenog ugleda, o čemu se mora voditi računa i van radnog vremena;
- pronalaženje, u svakom konkretnom slučaju, na ustavu i zakonu zasnovanog rješenja i sprečavanja nepravilnosti u radu organa državne službe;
- strpljivo, pristojno i ljubazno ponašanje prema zaposlenima u organu državne službe, prema građanima kao strankama, u ostvarivanju njihovih ustavom i zakonom utvrđenih prava, poštivanje njihovog dostojanstva, prava i sloboda, ravnopravnosti i jednakosti;
- ažurnost i tačnost u radu;
- poštivanje radne discipline;
- razvijanje ličnog entuzijazma za rad u konkretnom organu državne službe i kult rada uopće;
- što bolje uslove za rad drugih zaposlenih u organu državne službe (npr. da se uzdrži od glasnog smijanja, galame, dovikivanja, bacanja stvari, igre i šale koje su nedolične za državnu službu);
- prikladnu odjevenost;
- svođenje privatnih posjeta u organu državne službe na najmanju mjeru;
- da se imovina i radno vrijeme ne koriste u privatne svrhe;
- njegovanje lijepe riječi (usmene i pisane) na jezicima koji su u službenoj upotrebi u Federaciji Bosne i Hercegovine;
- stalno opće i stručno obrazovanje, usavršavanje i kulturno ponašanje;
- da svoje znanje prenosi nesebično na druge zaposlene u organu državne službe i da im daje tačne informacije;
- da nagrađivanje bude samo rezultat rada;
- izbjegavanje sklonosti ka favoriziranju određenog državnog službenika;
- razvijanje kolegijalnih i korektnih odnosa prema drugim državnim službenicima.²³

²³ www.adsfbih.gov.ba (07.04.2011)

Na osnovu tačke 8. etičkog kodeksa za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine donesen je i etički kodeks „Pravila ponašanja radnika Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine“;

- radnik u okviru svojih prava, obaveza i ovlašćenja, dužan je da se pri obavljanju svojih poslova pridržava principa zakonitosti, objektivnosti, profesionalne nepristranosti, odgovornosti, efikasnosti, ekonomičnosti i pravičnosti;
- radnik mora biti iskren i ne smije namjerno davati lažne ili netačne usmene ili pismene izjave kod pitanja od službenog interesa;
- radnik je dužan u svom radu da ima jednak profesionalan pristup prema svim strankama i da predmete u poreznom postupku obrazuje bez davanja prioriteta bilo kome iz bilo kojih razloga, osim profesionalnih;
- radnik mora svojim ponašanjem i radom da čuva i unapređuje ugled Porezne uprave, kako na radnom mjestu tako i u privatnom životu;
- radnik je dužan da u svom radu poštuje ljudska prava i slobode i ni po kom osnovu ne vrijeđa nacionalnu pripadnost, jezik, pol, rasu, boju kože, vjeroispovijest, političku ili drugu pripadnost, etničko ili socijalno porijeklo, imovinsko stanje, obrazovanje ili drugi status;
- radnik je dužan da se na radu, u kontaktu sa strankama i drugim licima, ponaša ljubazno, kulturno i profesionalno, kao i da im pruža svu potrebnu pomoć u poreznom postupku, ukoliko oni nisu upoznati sa svojim pravima i obavezama;
- radnik mora u odnosu sa kolegama iskazivati poštovanje, saradnju, iskrenost i povjerenje;
- radnik je dužan da sa maksimalnom pažnjom čuva, brine i održava sredstva, opremu, radne i druge prostorije u kojima radi i koje koristi, a materijal i opremu koja mu je službeno na raspolaganju mora da koristi sa pažnjom dobrog domaćina i ne smije da ga koristi u privatne svrhe. Radnik je dužan pri odlasku iz Porezne uprave vratiti svu imovinu sa kojom je zadužen;
- radnik je dužan da vodi računa o svom izgledu i načinu odijevanja, posebno o ličnoj higijeni, čistoći, urednosti i pristojnom izgledu i oblačenju.²⁴

Uprava za indirektno oporezivanje, na osnovu člana 16. Zakona o upravi i člana 38. st. 1 Zakona o upravi za indirektno oporezivanje, donijela je kodeks ponašanja, odnosno pravila ponašanja:

²⁴ www.pufbih.ba/o_poreznoj/kodeks.php (07.04.2011)

- Javnost ima pravo da od uposlenih u Upravi za indirektno oporezivanje (u daljnjem tekstu: UIO) očekuje poštenje, profesionalnost i nepristrasnost. Da bi održali povjerenje javnosti u poštenje, profesionalnost, nepristrasnost i intergritet, važno je da se otkloni svaka sumnja da iza radnji uposlenih stoje drugi motivi, kao i da pravila definirana ovim kodeksom budu primjenjivana u toku i van radnog vremena.
- Ključni elementi pravila ponašanja koja se utvrđuju ovim kodeksom odnose se na:
 1. odgovornost uposlenih za pridržavanje zakonskih odredbi i kodeksa;
 2. odnose sa građanima;
 3. primanje poklona, gostoprimstva i drugih beneficija;
 4. nepristrasnost, izbjegavanje sukoba interesa i nespojivosti;
 5. ponašanje vezano za novčana sredstva;
 6. povjerljivost i korištenje službenih informacija;
 7. upotreba imovine UIO;
 8. radno okruženje.²⁵

Iz izloženih načela, odnosno vrijednosti u Ustavu Bosne i Hercegovine, zakonima i etičkim kodeksima i analizirajući faktičko stanje i funkcionisanje javne uprave i odnos državnih službenika prema radu, prema organizaciji u kojoj radi, prema društvu - državi i prema građanima, najjasnije se ističu nedostaci nepristrasnosti, profesionalnosti, učinkovitosti, povjerenja i odgovornosti, iako su normativno vrednovani kao vrijednosti, naprimjer, kao zakonski principi „učinkovitost i ekonomičnost“, „profesionalna nepristrasnost“, „politička nezavisnost“.

Generalno gledano, javna uprava je „nedjelotvorna i skupa“, „glomazna“, ne postoji izražena profesionalna nepristrasnost, niti je uprava odvojena od politike da bismo govorili o političkoj nezavisnosti. U pogledu povjerenja građana u javnu upravu ili vlast ukupno, ono je veoma nisko, te ne postoji sistemska i efikasna odgovornost.²⁶

Šta je potrebno uraditi kako bismo imali efektivan utjecaj i na individualno i na organizacijsko ponašanje, odnosno kulturu? Prije svega treba utvrditi osnovne vrijednosti i principe državne službe i državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine slijedeći dosljedno vodič za razvoj

²⁵ www.uino.gov.ba (07.04.2011)

²⁶ Vanjskopolitička inicijativa BiH, Strukture upravljanja državom u BiH (www.vpi.ba, 07.04.2011), str. 49-61.

kodeksa koji su predložile članice Evropske unije.²⁷ Osnovne i prioritetne vrijednosti bi trebale biti: služenje javnom interesu, integritet, kompetentnost, politička nepristrasnost, neutralnost, zakonitost, poštenje, odgovornost, transparentnost, otvorenost, korektnost, pravičnost, primjerenost, liderstvo i izbjegavanje sukoba interesa. Uz to predvidjeti efikasne i konkretne instrumente za praćenje zadatog i poželjnog ponašanja državnih službenika kao i jasne mehanizme za implementaciju, odnosno izvršenje da bismo razvili nepristrasne profesionalne, učinkovite, kompetentne, povjerljive i odgovorne državne službe.²⁸

Posebno je potrebno naglasiti značaj i ulogu Agencije za državnu službu koja će morati preuzeti zakonske odgovornosti za kreiranje i provedbe politika u oblasti ljudskih potencijala, i to kroz razvoj vlastitih kapaciteta, ali i kroz obezbjeđivanje stručne pomoći i opći razvoj menadžmenta ljudskih potencijala u ministarstvima i drugim tijelima. Najkraće, agencije trebaju preuzeti odgovornost i ključnu ulogu u:

- razvoju i nadgledanju politika djelovanja i principa u oblasti ljudskih potencijala,
- uspostavljanju standarda i monitoringa,
- davanju savjeta i smjernica,
- koordiniranju, komuniciranju i primjeni najbolje prakse u čitavoj BiH,
- odgovornosti ministarstava za učinkovitu provedbu, te
- izvještavanju prema vladama/parlamentima.²⁹

Pored toga, veoma značajnu koordinacijsku ulogu u reformi javne uprave ima Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, čije informiranje je bio odgovor na potrebe građana za efikasnijom i odgovornijom javnom upravom na svim nivoima vlasti, sposobnom za preuzimanje obaveza u procesu eurointegracija Bosne i Hercegovine. Ured ima pokretačku snagu u reformi javne uprave, a njegova najvažnija uloga je da koordinira reformske aktivnosti između Vijeća ministara, entitetskih i Vlade Brčko distrikta, blisko saradujući sa Delegacijom Evropske komisije u Bosni i Hercegovini. Ured je sačinio, a vlade na svim nivoima 2006.godine usvojile državnu Strategiju reforme javne uprave i Akcioni plan 1 sa mjerama za njeno provođenje, potvrđujući time opredjeljenost za uspjeh reforme. Temeljem navedenih strateških dokumenata, Ured

²⁷ Strategija za Evropske integracije, <http://www.dei.gov.ba> (07.04.2011) i Evropska komisija, GD za proširenje, „Vodič za osnovne upravne strukture potrebne za provedbu Acquisa“, www.oecd.org (07.04.2011)

²⁸ Policy studija nalazi se na www.soros.org.ba(07.04.2011)

²⁹ Strategija za Evropske integracije, <http://www.dei.gov.ba> (07.04.2011), str 33.

koordinatora usmjerava i prati reformu javne uprave, kako bi njena unaprijeđena organizaciona struktura uz primjenu najbolje evropske prakse bila sposobna da provede cjelokupan proces euointegracija BiH i postane djelom Evropskog administrativnog prostora.

Vizija Ureda je unaprijeđenje usluga vlasti pod sredstvom reformirane javne uprave, a misija iniciranje, koordinacija i promocija reforme na svim nivoima s ciljem zaštite interesa građana Bosne i Hercegovine.³⁰

Zaključak

Pojam vrijednosti možemo odrediti kao načela ili kvalitete iz kojih se izvode norme ili standardi koji služe kao okvir ponašanja u organizaciji i prema građanima od strane javne uprave i državnih službenika. Vrijednosti uopšte se ispoljavaju kao zahtijevane i poželjne. To što je zahtijevano ili naredeno predstavlja stvarno okvir ponašanja, dok poželjno uključuje i procjenu pojedinca u konkretnom ponašanju ili postupanju o tome. Zahtijevane vrijednosti spadaju u područje antropologije i odnose se na cijelo društvo, a poželjne su utvrđene u području moralne filozofije.

Historijsko vrijednosni pristup u javnoj upravi otkriva nam političke, pravne, ekonomske (tržišne) vrijednosti, ali i etičke vrijednosti ili standarde uobičajenog ponašanja državnog službenika u vršenju javne službe.

Iz koncepta proučavanja vrijednosti u javnoj upravi proizilaze socijalne i demokratske vrijednosti: nepristrasnost, zakonitost, poštenje, jednakost, pravda, preglednost i odgovornost. U profesionalne vrijednosti spadaju: učinkovitost, poštivanje državnih izvora, povjerenje i pristojnost. Koncept proučavanja vrijednosti u javnoj upravi traži da se zajedno proučavaju i tradicionalne vrijednosti, kao političke i pravne vrijednosti, ali i profesionalne vrijednosti kao što su tržišne, ekonomske ili menadžersko-poduzetničke vrijednosti u javnoj upravi. Glavni pristupi proučavanja vrijednosti u javnoj upravi svrstani su u tri grupe: deontološki, koji pokušava pronaći i odrediti osnovne vrijednosti i spoznati dužnosti pojedinaca i njihove obaveze, bez obzira na okolnosti, teleološki pristup zasnovan na analizi uspješnosti u ostvarivanju zadataka, odnosno ciljeva i spiritualistički pristup koji akcenat stavlja na osjećaj, moralnost, dobro vladanje i zaštitu zajedničkog dobra. U pristupu obrade vrijednosti u javnoj upravi predlaže se cjelovit pristup sva tri oblika pristupa.

U analizi sistema osnovnih vrijednosti u javnoj upravi Bosne i Hercegovine identifikuju se ustavna načela, odnosno vrijednosti: dostojanstvo, sloboda, jednakost, blagostanje, demokratski organi vlasti, pravične procedure,

³⁰ <http://parco.gov.ba/latn/>.(07.04.2011)

zaštita privatnog vlasništva, unapređenje tržišne privrede, nediskriminacija, međunarodni standardi, pluralističko društvo, multietnično društvo itd. U radu i funkcionisanju organa uprave kao zakonska načela ili vrijednosti su: načelo zakonitosti, samostalnosti, efikasnosti, javnosti, saradnje, upotrebe jezika i pisma i odgovarajuće zastupljenosti službenika. Dalje, kao zahtijevano ponašanje nalazimo osnovna načela u zakonu o državnoj službi kao: načelo zakonitosti, transparentnosti, javnosti, odgovornosti, učinkovitosti, ekonomičnosti, profesionalne nepristrasnosti i političke nezavisnosti. Pored toga, Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine predviđa sljedeća načela: načelo zakonitosti, zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, efikasnosti, materijalne istine, samostalne ocjene dokaza, saslušanja, samostalnosti organa u rješavanju, pravo na žalbu, konačnosti, pravosnažnosti, ekonomičnosti, pomoći neukoj stranci, upotreba jezika i pisma, transparentnosti, oficijalno i privatno načelo, inkviziciono i dispoziciono načelo, usmenosti i pismenosti, posrednosti i neposrednosti, javnosti i koncentracije. U domen poželjnog ponašanja spadaju i vrijednosti ili principi etičkog kodeksa državnih službenika navedeni u etičkom kodeksu za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine.

Iz navedenog sistema osnovnih ustavnih vrijednosti, zakonskih vrijednosti i vrijednosti etičkog kodeksa ponašanja državnih službenika dalo bi se zaključiti da postoje normativno pravno i na papiru tzv. tradicionalne vrijednosti ili demokratsko-političke, odnosno političke i pravne, a djelimično i ekonomske, odnosno tržišne, kao menadžerske i poduzetničke vrijednosti u javnoj upravi Bosne i Hercegovine. Međutim, iz svakodnevnog života, iz analize svakodnevnog faktičkog postupanja, veoma su izraženi nedostaci, odnosno problemske pojave u javnoj upravi u smislu, prije svih: pristrasnosti, neprofesionalnosti, neučinkovitosti, nepovjerenja i neodgovornosti. Kao prijedlog prevazilaženja nepovoljnog stanja mogli bi predložiti usvajanje kodeksa državne službe na nivou Bosne i Hercegovine sa vrijednostima i principima državne službe kako se predlaže u dokumentima Evropske unije³¹ i uz to predvidjeti efikasne i konkretne instrumente i mehanizme praćenja zadatog i poželjnog ponašanja državnih službenika u Bosni i Hercegovini.

U procesu reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini posebnu ulogu ima Ured koordinatora za reformu javne uprave i agencije za državnu službu kako bi usvojeni strateški dokumenti Strategija reforme javne uprave i Akcioni plan 1 sa mjerama za njeno provođenje imali uspjeha u cjelokupnom procesu euointegracija Bosne i Hercegovine.

³¹ Ured koordinatora za reformu javne uprave, Strategija reforme javne uprave u BiH i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave Bosne i Hercegovine, www.parco.gov.ba

Literatura

Knjige:

1. *Leksikon temeljnih pojmova politike - Abeceda demokracije*, Soroš - Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 1994.
2. Marijana Pajvančić, *Ustavno pravo I*, Novi Sad, 1998.
3. Mihailo Đurić, *Sociologija Maxa Webera*, Zagreb, 1964.
4. Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, *Upravno pravo - Opšti dio*, Sarajevo, 2004.
5. Rudolf Fon Jering, *Cilj u pravu*, Podgorica, 1998.
6. Stane Vljaj, *Teorija javne uprave*, Ljubljana, 2006.
7. Toma Živanović, *Sistem sintetičke pravne filozofije*, Beograd, 1959.
8. *Vanjskopolitička inicijativa BiH, Strukture upravljanja državom u BiH* (www.vpi.ba)
9. Velimir Ivančević, *Institucije Upravnog prava*, Zagreb, 1983.
10. Želimir Domović, Šime Anić, Nikola Klajić, *Rječnik stranih riječi*, Beograd, 2001.

Ustav i zakoni:

1. *Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 4 – Ustav*, JP NIO, „Službeni list BiH“, Sarajevo, 1999.
2. *Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine*, „Službene novine Federacije BiH“, broj 29/03.
3. *Zakon o upravnom postupku*, „Službene novine FBiH“, broj 2/98.

Ostali izvori:

1. Europska komisija, GD za proširenje, „Vodič za osnovne upravne strukture potrebne za provedbu Acquisa“, www.oecd.org.
2. Europsko partnerstvo za BiH, <http://www.dei.gov.ba>, Program za realizaciju Evropskog partnerstva, www.dei.gov.ba i Evropska komisija, Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu u 2005. godini, Evropske integracije; i europa.eu.int/comm/enlargement.
3. Organisation for Economic Co-operation and Development - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj.
4. Strategija za Evropske integracije, <http://www.dei.gov.ba>.
5. www.uino.gov.ba.
6. www.pufbih.ba/o_poreznoj/kodeks.php.
7. www.adsfbih.gov.ba.
8. www.soros.org.ba.

SYSTEM OF BASIC VALUES IN PUBLIC ADMINISTRATION WITH SPECIAL REFERENCE TO SITUATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

ABSTRACT

The author deals with the theme of the system of basic values in public administration of Bosnia and Herzegovina. This issue is a complex and important issue in the process of reform of public administration and civil service to the membership of Bosnia and Herzegovina in the European Union. Standards that represent behavioural framework, work, and relationship of civil servants are derived from principles or qualities understood here under the term values. From the historical aspect there are three types of values identified: political, legal and market value. Traditional values in OSCD countries are: political, legal, and economical (market) values. The main approaches to studying values in public administration used here are: deontological, theological, and spiritualistic approach. While analysing state of values in Federation Bosnia and Herzegovina, constitutional, legal, and ethical values were examined. However, conclusion is that overall individual and organizational practical behaviour of public service in Bosnia and Herzegovina indicates many shortcomings: impartiality, professionalism, efficiency, competence, trust, and responsibility.

As solution the following measures have been suggested: ethical code and its executable mechanism must become integral constituent of totality of organizational rules of the system of public service, and therefore integration of ethical reform in the process of overall reform of public service should be understood as issue of obligation of B&H in the process of inclusion into European Union.

Key words: system, organization, public service, values, political, legal, economic, ethical code, standard, impartiality, professionalism, efficiency, competence, trust, and responsibility.