



JAVNA UPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI: OD REFORME DO SAVREMENOG SISTEMA

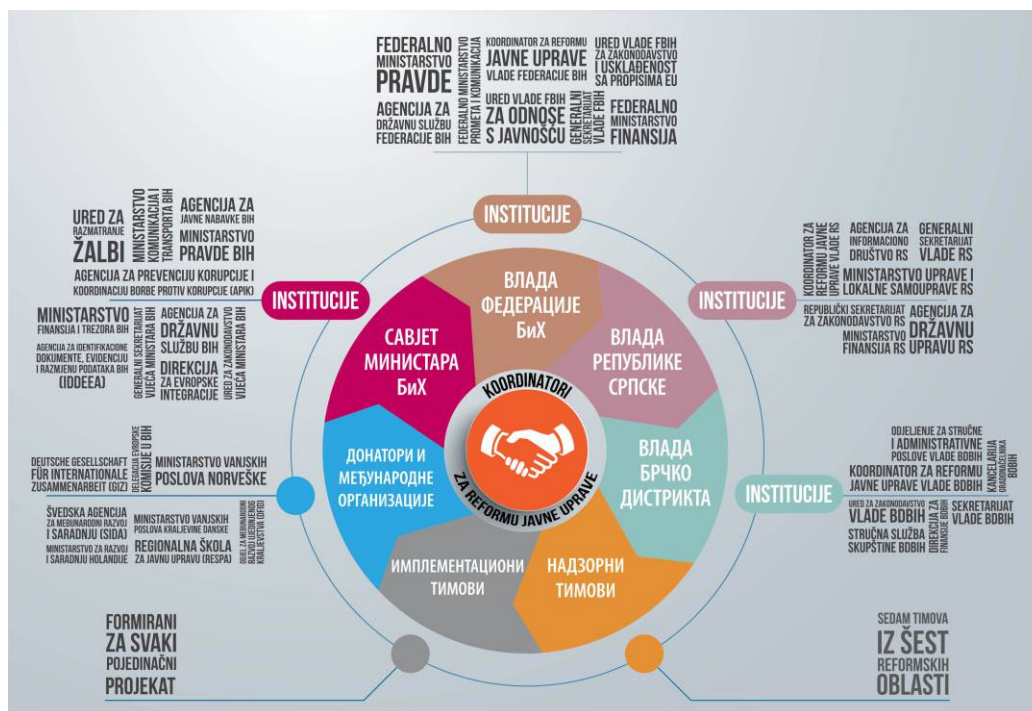
...bez reforme javne uprave nema nastavka eurounijskih integracija – jednako kao što eurounijske integracije može provoditi isključivo reformirana, profesionalna i depolitizirana javna uprava...

REZIME

Reforma javne uprave jedan je od strateški bitnih transformacijskih procesa u Bosni i Hercegovini koji tokom 17 godina trajanja nije donio očekivane rezultate niti adekvatne ishode. Uprkos deklarativno iskazanoj volji ključnih političkih aktera i vlada na svim nivoima vlasti, ovaj gotovo dvodecenijski reformski period pretežno je obilježilo dugotrajno traženje kompromisnih političkih, legislativnih i operativnih rješenja među donosiocima odluka, povremene političke opstrukcije i blokade reformskog procesa, sporadično skretanje s reformskog kursa neadekvatnim intervencijama u predmetnom zakonodavstvu, kritičko izvješćavanje Evropske komisije i SIGMA-e u vezi sadržaja, dinamike i dometa reformi, te distorzija upravljanja reformom usljed naglašene decentralizacije, složenog procesa donošenja odluka i nedovoljne koordinacije i harmonizacije po horizontalnoj i vertikalnoj ravni javne uprave.

Danas, u drugoj polovini 2021., izvjesno je da će tehnički proces reforme, nakon višegodišnje stagnacije, biti nastavljen, nakon što je donesen novi Strateški okvir,

prateći akcioni planovi, te konačno iskazana jasna namjera svih sudionika da se deblokira Fond za reformu javne uprave, čime će na značaju dobiti i strateški prioriteti i ključni akteri reformskog poduhvata, a primarno državni i entitetski koordinatori za provođenje reforme. Međutim, pojačana dinamika realizacije reformskih mjera, izuzev deklarativne podrške domaćih i međunarodnih aktera, treba postati jedan od prioriteta unutrašnje političke i eurointegracijske agende. Konkretni zadaci sadržani u akcionim planovima i strateškom okviru, kao i izvještaji o progresu moraju redovno biti razmatrani, reformske aktivnosti dinamizirane, te osigurana potpuna politička, zakonodavna i budžetska podrška. Kako bi se Bosna i Hercegovina brže integrirala u Evropsku uniju, kritične tačke reforme javne uprave opisane u ovom dokumentu, a kumulativno znače efikasniju, djelotvorniju, odgovorniju i transparentniju javnu upravu, orijentiranu ka građanima i spremnu da odgovori svim evropskim zahtjevima, moraju postati nulti prioriteti zakonodavne, izvršne i upravne vlasti.



Slika 1. Ključni akteri reforme javne uprave u BiH¹

KONTEKST I GLAVNE KARAKTERISTIKE JAVNE UPRAVE U BIH

Državna administracija, državna služba, državna uprava, ili pojednostavljeno, administracija ili uprava, pojam je pod kojim se podrazumijevaju sve ili redovne aktivnosti koje vrši administrativni aparat neke države, odnosno njeni državni službenici i namještenici, kao i institucije (državni organi, državne agencije isl.) u okviru kojih sužbenici obavljaju zakonom dodjeljene javne poslove. S obzirom da se te djelatnosti vrše u javnom interesu, za državnu upravu se također koristi i izraz javna uprava. Ovaj termin posebno je aplikabilan u Bosni i Hercegovini gdje se zbog izražne decentralizacije i više administrativnih nivoa vlasti pod "državnim" prefiksom uglavnom smatra ono što je u nadležnosti državnih organa, odnosno najvišeg nivoa vlasti, pa se ukupnost javnih institucija i administracije najbolje opisuje pojmom javna uprava.

Javna uprava se u savremenim demokratskim poretcima smatra dijelom izvršne vlasti, iako se u nekim razmatranjima smatra zasebnim, ali vladi ili izvršnoj vlasti podređenim sistemom. Način organizacije, djelatnosti i metode rada državne uprave se razlikuju od zemlje do zemlje, zavisno od ustavno-pravnog, socio-

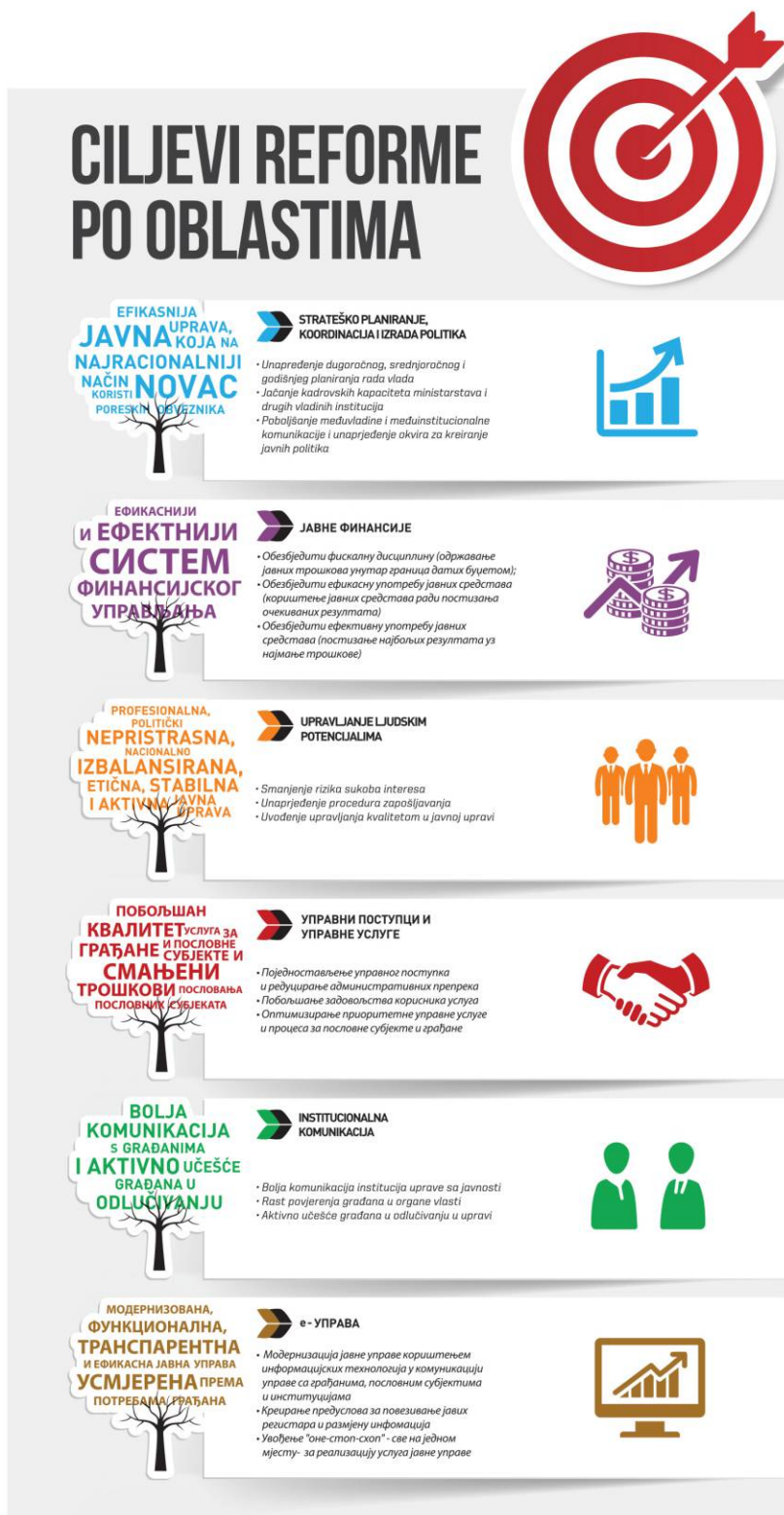
ekonomskog i političkog okvira. Sistem javne uprave u potpunosti prati oblik političkog sistema, pa ustavna struktura i nadležnosti određuju obim, format i odgovornost javne uprave po horizontalnoj i vertikalnoj liniji. U slučaju Bosne i Hercegovine, to znači da administrativni nivoi (državni, entitetski, (kantonalni) i lokalni) diktiraju strukturu javne uprave, a onda posebni zakonodavni okvir definira nadležnosti, odgovornosti, metodologiju rada, unutrašnju organizaciju, te veličinu javne uprave.

Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini (BiH) započinje 2003. godine usvajanjem dokumenta „Reforma javne uprave - naš program“ od strane vlada na državnom i entitetskom nivou, te Brčko distriktu. Reforme u šest ključnih horizontalnih oblasti² u javnoj upravi operativno se provode od 2007. godine kroz realizaciju Strategije reforme javne uprave, odnosno seta mjera definiranih prvo kroz Akcioni plan 1 (AP1) za period 2007-2010., a potom i kroz Revidirani Akcioni plan 1 (RAP1) za period 2011-2014. godine. Paralelno je uspostavljen mehanizam za provedbu reforme, a Memorandumom o razumijevanju o uspostavi Fonda za reformu javne uprave između domaćih vlasti i donatora uspostavljen je istoimeni Fond, u okviru kojeg domaće vlasti i donatori zajedno izdvajaju sredstva za reformski proces, te odlučuju o koracima u provođenju reformi.

¹ <https://parco.gov.ba/>

² 1. Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika; 2. Upravljanje ljudskim potencijalima; 3. Javne finansije; 4. Upravni postupci i upravne usluge; 5. Institucionalna komunikacija; 6. Informacione tehnologije (e-uprava). (Strategija reforme javne uprave, 2007.)

Strategija je upostavila jedinstveni dugoročni cilj: stvaranje javne uprave koja bi bila učinkovitija, efikasnija i odgovorna za ono što radi; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za europske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.



Slika 2. Ciljevi/principi reforme javne uprave po oblastima³

³ <https://parco.gov.ba/>

Dosadašnji naponi na reformiranju javne uprave u BiH, koji traju blizu 15 godina, nisu dali očekivane rezultate, posebno ukoliko uzmemo u obzir investicije novca, vremena i međunarodnog angažmana u ovu reformu. Javna uprava u BiH se u većini međunarodnih i domaćih monitoring izvještaja često opisuje kao neefikasna, zastarjela, preglomazna i sklona partiokratiji i korupciji. Razlozi izostanka suštinskog napretka u reformi javne uprave su višestruki. Dio problema leži u ustavnoj strukturi u BiH, to jest u činjenici da je javna uprava normativno regulirana na više nivoa vlasti (državnom, entitetskom, kantonalnom, lokalnom) na različite načine. Fragmentiranost javne uprave u kombinaciji sa odsustvom funkcionalnog sistema subordinacije, svodi nužnu harmonizaciju i dubinsku reformu javne uprave na mogućnosti, kapacitete i volju donosilaca i realizatora odluka.

Drugi dio problema vezan za stanje u javnoj upravi proizlazi iz nespremnosti i/ili niskog nivoa interesovanja nosilaca političke vlasti da, izuzev deklarativnih opredjeljenja, zaista i provedu neophodne reformske korake koji bi obuhvatali profesionalizaciju kroz podizanje kapaciteta javne uprave i normativnu depolitizaciju/departizaciju pri imenovanjima, zapošljavanju i ocjenjivanju rukovodilaca i službenika, zatim kroz racionalizaciju broja zaposlenih, odnosno kadrovske migracije od javnih službi sa viškom ka službama s manjkom personala, te otvaranje javne uprave prema građanima i smanjenje troškova javne administracije kroz modernizaciju i digitalizaciju. Česta ocjena da "političke elite javnu upravu koriste za kupovinu socijalnog mira i izgradnju glasačke baze, zapošljavajući lojalne stranačke kadrove"⁴, čini možda i najkrupniju prepreku transformaciji uprave. Ključni

aspekti reforme javne uprave – depolitizacija i profesionalizacija, organizaciono i funkcionalno restrukturiranje, optimizacija broja zaposlenih, te uspostavljanje mehanizama odgovornosti i orijentacija ka građanima kao krajnjim korisnicima⁵ – i dalje ostaju nedostignuti ideali. U Federaciji BiH je problem nepostojanja nezavisnog, kadrovski, materijalno i finansijski jakog organa koordinacije (što Zavod za javnu upravu ni približno nije) koji će usmjeravati, nadgledati i kontrolirati cjelokupan proces reforme javne uprave ostavio posebno izražene posljedice.

Takođe, proces eurounijskih integracija eksplicitno proglašava reformu javne uprave jednim od prioriteta, kriterija ili uslova za kandidatski status i pristupne pregovore. BiH je podnijela zahtjev za članstvo u EU u februaru 2016. godine. U maju 2019. Evropska komisija je usvojila Mišljenje i prateći Analitički izvještaj o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU. U Mišljenju je utvrđeno 14 ključnih prioriteta u oblasti demokratije/funkcionalnosti, vladavine prava, temeljnih prava i reforme javne uprave, koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti kako bi dobila preporuku za otvaranje pristupnih pregovora. Činjenica da je reforma javne uprave izdvojena kao poseban prioritet, nedvosmisleno ukazuje na neophodnost ubrzavanja ovog reformskog procesa, jer i danas, pet godina nakon Mišljenja, nije ostvaren značajan napredak u ovom, ali ni u većini drugih prioriteta. U Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo navode se kriteriji koji se odnose na poboljšanje zakonodavnog i institucionalnog okvira kako bi se otvorili pristupni pregovori, a onaj koji se tiče reforme javne uprave glasi:

Završiti neophodne korake u reformi javne uprave s ciljem unapređenja sveukupnog funkcionisanja javne uprave osiguravanjem profesionalne i depolitizirane državne službe i koordiniranim pristupom u kreiranju politika u cijeloj državi.⁶

⁴ S. Blagovčanin, (2017), Javna uprava - Stanje i tok reforme, Zašto ne, Sarajevo

⁵ Ibid.

⁶ Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija, (2019).

Direktnu vezu reforme javne uprave BiH i integriranja u EU potvrđuju i madridski kriteriji za članstvo u EU, koji podrazumijevaju da svaka buduća članica mora imati upravu sposobnu za provedbu evropske pravne stečevine (*Acquis communautaire*). Brzina integriranja BiH u EU u velikoj će mjeri zavisiti od toga koliko će brzo biti uspostavljena profesionalna i učinkovita javna uprava. To uključuje i podizanje nivoa razumijevanja procesa eurointegracija, pogotovo obaveza koje donose budući ugovorni odnosi BiH i EU. Reformirana javna uprava je i jedan od šest ključnih kriterija Evropskog partnerstva, dokumenta koji definira kratkoročne i dugoročne prioritete u pripremama za integraciju u EU.

Usklađivanje bosanskohercegovačkog zakonodavstva sa evropskim standardima vrlo je bitan i obiman zadatak za našu zemlju. Jednako važna i zahtijevna je i provedba

takvog zakonodavstva, a moguća samo posredstvom osnažene, profesionalne i učinkovite javne uprave. S tim u vezi, nakon isteka Strategije za reformu javne uprave iz 2014. godine, neusvajanje novog strateškog okvira u dužem vremenskom periodu, a onda i četverogodišnja blokada Fonda za reformu javne uprave, negativno se odrazilo na ukupnu dinamiku reformi, percepciju domaće i međunarodne javnosti o spremnosti i internim kapacitetima za provođenje reforme i integracijski put, kao i donatorsku podršku samom procesu, jer je dio donatora čak opozvao vlastita sredstva izdvojena u Fond. Sve ovo je u značajnoj mjeri onemogućilo Ured za reformu javne uprave (PARCO) da u većem obimu realizuje svoju funkciju koordiniranog i harmoniziranog razvoja javne uprave, posebno imajući u vidu nedovoljno iskorištene kapacitete, resurse i znanja kojima PARCO raspolaže.

ZAKONODAVNI OKVIR

Zakonodavni okvir javne uprave u BiH najbolji je dokaz heterogenog, složenog, glomaznog, te konsekventno, skupog i neefikasnog administrativnog aparata sa preko 20 zakona koji uređuju upravni sistem od nekoliko stotina institucija i organa uprave na tri (RS) odnosno četiri (FBiH) upravna nivoa. Prateći ustavne nadležnosti i administrativno-teritorijalnu organizaciju države, temeljni zakoni kojim se regulira organizacija i rad javne uprave u BiH doneseni su za svaki upravni nivo (za državni nivo, svaki od entiteta, zatim u većini kantona, Brčko distriktu, dok paralelno postoji i legislativa kojom se preciznije uređuje djelovanje lokalne samouprave).

Naravno, ne uzimajući u obzir ustavne odredbe kojima se uobličuje pravno-politički, a djelimično i upravni sistem, osnovnu organizacionu strukturu javne uprave na nivou Bosne i Hercegovine propisuju dva temeljna zakona: Zakon o ministarstvima i drugim organima BiH i Zakon o upravi BiH. Položaj javne uprave u Federaciji BiH reguliran je na sličan način Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH i Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, pri

čemu i kantoni imaju vlastite zakone kojima se definira institucionalni i upravni sistem, čime je ovaj entitet neuporedivo složeniji, administrativno i upravno prenapregnut. U Republici Srpskoj je predmetna oblast uređena na cjelovit način Zakonom o republičkoj upravi, što u ovom entitetu tvori jedinstvenu i uglavnom koherentnu javnu upravu.

Takođe, na državnom i entitetskom nivou, zakoni o državnoj službi, odnosno državnim službenicima, reguliraju pravni status državnih službenika, dok su agencije za državnu službu na državnom i entitetskom nivou zadužene za vršenje procesa zapošljavanja, te obuku i razvoj državnih službenika.¹⁰ Zakoni o državnim službenicima u principu uređuju prava i obaveze uposlenika javne uprave, kategorizaciju radnih mjesta, angažman i mandat rukovodilaca, zatim provjere kompetencija, prijem, ocjenjivanje i otpuštanje službenika, disciplinski postupak, usavšavanja, te druga radno-pravna pitanja.

⁷ Zakon o ministarstvima i drugim organima BiH, Sl. Glasnik 5/03 i Zakon o upravi BiH, Sl. Glasnik 32/02, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 i 6/13.

⁸ Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, „Službene novine FBiH“, br. 35/05 i Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave „Službene novine FBiH“, br. 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 i 61/06.

⁹ Zakon o republičkoj upravi „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 121/12 i 15/16.

¹⁰ Zakon o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17); Zakon o državnoj službi u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 4/12) Zakon o državnim službenicima RS (Sl. glasnik RS br. 118/08, 117/2011, 37/2012 i 57/2016)

U Federaciji BiH sedam kantona ima vlastite zakone o državnim službenicima koji bliže uređuju službenički sistem.¹¹ Na kraju, i Brčko distrikt ima vlastiti zakon¹² kojim se uređuje položaj državnih službenika, dok su nadležnosti i organizacija jedinica lokalne samouprave osim zakona o organizaciji uprave, dodatno definirane entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi.

Kada uzmemo u obzir sve pobrojane zakone kojima se uređuje struktura i djelokrug organa javne uprave na svim nivoima, zatim zakoni o državnim službenicima, te brojni drugi zakoni koji pobliže uređuju određene aspekte rada javne uprave (poput Zakona o javnim nabavkama), jasno je da je sistem javne uprave u BiH, posebno u odnosu na veličinu zemlje i brojnost stanovništva, izuzetno kompliciran, fragmentiran, vertikalno asimetričan, značajno nekoherentan, te kao

takav neminovno prenormiran, trom, skup i neefikasan javni servis koji građanima ne isporučuje javne usluge proporcionalne utrošenom novcu.

Dodatno otvoreno pitanje jeste (ne)precizan obuhvat javne uprave, odnosno državne službe, jer manje od četvrtine ukupnog broja javnih službenika (osim državne službe postoje brojni organi, institucije, agencije, fondovi, javna i državna preduzeća s posebnim ovlaštenjima, te cjelokupan sigurnosni, pravosudni i drugi aparati) dio su konvencionalnog službeničkog sistema (shodno zakonima o državnoj službi), što proizvodi višestruke negativne posljedice neujednačenih prava i odgovornosti, nejednakog sistema ulaska, napredovanja i izlaska iz službe, sistema plaća, nagrađivanja, sankcioniranja, itd.

BUDUĆNOST REFORME JAVNE UPRAVE

Javna uprava koja dobro funkcionira predstavlja preduslov za transparentno i djelotvorno demokratsko upravljanje. Kao temelj za funkcioniranje države, ona određuje sposobnost za pružanje javnih usluga, te potiče konkurentnost i rast u državi. Javna uprava ima ključnu ulogu u procesu integracija u Evropsku uniju time što omogućava provedbu ključnih reformi. Stoga, kriteriji za proširenje EU prepoznaju i naglašavaju potrebu da država izgradi javnu upravu koja ima kapacitet da slijedi principe dobrog upravljanja i da djelotvorno transponira i provodi *acquis communautaire*.¹³

Iako je reforma javne uprave označena kao jedan od 14 kriterija za dostizanje EU kandidatskog statusa za Bosnu i Hercegovinu, Evropska unija nema detaljnu, niti

univerzalnu pravnu stečevinu (*aquis*) u oblasti reformiranja i funkcioniranja javne uprave. Zbog toga je EU, u saradnju sa Organizacijom za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) uspostavila SIGMA-u¹⁴, kao specijalizirani mehanizam koji pruža podršku jačanju javnih uprava i provedbu reformi upravljanja u državama potencijalnim kandidatima za pristupanje, što je trenutni status Bosne i Hercegovine. Evropska komisija (EK) je pojačala svoj fokus na reformu javne uprave (PAR) predstavljanjem šest ključnih pitanja reforme i boljim integriranjem reforme u proces proširenja jačim povezivanjem PAR-a sa pregovorima o pristupanju. Već duži niz godina, Evropska komisija kroz "izvještaje o napretku" prati domet i reforme javne uprave u BiH, a u posljednjem izvještaju iz 2020. godine konstatirano je između ostalog slijedeće:

¹¹ Sedam od deset kantona u FBiH imaju poseban zakonodavni okvir: Posavski kanton: Zakon o državnim službenicima u tijelima u Županiji Posavskoj („Narodne novine Županije Posavske“, broj: 9/13, 11/13, 2/14 i 6/17), Zapadnohercegovački kanton: Zakon o državnim službenicima u tijelima državne službe u Županiji Zapadnohercegovačkoj („Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke“, br.: 16/08; 7/09; 8/12 i 8/13), Unsko-sanski kanton: Zakon o državnoj službi u Unsko-sanskom kantonu („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, br.: 14/17 i 16/17), Kanton 10: Zakon o državnim službenicima i namještenicima u tijelima državne službe u Hercegbosanskoj županiji („Narodne novine Hercegbosanske županije“, br.: 1/14 i 5/16), Tuzlanski kanton: Zakon o državnoj službi u Tuzlanskom kantonu („Službene novine TK“ br.: 7/17 i 10/17); Kanton Sarajevo: Zakon o državnoj službi u Kantonu Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 31/16); Bosansko-podrinjski kanton: Zakon o državnoj službi u Bosansko-podrinjskom kantonu („Službene novine BPK“ broj 3/18).

¹² Zakon o državnoj službi u organima uprave u Brčko distriktu BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 28/06, 29/06, 19/07, 02/08, 09/08, 44/08, 25/09, i 26/09)

¹³ Principi javne uprave, SIGMA-OECD-EU.

¹⁴ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) zajednička inicijativa OECD i EU, uglavnom finansirana od strane EU.

“Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi reforme javne uprave (PAR) i nije bilo napretka u pogledu osiguranja profesionalne i depolitizirane državne službe kao i koordiniranog pristupa kreiranju politika na nivou cijele zemlje. Strateški okvir za reformu javne uprave usvojen je na svim nivoima vlasti, a sada je potrebno usvojiti prateći akcioni plan. Političko tijelo koje upravlja koordinacijom reforme javne uprave još nije uspostavljeno. Kako bi se garantirala profesionalna državna služba, procedure državne službe moraju biti zasnovane na principima zasluga i bez političkog uplitanja”..¹⁵

Šest ključnih reformskih oblasti koje je utvrdila Komisija predstavljaju temelj principa javne uprave. Principi nisu samo set zahtjeva već pomažu i u kreiranju vizije reforme

javne uprave te glavnim donosiocima odluka služe kao ispomoć u reformama.¹⁶

KLJUČNA PITANJA

Strateški okvir za RJU

Politička opredjeljenost za reformu;
političko vodstvo, tehnička koordinacija,
finansijska održivost i praćenje provedbe

Kreiranje politika i koordinacija

Odguravajuća koordinacija u središtu vlade,
koordinacija između ministarstava,
izrada politika i finansijska analiza

Javna služba i ULJP

Organizacija i funkcionisanje javnih službi;
depolitizacija, primanje u službu i napredovanje
zasnovano na zaslugama, obuka i
profesionalizacija

Odgovornost

Transparentnost uprave, pristup
informacijama i mogućnost upravne i pravne
zaštite

Pružanje usluga

Poboljšanje usluga za građane i preduzeća,
uključujući i bolje upravne postupke i
usluge e-uprave

Upravljanje javnim finansijama

Opredjeljenost za sveobuhvatniji pristup
poboljšanja upravljanja javnim finansijama i
sveobuhvatniji proces budžetiranja.

Slika 3. SIGMA principi javne uprave

¹⁵ Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. Evropska komisija, Brisel, 2020.

¹⁶ Principi javne uprave, SIGMA-OECD-EU.

Principi, prikazani na slici 3, obuhvataju horizontalne slojeve sistema upravljanja koji određuju cjelokupnu izvedbu javne uprave, a podijeljeni su u šest reformskih oblasti. Stepem do kojeg država kandidatkinja ili potencijalna kandidatkinja primjenjuje ove principe u praksi predstavlja pokazatelj kapaciteta njene javne uprave da djelotvorno provodi *acquis communautaire*, u skladu sa kriterijima koje je definiralo Evropsko vijeće u Kopenhagenu (1993.) i u Madridu (1995.). Kako je strateško opredjeljenje zemlje punopravno članstvo u EU, za šta je preduslov pored ostalih i ispunjavanje 14 kriterija među kojima je i djelotvorna reforma javne uprave, SIGMA principi predstavljaju ključne parametre u odnosu na koje se mjeri ostvarani napredak zemlje.

Svaki od šest principa/oblasti sadrži set vlastitih indikatora putem kojih se može evaluirati obim, domet i efekti reforme po prioritarnim oblastima, pa u zbiru ovih 47 indikatora i nekoliko desetina kvantitativnih i kvalitativnih podindikatora daju potpuno jasno i

mjerljivo stanje dostignutog nivoa reforme.¹⁷ Ocjene koje proističu iz izvještaja Evropske komisije nisu nimalo pozitivne, što vodi ka zaključku da su SIGMA principi i precizno uspostavljeni indikatori jedina relevantna mapa puta reforme javne uprave u BiH. Sve zakonodavne radnje i mjere izvršnih vlasti bez izuzetaka morat će se usklađivati sa opisanim principima. Tek značajno reformirana javna uprava moći će iznijeti teret pristupnih pregovora i transpoziciju Acquisa. Drugim riječima, bez reforme javne uprave, čak i sa progresom na ostalih 13 prioriteta iz Mišljenja Komisije, Bosna i Hercegovina neće imati institucionalne kapacitete za pregovaranje, absorpciju Acquisa i ispunjavanje svih drugih obaveza koje bi punopravno članstvo donijelo. Stoga, ovo možemo shvatiti kao ciklični argument – bez reforme javne uprave nema nastavka eurounijskih integracija – jednako kao što eurounijske integracije može provoditi isključivo reformirana, profesionalna i depolitizirana javna uprava.



¹⁷ Više o principima, indikatorima i metodologiji monitoringa reforme javne uprave:
<http://sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

ZAKLJUČCI, PREPORUKE I IDEJE ZA RAZMATRANJE

Iako je oblast reforme javne uprave izuzetno široka i složena, oslanjajući se na preporuke iz posljednjeg Mišljenja Evropske komisije, potrebno je fokusirati argumentaciju na određene zaključke, preporuke i ideje za razmatranje i to shodno SIGMA principima/oblastima prema kojima se reforma evaluira.

1. Strateški okvir za reformu javne uprave

- Nakon što su vlade na državnom i entitetkom nivou usvojile strateški okvir za reformu javne uprave za period 2018.-2022., prateći akcioni plan na državnom i entitetskom nivou, zajedno sa koordiniranim sistemom praćenja i izvještavanja i odgovarajućim pasošima indikatora, trebaju biti usvojeni i provoditi se u zadatom kalendaru.
- Fond za reformu javne uprave u punom kapacitetu treba biti stavljen u funkciju realizacije reformskih projekata unutar sistema javne uprave, te brzom i efektivnom provedbom istih povratiti kredibilitet Fondu i nadoknaditi propuštene prilike za unaprijeđenje upravnog aparata.

2. Kreiranje politika i koordinacija

- S obzirom da još uvijek nema usklađenosti između centralnih planskih dokumenata, kao što su srednjoročni i godišnji program rada vlade, dokument okvirnog budžeta i akcioni plan za provedbu, nužno je normativno omogućiti kauzalnost između pobrojanih javnih politika.
- Uticaj i kvalitet analiza koje podržavaju prijedloge politika (primarno prijedloga zakona) se trebaju poboljšati na svim nivoima, jer, između ostalog, finansijske implikacije se ne računaju sistematično, a sakupljanje i korištenje administrativnih podataka za izradu politika nije adekvatno.
- Pod poboljšanjem kvaliteta sadržaja javnih politika podrazumjeva se izrada dokumenata koji su urađeni na realnim analizama postojećeg stanja, sa ciljevima koji su mjerljivi i dostižni u zadatom roku i sa istim takvim mjerama za njihovo postizanje. Iz takvih dokumentata trebaju se izraditi godišnji, mjesečni i sedmični planovi realizacije, za svako ministarstvo, resor, odijeljenje, upravnu organizaciju. Navedeni

planovi bi se trebali razraditi za svako radno mjesto u upravi koje radi na provođenju javnih politika, od pomoćnika ministra do stručnog saradnika.

- Na osnovu realizacije navedenih planova vršilo bi se ocjenjivanje državnih službenika, a plata bi bila vezana za ocijenu. Učinak državnih službenika koji bi se bavili pružanjem javnih usluga bi se mjerio na osnovu norme i ispitivanja zadovoljstva korisnika.
- U samoj organizaciji strukture javne uprave trebaju se jasno razdvojiti organizacione jedinice koje se bave provođenjem javnih politika (unaprijeđenje javnog interesa) od organizacionih jedinica koje se bave pružanjem javnih usluga (provođenje zakona).
- Pravni okvir koji uređuje učešće javnosti u donošenju odluka se treba poboljšati i dosljedno primjenjivati, jer ne sadrži standarde za praćenje i izvještavanje o ključnim vladinim planskim dokumentima na svakom nivou vlasti, čime se sprječava uvid javnosti u rad vlasti. Osim zakonodavnih mjera, potrebno je podići svijest o različitim formama javnih konsultacija. I dalje je ključno da se ojačaju tehnički kapaciteti na svim nivoima vlasti kako bi se redovno koristile javne konsultacije kao alat za izradu politika.
- Orjentiranost i otvorenost prema građanima je od velike važnosti. Proaktivna transparentnost javne uprave na način da se informacije šalju od uprave ka građanima, a ne samo na zahtjev medija, organizacija civilnog društva i građana. Na ovaj način postigla bi se i veća transparentnost u radu javne uprave, veće povjerenje u njen rad, te poboljšala dvosmjerna komunikacija s javnošću.

3. Upravljanje javnim finansijama

- BiH još uvijek nije postigla dovoljnu transparentnost budžeta. Godišnje budžete i izvještaje o izvršenju budžeta objavljuju samo institucije na državnom nivou. Budžeta za građane osim kroz ad-hoc aktivnosti, nema ni na jednom nivou vlasti, a budžetski kalendari tek trebaju biti usvojeni.

4. Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima

- Uspostavljanje depolitizirane, profesionalne i na zaslugama zasnovane državne službe i dalje je veliki izazov. Republika Srpska i Brčko distrikt nisu ostvarili napredak u usvajanju zajedničkog okvira politika za državnu službu. Različiti radni uslovi regulirani propisima, kao i različite prakse na različitim nivoima vlasti (prvenstveno vezano za odabir i zapošljavanje, područje državne službe, zahtjeve za premještaj i unaprjeđenje, ocjene i disciplinske postupke) mogu otežati mobilnost državnih službenika. Ni jedan nivo vlasti nema koordiniran pristup upravljanju ljudskim resursima i propisima o državnoj službi. Posebno, Federacija BiH i kantoni trebaju pažljivo koordinirati institucionalnu organizaciju državne službe.
- Potrebno je izmijeniti i dopuniti zakone o državnoj službi kako bi se osiguralo poštivanje principa zasluga na svim nivoima vlasti, te ojačati kapacitete i autonomiju agencija za državnu službu kako bi se poboljšalo upravljanje ljudskim resursima i obukama, a upravljanje ljudskim potencijalima vršilo na transparentan i meritoran način. Ključ depolitizacije državne službe je u predmetnim zakonima koji trebaju uniformno normirati autonomiju javne uprave/državne službe od stranačkog i političkog uticaja.
- Politički uticaj u postupcima zapošljavanja i unaprjeđenja državnih službenika prisutan je na svim nivoima, uz nedostatak transparentnosti kod imenovanja konkursnih komisija, netransparentne intervjuue, nerazrađene kriterije bodovanja i formiranje konačnih listi uspješnih kandidata. Kandidati se i dalje biraju bez primjene merit principa i rukovodioci institucija nastavljaju da koriste velika diskreciona prava kod konačnog imenovanja. Ni jedan zakon o državnoj službi i prakse zapošljavanja još nisu osigurali da etnički, politički i drugi neprofesionalni kriteriji ne preovladavaju nad kompetencijama. Kriteriji za otpuštanje i disciplinski postupci se još uvijek nedovoljno koriste, uključujući mogućnost žalbe. Zbog svega navedenog, iz temelja se treba mijenjati sistem provjere stručnosti kandidata za ulazak u državnu službu, dok bi posebni obrazovni program Akademija ili Nacionalna škola za javnu upravu ili specijalizirani postdiplomski/mester studiji obrazovali kadrove za viši nivo državnih službenika.
- Upravljanje ljudskim resursima je i dalje veoma rascjepkano. Agencije za državnu službu i jedinice za obuku ne koordiniraju na odgovarajući način. Nije bilo velikog napretka na uspostavljanju funkcionalnog informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (HRMIS) na svim nivoima vlasti. Državni nivo treba da usvoji pravnu osnovu da bi HRMIS postao funkcionalan za državnu službu. Federacija BiH je to uradila u julu 2020., dok Republika Srpska treba da uredi odgovornosti za HRMIS između institucija nadležnih za javnu upravu i agencije za državnu upravu. Administrativni kapaciteti i koordinacija agencija za državnu službu i integriranih jedinica za obuku se trebaju ojačati.
- Sistem naknada za rad za državne službenike je i dalje nedosljedan među javnim institucijama i nedostaje mu transparentnosti, između ostalog, zbog razlika u propisima o plati u cijeloj zemlji, klasifikaciji poslova i platnim razredima.
- Agencijama za državnu službu su dati nedovoljni resursi za obuku i profesionalni razvoj službenika. Sistem ocjene učinka je formalno uveden, ali se ne koristi sistematski kako bi se opravdala unaprjeđenja. Novi pravilnik o ocjeni rada državnih službenika u Federaciji BiH je uveo korištenje kompetencija i definirao ciljeve kao odvojene kriterijume za ocjenu rada. Nije bilo napretka u uspostavljanju koherentnog sistema za pravičnu ocjenu rada, unaprjeđenje i obuku kao pravo državnog službenika. Različiti zahtjevi i prakse za zapošljavanje i unaprjeđenje otežavaju mobilnost državnih službenika.
- Problem je to što nema sistematskih, objedinjenih podataka o integritetu državnih službenika. Percepcija javnosti o korupciji javnih zvaničnika je i dalje visoka.
- Razmotriti uspostavljanje Akademije za javnu upravu (državnu službu) kao postdiplomski studij (master) u saradnji sa državama Evropske unije koje imaju jaku tradiciju službeničkog sistema, a koje bi mogle ponuditi akademsku, studentsku, tehničku i finansijsku pomoć. Akademija bi zamjenila program pripravnčkog stažiranja i polaganje stručnog ispita za rad u državnoj upravi, jer se isti pokazao formalizmom bez profesionalnog učinka. Uspostavljanjem akademije olakšalo bi se planiranje ljudskih

resursa potrebnih javnoj upravi i upravljanje kvalitetom. Visokim kriterijima za prijem na Akademiju čuvao bi se integritet i ugled državne službe i državnog službenika. Cilj akademije bio bi uspostavljanje stručne, efikasne, politički neutralne i od zajednice poštovane javne administracije.

- Veliku ulogu u reformi javne uprave treba da ima motivacija zaposlenih i stimulativno radno okruženje. Treba promijeniti stereotip prema kojem država previše plaća službenike, koji rade mnogo manje od uposlenih u realnom sektoru, a oni poreskim obveznicima ne isporučuju očekivani nivo usluga. S obzirom da budžet ograničava visinu izdataka za plate zaposlenih u javnoj upravi treba uvoditi dodatne motive koji će mlade, visokoobrazovane, stručne ljude zadržati u javnoj upravi. Potrebno je inovirati kriterije za ocjenjivanje, napredovanje, sankcije i otpuštanje u javnoj upravi. Dosadašnji način ocjenjivanja državnih službenika od strane rukovodilaca nije dao očekivane rezultate, te je takvu praksu potrebno dopuniti, kroz npr. međusobna ocjenjivanja službenika, ocjenjivanje od strane korisnika usluga, isl. Napredovanje ne smije biti bazirano samo na godinama iskustva, već prije svega na uspješnosti u radu, kako bi se zaustavio odliv humanog kapitala iz javne uprave i države generalno. Ovdje ključnu ulogu imaju rukovodioci organa (ministri i direktori) koji moraju striktno primijenjivati postojeće propise uz najviši nivo stručnosti i odgovornosti.

5. Odgovornost uprave

- Nije bilo napretka kada je u pitanju navođenje različitih funkcija upravnih tijela u propisima, ili uslova za njihovo uspostavljanje, spajanje ili ukidanje. Ovo ostavlja prostor za pretjerano diskreciono pravo za restrukturiranje uprave bez razmatranja opravdanosti i isplativosti promjena. Jasne linije nadzora i izvještavanja između ministarstava i podređenih institucija i dalje nedostaju. Politički nivo ne delegira dovoljno odgovornosti za odlučivanje na više državne službenike ili na srednji nivo upravljanja.
- Preporuke institucija za nadzor (parlamenti, institucije za reviziju i ombudsman za ljudska prava) se rijetko provode. Ovo ugrožava prava građana na dobru upravu.

- Pravo pristupa javnim informacijama je i dalje nejednako zbog nedostataka u zakonskim rokovima za odgovore na zahtjeve za pristup javnim informacijama, nejednakog sistema za podnošenje zahtjeva, nepotpunosti informacija koje se isporučuju na zahtjev, informacija teško dostupnih javnosti i lošeg korištenja sveobuhvatnog testa javnog interesa kako bi se opravdalo odbijanje pristupa informacijama.
- Pravne odredbe o zaštiti podataka i o pristupu informacijama se i dalje tumače na način koji više štiti privatne nego javne interese. Postoji nedostatak efikasnog institucionalnog mehanizma za nadzor nad provedbom zakona ili sankcionisanje prekršaja. Pravo građana na upravni postupak je i dalje nejednako zbog razlika u efikasnosti upravnih organizacija i sudova u zemlji. Nema efikasnih pravnih lijekova protiv pretjeranog trajanja upravnih i sudskih postupaka. Iako se podnositelji zahtjeva mogu obratiti višem (Vrhovnom ili Ustavnom) sudu, ova mjera ne osigurava ubrzanje procesa koji su u toku. Potrebno je kadrovski i materijalno osnažiti upravne inspekcije, te pooštriti kaznene odredbe u njihovom postupanju.
- Ne postoji sistemsko sakupljanje podataka o slučajevima kada građani potražuju naknadu štete zbog nezakonitog postupanja ili propusta javne uprave, pa bi bilo potrebno ovo pitanje riješiti.

6. Pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima

- Potrebno je odrediti precizni, ali logičan obuhvat javne administracije, odnosno javne uprave/državne službe. Naime, postoji čitav paralelni sistem javnih službenika u vladinim organima, upravnim organizacijama, fondovima, agencijama, te posebno javnim preduzećima s javnim ovlaštenjima, javna sigurnost, pravosuđe, itd., koji ne pripadaju sistemu državne službe, iako kreiraju/provode/nadziru javne politike. Ova velika grupa službenika nisu dio sistema državne službe, iako bez sumnje, s obzirom na društvenu funkciju, izvore finansiranja, te kolektivna i individualna radna prava jesu javni službenici. Čak, neke procjene govore da je u odnosu na ukupnost javnog sektora ili javnih službenika, najviše četvrtina njih ili do 25% obuhvaćena službeničkom regulativom, dok su ostali uposlenici u kategoriji radnika bez službeničkog statusa, čiji je status

reguliran ili generalnim radnim zakonodavstvom ili posebnim propisima (npr policija, dio pravosudnog aparata, isl). Jedna od opcija jeste da se doošenjem Zakona o javnim službenicima obuhvate svi uposlenici u javnim uslugama koji nisu tretirani posebnim zakonodavstvom, odnosno na koje se odnosi generalno radno zakonodavstvo. Ovdje ključnu ulogu imaju rukovodioci organa (ministri i direktori) koji moraju striktno primijenjivati postojeće propise. Moraju biti izuzetno stručni i odgovorni....

- Kako bi unaprijedila upravu koja je usmjerena na korisnike, BiH treba da osigura usklađen pristup modernizaciji, pojednostavljenju i digitalizaciji usluga. Smanjenju birokratije mogla bi doprinjeti i različita cijena za iste usluge u zavisnosti od vremena rješavanja, a time bi se mogao ocjenjivati rad službenika (više dana - manja cijena, ali lošija produktivnost službenika).
- Potrebno je povezati modernizirati i digitalizirati upravne postupke, upotrijebiti digitalne tehnologije za preoblikovanje i poboljšanje upravnih postupaka, te dovršiti sistem

međusobnog komuniciranja između građana i uprave preko informacionih tehnologija (e-vlada).

- U svim ovim organima uprave treba uvesti ograničavanje budžeta za zaposlene. Duži niz godina se izbjegava standardizacija i određivanje gornjeg praga obima administracije u jedinicama lokalne samouprave (npr. 3 službenika na 1000 građana). Budžetski rashodi za plate ne bi smjeli prelaziti određeni iznos (prijedlog može biti 20-25% budžeta). Od broja službenika su svakako bitnije njihove kompetencije i radna performansa.
- Posebne upravne postupke treba preispitati ili ukinuti ili uskladiti sa zakonima o općem upravnom postupku. Porebno je pojednostaviti i uskladiti postupke registracije poslovnih subjekata, osigurati potpuno međusobno priznavanje između entiteta, uključujući i koncesije i izdavanje dozvola. Jednošalterski sistem (one stop-shop) ne postoji ni za građane ni za poslovne subjekte, osim u Republici Srpskoj. Sistematsko praćenje zadovoljstva korisnika sa pružanjem usluga ne postoji ni na jednom nivou.

* * *