

PROCJENA STANJA U BOSNI I HERCEGOVINI U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA
PRI STICANJU STATUSA KANDIDATA ZA ULAZAK U EU

Peti dio: Javna uprava - Stanje i tok reforme

AUTOR: SRĐAN BLAGOVČANIN

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

ZaštoNe?

PROCJENA STANJA U BOSNI I HERCEGOVINI U
ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA PRI
STICANJU STATUSA KANDIDATA ZA ULAZAK U EU

Peti dio: Javna uprava- Stanje i tok reforme

AUTOR: SRĐAN BLAGOVČANIN

SARAJEVO, MART 2019.

Sadržaj

Uvod	5
Strateški okvir.....	6
Zakonski okvir	8
Stanje javne administracije u BiH	10
Strateški okvir za reformu javne uprave.....	12
Razvoj i koordinacija politika	13
Procjena uticaja (RIA – Regulatory Impact Assesment)	14
Participacija javnosti	15
Državna služba i upravljanje ljudskim resursima	16
Pružanje usluga	17
Funkcionalnost i održivost lokalnih samouprava	18
Posljedice izostanka napretka u provođenju reformi javne uprave	19
Zaključak	21
Metodologija	22
Udruženje građana „Zašto NE?“	23

Uvod

Analiza daje pregled trenutnog stanja javne administracije u Bosni i Hercegovini, uključujući razmatranje strateškog okvira i njegove implementacije, pregled zakonodavnog okvira i trenutnog stanja prema nalazima ključnih referentnih istraživanja. Generalno gledano, uprkos činjenici da je reforma javne uprave bila visoko prioritizirana u svim dokumentima koji su odražavali bilo strateško opredjeljenje zemlje, bilo zahtjeve EU prema BiH, rezultati i snažniji iskoraci u reformi javne uprave su izostali.

Imajući u vidu značaj samog procesa, napori na reformisanju javne uprave u BiH¹, koji traju preko deset godina, u kontinuitetu su bili predmetom praćenja od strane domaćih institucija, organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija, prije svih EU i SIGMA. Javna uprava u BiH se u većini međunarodnih i domaćih izvještaja opisuje kao nefunkcionalna, neefikasna, zastarjela, preglomazna i korumpirana.

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 regulisana na više nivoa vlasti (državnom, entitetskom i kantonalnom). Fragmentiranost javne uprave u kombinaciji sa odsustvom formalno garantovanog sistema subordinacije, svodi harmonizaciju i reformu javne uprave na pitanje dobre volje donosilaca odluka. Drugi dio problema vezan za stanje u javnoj upravi proizlazi iz nespremnosti političkih elita, i pored deklarativnih opredjeljenja, da krenu u provođenje neophodnih reformskih poteza koji bi prije svega obuhvatali racionalizaciju broja zaposlenih, otvaranje javne uprave prema građanima/kama i smanjenje troškova javne administracije. Političke elite su javnu upravu uglavnom koristile za kupovinu socijalnog mira, zapošljavajući lojalne stranačke kadrove.

Ključni aspekti reforme javne uprave - njena depolitizacija i profesionalizacija, organizaciono i funkcionalno restrukturiranje, optimizacija broja zaposlenih, te uspostavljanje mehanizama odgovornosti i orijentacija ka građanima/kama kao krajnjim korisnicima – stoga i dalje ostaju izazovi za BiH.

- 1

Proces reforme javne uprave u BiH započinje 2003. godine, usvajanjem dokumenta „Reforma javne uprave-naš program“ od strane predstavnika vlada na svim upravnim nivoima. Reforme u šest ključnih horizontalnih oblasti u javnoj upravi u BiH operativno se provode se od 2007. godine kroz realizaciju Strategije reforme javne uprave odnosno seta mjera definiranih prvo kroz Akcijski plan 1 (AP1) za period 2007-2010., a potom i kroz Revidirani Akcijski plan 1 (RAP1) za period 2011-2014. godine.

Strateški okvir

Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini započeo je 2003. godine usvajanjem dokumenta „Reforma javne uprave - naš program” od strane predstavnika vlada na svim upravnim nivoima.²

Temeljem preporuke iz Studije izvodljivosti za početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Vijeće ministara je BiH 2004. godine osnovalo Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) “u cilju provođenja 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”.³

Na bazi pripremljenih sistemskih i funkcionalnih pregleda javne uprave, 2006. godine usvojena je Strategija za reformu javne uprave za period od 2006-2014. godine i Akcioni plan 1.

Zajedničkom platformom o principima i načinu implementacije Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH, uspostavljen je mehanizam za provedbu reforme, a Memorandumom o razumijevanju o uspostavi Fonda za reformu javne uprave između bh. vlasti i donatora uspostavljen je Fond za RJU, u okviru kojeg domaće vlasti i donatori zajedno investiraju sredstva za reformu te odlučuju o provođenju reformi.

Nakon što je 2010. godine istekao Akcioni plan 1, u 2011. godini je pripremljen revidirani plan sa čijom se implementacijom nastavilo. Vremenski okvir ove strategije istekao je 2014. godine, ali je njena implementacija nastavljena i nakon tog roka.

Prema podacima PARCO-a, procenat provođenja Revidiranog akcionog plana zaključno sa 2017. godinom iznosio je 69%.⁴

- 2
Reforma javne uprave –naš program, <https://www.scribd.com/doc/266623518/Reforma-Javne-Uprave-BiH>

- 3
Odluka o uspostavi Ureda koordinatora za reformu javne uprave pri Kabinetu predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, Službeni glasnik BiH, 2004. godina

- 4
Izvještaj o napretku na provođenju Revidiranog akcionog plana 1, Strategije za reformu javne uprave BiH, PARCO 2017

Za razumijevanje prikaza ostvarenih rezultata treba imati u vidu da je napredak praćen na nivou provedbe aktivnosti, a ne na nivou ostvarenog učinka, odnosno uticaja provedenih aktivnosti.

Napori na izradi novog strateškog okvira za reformu javne uprave, predvođeni od strane Ureda koordinatora za RJU, rezultirali su pripremom novog dokumenta strateškog okvira koji tek treba da bude usvojen na svim nivoima. Do sada je strateški okvir usvojen na državnom nivou, nivou Federacije BiH i Brčko distrikta, a predstoji usvajanje na nivou Republike Srpske nakon čega bi se pristupilo izradi akcionog plana.

Izostanak usvajanja i operacionalizacije novog strateškog okvira u dužem vremenskom periodu je svakako uticao na dinamiku provođenja reformi, imajući u vidu da je kao posljedica takvog stanja relativizovana i donatorska podrška provođenju reformi.

Zakonski okvir

U skladu sa ustavnim nadležnostima i administrativno-teritorijalnom organizacijom zemlje, ključni zakoni kojim se reguliše organizacija i rad javne uprave u BiH usvojeni su posebno za svaki upravni nivo (posebno za državni nivo i svaki od entiteta), dok u pojedinim oblastima i kantoni su usvajali vlastitu legislativu. Organizacionu strukturu državne uprave na nivou Bosne i Hercegovine propisuju dva zakona: Zakon o ministarstvima i drugim organima BiH i Zakon o upravi BiH.⁵ Ova dva zakona se u značajnoj mjeri preklapaju i ne propisuju jasne kriterije za uspostavu institucija.

- 5

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.

- 6

Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, „Službene novine FBiH“, br. 35/05.

- 7

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

- 8

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

Položaj javne (državne) uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine regulisan je na gotovo identičan način na osnovu Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH⁶ i Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave.⁷ U Republici Srpskoj je navedena oblast uređena na cjelovit način Zakonom o republičkoj upravi.⁸ Jednako tako, na državnom nivou i entitetskim nivoima zakoni o državnoj službi, odnosno državnim službencima, regulišu pravni status državnih službenika/ca, dok su agencije za državnu službu na državnom i entitetskim nivoima zadužene za vršenje procesa zapošljavanja, te obuku i razvoj državnih službenika/ca.⁹

U domenu upravljanja javnim finansijsama, svaki upravni nivo ima poseban budžetski sistem i odgovarajući zakonski okvir koji reguliše njegov rad. Službe za reviziju javnog sektora takodje egzistiraju na svakom upravnom nivou. Javne nabavke su jedina oblast koja je regulisana jedinstvenim zakonom koji je usvojen na državnom nivou i odnosi se na sve upravne nivoe (Zakon o javnim nabavkama BiH).¹⁰

- 9

Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Zakoni i o izmjenama i dopunama Zakona 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)

Zakonu 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 službencima RS (Sl.glasnik RS br. 118/08,117/2011, 37/2012 i 57/2016)

- 10

Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, broj 39/14

Nadležnosti i organizacija jedinica lokalne samouprave su definisane entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi.¹¹ U Republici Srpskoj opštinski nivo vlasti sastoji se od 64 jedinice lokalne samouprave, i to 57 općina i 7 gradova. U FBiH opštinski nivo vlasti sastoji se od 80 jedinica lokalne samouprave i to 71 opštine i 9 gradova.

- 11

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 49/2006.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/2016.

Stanje javne administracije u BiH

Generalna je ocjena međunarodnih i lokalnih analiza i izvještaja da gotovo deceniju i po dugi reformski naponi na planu reformisanja javne uprave nisu polučili značajnije rezultate. Izvještaj Evropske komisije iz 2018. konstatuje da je BiH u ranoj fazi reforma javne administracije, te da preporuke iz prethodnih izvještaja nisu adekvatno implementirane.¹²

Prema World Governance Indicators (Svjetski Indikatori upravljanja) koji daju cjelovit prikaz ključnih dimenzija upravljanja, Bosna i Hercegovina je 2017. godine imala najlošiji rezultat od zemalja regiona u 5 od 6 dimenzija upravljanja koje ovaj indeks ocjenjuje (odgovornost, politička stabilnost i odsustvo nasilja/terorizma, regulatorni kvalitet, efektivnost vlade) dok je samo za dimenziju vladavine prava zabilježila neznatno bolji rezultat od Kosova, iza ostalih zemalja.

Posebno uočljiv zaostatak zemlje za drugim zemljama regiona manifestuje se u okviru dimenzije efikasnosti vlade gdje BiH bilježi gotovo dvostruko lošiji rezultat od ostalih zemalja regiona sa izuzetkom Kosova.¹³ Principi javne uprave koje je razvila SIGMA od posebne su važnosti, imajući u vidu da ne postoji detaljno propisan Acquis u oblasti reformisanja javne uprave i funkcionisanje javne uprave uopšte. Principi postavljaju standarde prema kojima se mjeri postignuti napredak u procesu reformisanja javne uprave, uključujući i dio koji se odnosi na javne politike.

Kako je strateško opredjeljenje zemlje punopravno članstvo u EU, za šta je preduslov pored ostalih i ispunjavanje tzv. Madridskog (administrativnih) kriterija, SIGMA principi predstavljaju ključne parametre u odnosu na koje se mjeri ostvarani napredak zemlje. Principi SIGMA podijeljeni su u šest reformskih oblasti (strateški okvir za reformu javne uprave, zrada i koordinacija politika, državna služba i upravljanje ljudskim resursima, odgovornost, pružanje usluga i upravljanje javnim finansijama).

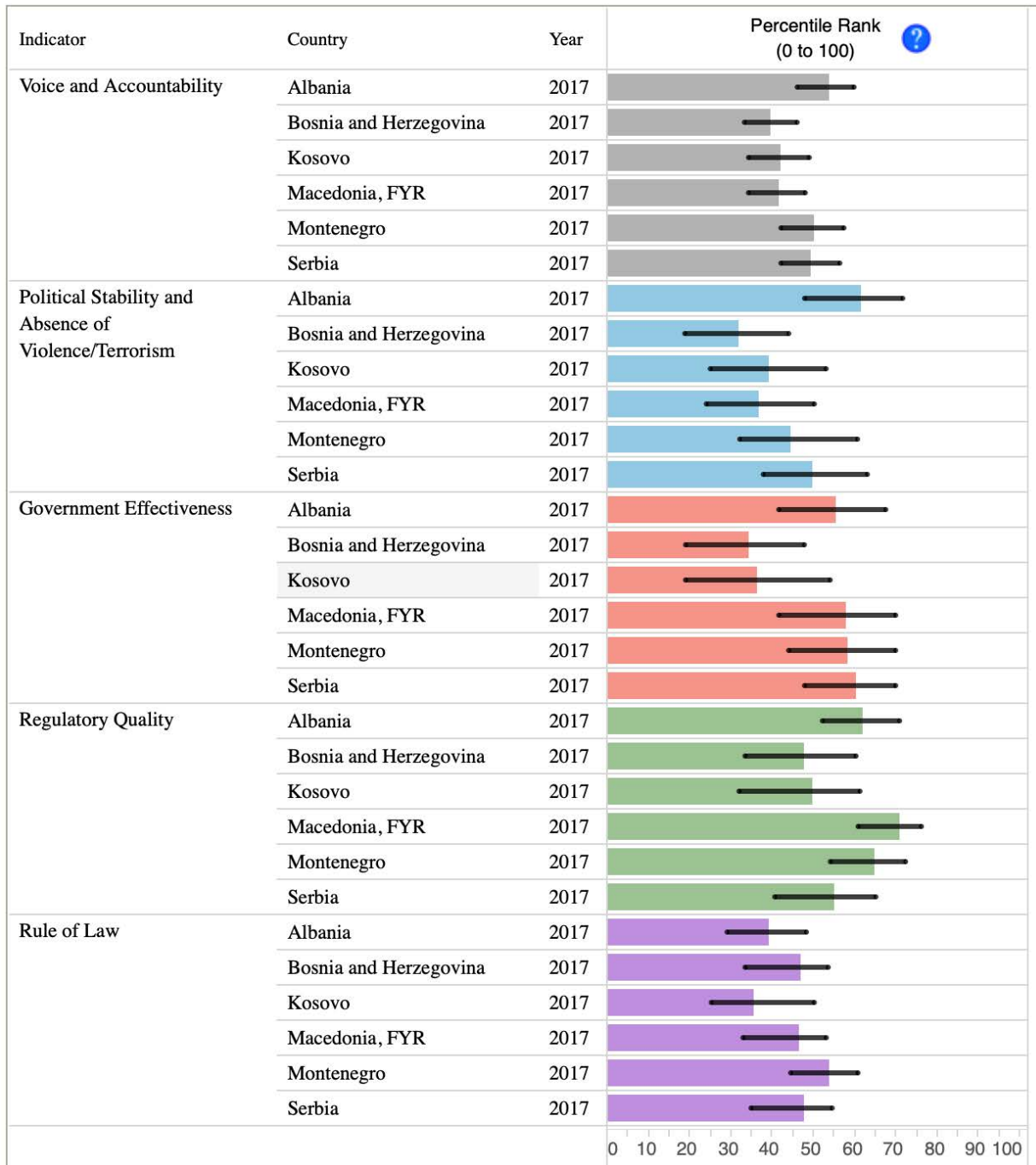
Za potrebe ovog dokumenta dat je prikaz po metodološkom okviru izrađenom za potrebe ovog istraživanja koji dijelom odstupa od klasifikacije po SIGMA principima ali se dobrim dijelom temelji na pokazateljima i metodološkom okviru koji je pripremila SIGMA.

- 12

Commission Staff Working Document BiH 2018 Report, Strasbourg, 17.4.2018 SWD

- 13

Efektivnost vlade mjeri percepciju kvaliteta javnih usluga, kvalitet javne službe i stepen nezavisnosti od političkih pritisaka, kvalitet izrade i implementacije javnih politika, i kredibilitet posvećenosti vlade prema implementaciji politika



Grafikon 1.

Strateški okvir za reformu javne uprave

Nakon isteka Strategije za reformu javne uprave iz 2014. godine, neusvajanje novog strateškog okvira u dužem vremenskom periodu se negativno odrazilo na ukupnu dinamiku reformi, kao i donatorsku podršku procesu reforme. Stoga je i SIGMA u svom izvještaju o praćenju za 2017 najnižom ocjenom ocjenila indikatore u ovoj oblasti koji se odnose na kvalitet strateškog okvira, efektivnost implementacije i finansijsku održivost.

Jedina relativno dobra ocjena (3) data je za koordinaciju i praćenje reforme, obzirom da su strukture uspostavljanje za praćenje za stari strateški okvir nastavile da funkcionišu prateći napredak prema prethodnom strateškom okviru.¹⁴ Ipak nedostatak političke volje, koji se manifestovao kroz izostanak usvajanja novog strateškog okvira u dužem vremenskom periodu, dominantno je uticao na (ne)provođenje reforme javne uprave.

Razvoj i koordinacija politika

Analize i mjerenja stanja u zemlji u oblasti razvoja, koordinacije i provedbe javnih politika pokazuju da i pored činjenice da su uspostavljeni pojedini elementi sistema za razvoj javnih politika njihovo povezivanje u funkcionalan sistem tek predstoji. Izvještaj Evropske komisije o napretku o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu ističe da je sistem kreiranja politika u Bosni i Hercegovini veoma fragmentiran.

Potrebno je u velikoj mjeri poboljšati koordinaciju između državnih i entitetskih institucija. Nadalje se navodi da “...nepostojanje cjelodržavnog srednjoročnog planiranja i dalje predstavlja veliki nedostatak i ozbiljna je prepreka javnom nadzoru nad radom vlade”. U svom izvještaju a na osnovu detaljne analize, SIGMA konstatuje da razvoj i implementacija usaglašenih i koherentih politika, kao i njihova koordinacija, ostaju značajan izazov.

Problem predstavlja nedostatak analitičkih kapaciteta institucija, što je neophodan preduslov za razvoj politika utemeljen na pokazateljima. Proces koordinacije donošenja politika i dalje je u najvećoj mjeri u rudimentarnom stadiju. Prosječna ocjena za 12 principa u oblasti izrade i koordinacije politika (1,33) ilustrativan je pokazatelj potrebnog obima intervencija u cilju unaprijeđenja stanja u ovoj oblasti.¹⁵

Ostvarivanje principa odgovornosti kroz uspostavljanje funkcionalnih mehanizama i linija odgovornosti prema građanima, unutar i između institucija, kao i između grana vlasti, još uvijek je u ranoj fazi. Ukupnu strukturu javne uprave u Bosni i Hercegovini na pojedinim nivoima vlasti karakteriše preklapajući i nedovoljan jasan zakonodavni okvir. Ključni nedostaci su nejasni kriteriji za razlikovanje između različitih vrsta upravnih tijela i neadekvatne procedure za efikasnu kontrolu nad uspostavom institucija. Izvještaj Evropske komisije konstatuje da cjelokupna organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini otežava unaprijeđenje njene odgovornosti. Naime, postojeću strukturu javne uprave prate preplitanja odgovornosti i linija izvještavanja.

- 15

Prema Metodološkom okviru za mjerenje stanja prema principima SIGMA, koristi se raspon ocjena od 0 do 5, s tim da za svaki dati princip je propisano detaljno vrednovanje stanja odgovarajućom ocjenom.

Procjena uticaja (RIA - Regulatory Impact Assessment)

Pravni i metodološki okvir za procjenu uticaja propisa je uveden na svim nivoima (državni i entitetski nivo) ali je njegovo provođenje u praksi sporadično i nedosljedno. Broj izrađenih dokumenata procjena uticaja je relativno nizak. Problem koji onemogućava širu upotrebu ovog mehanizma proizlazi iz odsustva kapaciteta za provođenje procjene uticaja. Sa druge strane veliki broj zakona se usvaja u hitnoj proceduri, slijedeći političke direktive i nezavisno od procjene eventualnih uticaja.¹⁶ Potvrdu ovakvog stanja daje i SIGMA izvještaj, koji izradu pravnih akata temeljenih na dokazima i korištenje u praksi procjene uticaja ocjenjuje ocjenom 0.

Participacija javnosti

U BiH je donesen pravni okvir koji omogućava učešće građana/ki u procesima donošenja odluka putem konsultacija. No, u praksi se konsultacije, čak i kada se provode, svode na ispunjavanje puke forme, bez suštinskog uticaja na ishod odluke. Sa druge strane, visok stepen nepovjerenja građana i organizacija civilnog društva prema institucijama dodatno slabi motivaciju za učešće u takvim procesima. Indeks kompetitivnosti Svjetskog ekonomskog foruma, koji mjeri kompetitivnost zemalja kroz 12 stubova, u domenu transparentosti razvoja javnih politika stavlja BiH na 132 mjesto, od ukupno 138 zemalja obuhvaćenih istraživanjem, sa ocjenom 2,9 na skali od 1-7.¹⁷

Državna služba i upravljanje ljudskim resursima

U oblasti upravljanja ljudskim resursima, a posebno na polju praksi regrutiranja i selekcije kadrova, nije došlo do značajnijih promjena tokom perioda provođenja reforme. Nije bilo konkretnih aktivnosti na depolitizaciji javne uprave u smislu izrade i usvajanja procedura koje će osigurati meritornost, transparentnost i nepristrasnost u procesima zapošljavanja. Tako i SIGMA u svom izvještaju konstatuje da je, uprkos solidnom zakonskom okviru, direktan i/ili indirektan politički uticaj vrlo prisutan u praksi prilikom zapošljavanja i imenovanja na više menadžerske pozicije. Sa druge strane, najveći broj pritužbi građana/ki u okviru Centra za pružanje pravne pomoći Transparency International BiH odnosi se upravo na procedure zapošljavanja u javnoj upravi, što dodatno potvrđuje problem političkog uticaja u tim procesima.

Pružanje usluga

U prethodnom periodu nije zabilježen značajniji napredak u povećanju kvaliteta usluga u javnoj upravi. Ocjena SIGMA za orijentisanost pružanja usluga od 1 (na skali od 0 do 5), ukazuje da BiH tek predstoje ključni reformski koraci u ovoj oblasti.¹⁸

Administrativne procedure i dalje su bazirane na podnošenju zvaničnih zahtjeva organima neposredno pisanim putem, te zahtjevaju da građani/ke prikupljaju različite potvrde o činjenicama o kojim organi uprave već vode evidencije. Ovakve procedure, osim što od građana/ki zahtijevaju česte posjete različitim institucijama kako bi prikupili dokumente, imaju i troškovne implikacije s obzirom na različite iznose taksi koji se pri tom plaćaju.¹⁹

Istraživanja percepcije javne administracije građana/ki koja je provodio TI BiH, pokazuju da građani nisu u značajnoj mjeri uočili napredak u radu javne uprave. Istraživanje percepcije iz 2014 i 2017 pokazuju gotovo jednak procenat onih koji smatraju da nije došlo do poboljšana u pružanju usluga građanima (40% 2014. godine, te 38.6% ispitanika/ca 2017. godine je bilo takvog stava). Ipak, poređenja nalaza istraživanja iz 2014 i 2017 otkrivaju da je u padu procenat građana/ki koji kvalitet usluga percipiraju kao lošiji (18.3% je smatralo da je djelimično lošiji i mnogo lošiji u 2014; 9.9 % a % je smatralo da je djelimično lošiji i mnogo lošiji u 2017).

- 18
SIGMA (2017) **Monitoring izvještaj: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina**

- 19
SIGMA (2017) **Monitoring izvještaj: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina**

- 20
Transparency International (2017) **Percepcija javne administracije u BiH**

Funkcionalnost i održivost lokalnih samouprava

Reforma lokalne samouprave nije bila dio strateškog okvira za reformu javne uprave. Imajući u vidu administrativno-teritorijalnu organizaciju zemlje, možemo govoriti o dva podsistema lokalne samouprave u svakom od entiteta. Različite procjene stanja ocjenjuju da je zakonski okvir u oba entiteta u dobroj mjeri usklađen sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Ipak, ističe se problem nedovoljne autonomije lokalnih samouprava, posebno finansijske. Izražen je i problem preklapanja nadležnosti, posebno u FBiH, koja ima znatno složeniji sistem administrativno-teritorijalne organizacije, koji pored opština i gradova, uključuje i kantone.

Posljedice izostanka napretka u provođenju reformi javne uprave

Posljedice ranije prikazanog stanja moguće je detektovati u gotovo svim aspektima društveno-ekonomskog razvoja. Poseban problem predstavlja dominantno prisustvo političke korupcije, koje se manifestuje zarobljavanjem ključnih institucija (pravosuđa, javne uprave, nezavisnih regulatora, agencija za provođenje zakona) partikularnim interesima uskog kruga političke elite. Klijentelistička imenovanja omogućavaju efektivnu kontrolu od strane političke elite nad navedenim institucijama, stavljajući ih prevashodno u funkciju partikularnih interesa.²¹

U situaciji prisustva systemske korupcije i odsustva vladavine prava, vrlo je izražen poguban uticaj takvog stanja u svim aspektima funkcionisanja javnog sektora, uključujući njegov obim i strukturu kao i logiku funkcionisanja.

- 21

Blagovcanin S. and Boris D. **How Bosnia's Political Economy Holds It Back and What Do About It**, John Hopkins University, The Paul Nitze School of Advanced International Studies 2015

- 22

IMF Country Report Bosnia and Herzegovina No. 15/299, 2015

Za potpuno razumijevanje razmjera i načina uticaja korupcije na javni sektor, bilo direktnih ili indirektnih, potrebno je uzeti u obzir stanje na različitim nivoima analize.

Sagledavajući stanje na makro nivou uočljivo je da BiH ima jedan od najvećih javnih sektora u regionu (gotovo 50% BDP). Razlozi za to u najvećoj mjeri proizlaze iz činjenice da BiH ima izuzetno složeno i decentralizovano političko-administrativno uređenje.²² Na veličinu javnog sektora utiče i način na koji funkcioniše politički sistem, to jest dominantna praksa klijentelističkog zapošljavanja u javnom sektoru koju su uspostavile političke partije. Članovima i pristalicama političkih partija se osiguravaju poslovi u javnom sektoru kao kompenzacija za doprinos partiji i podršku na izborima.²³

Rast javnog sektora odnosno broja zaposlenih takodje se može shvatiti u funkciji održavanja socijalnog mira u situaciji vrlo visoke stope nezaposlenosti odnosno siromaštva (od ukupnog broja zaposlenih gotovo svaki treći uposlenik radi u javnom sketoru). Iako su se vlade u BiH u više navrata opredijeljivale za racionalizaciju javnog sektora i broja zaposlenih, bilo kroz reformske dokumente ili kroz aranžmane sa međunarodnim finansijskim institucijama²⁴, takav proces je u najvećoj mjeri izostao. Razlog tome leži u činjenici da bi takav potez, iako bi dugoročno stvorio pretpostavke za razvoj zemlje, kratkoročno imao visoku cijenu za vlade, to jest mogao bi se negativno odraziti na podršku birača.

- 23

The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2017 BiH

- 24

Pismo namjere BiH MMF-u iz 2016 sadrži obavezu enitetskih vlada da će smanjiti broj zaposlenih u javnoj upravi

U kontekstu mezo nivoa, odnosno razvoja i implementacije politika, BiH se takođe suočava sa značajnim izazovima. Pod uslovom da čak i postoji postojbi stvarna politička volja, objektivno nedostani kapaciteti institucija, uslovljeni negativnom selekcijom kadrova kroz klijentelističke i nepotističke procese zapošljavanja u državnoj službi, onemogućavaju adekvatno kreiranje i provođenje politike. Sa druge strane indikativan je podatak da se značajan procenat zakona usvaja po hitnim procedurama (RS 71%, BiH 58%, 38%), što utiče i na kvalitet zakona i na mogućnost građana/ki da uzmu učešće u procesu donošenja odluka.²⁵ Izveštaji službi za reviziju javnog sektora ukazuju na široko rasprostranjene nepravilnosti kod trošenja budžetskih sredstava.²⁶

Na mikro nivou, na kojem građani/ke imaju direktan kontakt sa službama javne administracije, izvještaj SIGMA iz 2017. konstatuje odsustvo značajnijeg napretka na unaprijeđenju načina na koji građani ostvaruju usluge kao i kvaliteta samih usluga. Ocjena SIGMA za orijentisanost pružanja usluga od 1 (na skali 0 do 5), ukazuje da su dometi do sada provedenih reformskih mjera bili vrlo ograničeni.²⁷ Rigidne administrativne procedure, pored finansijskih implikacija, povezane su sa čestim čekanjima u dužim vremenskim periodima na ostvarivanje prava ili korištenje usluga.²⁸

- 25
SIGMA (2017) Monitoring report, Bosnia and Herzegovina

- 26
Ured za reviziju institucija BiH, **Godišnji izvještaj revizije za 2017 godinu**

- 27
SIGMA (2017) Monitoring report, Bosnia and Herzegovina

- 28
SIGMA (2017) Monitoring report, Bosnia and Herzegovina

Zaključak

Nakon više od petnaest godina provođenja reforme javne uprave, duboko ukorijenjene slabosti i problemi u funkcionisanju institucija i generalno javnog sektora i dalje su veoma izražene. Veliki raspon između normativnog i stvarnog, odnosno zakonom propisanih pravila i onog što se dešava u praksi, svjedoči o tome da stvarna politička volja za provođenjem reforme javne uprave kao takva nije prisutna.

Napredak u provođenju reformi kroz proces evropskih integracija zahtijeva snažnije podsticaje. Takvi podsticaji kroz proces demokratizacije donošenja odluka i ukupnog djelovanja institucija bi morali doći odozdo, odnosno od strane samih građana uz artikulaciju zahtjeva za reformama od strane civilnog društva. Kako bi civilno društvo bilo kredibilan partner ono zahtjeve za reformama mora temeljiti na egzaktnim pokazateljima stanja koji proizilaze iz procesa dosljednog monitoringa.

U sljedećem koraku je zadatak za civilno društvo da osigura transparentost procesa donošenja politika kako bi moglo uticati na kvalitet donesenih odluka i nadziranje njihove implementacije. Naravno konitnuirana i snažna podrška EU u procesu je takodje pretpostavka uspješne realizacije reformskih izazova.

Reforme kao inherentno politički procesi svoje uporište neizostavno moraju imati u političkoj volji. U tom smislu, učešće civilnog društva u stvaranju političke dinamike koja bi vodila stvarnim reformama kroz proces demokratizacije i snažnijeg učešća građana u procesu donošenja odluka, čini se kao neizostavan korak na putu reformisanja javnog sektora i integracije zemlje u EU.

Metodologija

Bosna i Hercegovina tek treba da ostvari status kandidata za članstvu u EU, predstoji nam niz ključnih zadataka i obaveza koje treba ispuniti na putu ka kandidatskom statusu. U našem istraživačkom fokusu je bilo ispunjavanje političkih kriterijuma – demokratije i vladavine prava - jer smatramo da je stvarni a ne samo formalan napredak u ovoj oblasti jedan od najznačajnijih preduslova demokratskog razvoja Bosne i Hercegovine.

Istraživanje obuhvata šest oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji i reforma javne uprave, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu.

Oblasti se sastoje od niza podoblasti koji se tiču regulacije strateškog i pravnog okvira, institucionalnog, administrativnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u praksi.

Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

Osnova za razvoj indikatora su ključne ocjene i preporuke iz izvještaja Evropske komisije i nove strategije proširenja definisane dokumentom „Kredibilna perspektiva proširenja i pojačana saradnja EU sa Zapadnim Balkanom”, ali i drugih međunarodnih izvještaja, komparativne studije i istraživanja, akcioni planovi, te brojni međunarodni standardi i prakse i drugi referentni materijali. Ukupan broj indikatora za sve oblasti je 237, dok smo oblast izbori ocjenjivali na osnovu 54 indikatora.

Prvi dio istraživanja koji se odnosi na oblast izbori a u toku rada konsultovali smo mišljenja 5 eksperata (predstavnicu NVO-a, medija, analitičari, profesori i sl.).

Udruženje građana „Zašto NE?“

UG „Zašto ne“ je organizacija koja se bavi kreiranjem sigurnog, zdravog, aktivnog, efikasnog i odgovornog BiH društva kroz jačanje građanske participacije, pospješavanje odgovornosti vlasti, promociju korištenja tehnologije i promociju društveno angažovane kulture na cijeloj teritoriji BiH zajedno sa drugim zainteresiranim grupama, organizacijama, institucijama i pojedincima.

Aktivnosti UG „Zašto ne“ su grupisane u sedam osnovnih programskih cjelina:

1. Provjera činjenica i promocija odgovornosti

Promovišemo odgovornost kroz provjeru činjenica kroz izjave političara i medija, kao i praćenje ispunjenja predizbornih obećanja. Projekti u ovoj oblasti su: **Istinomjer** – praćenje odgovornosti nosioca javnih funkcija (www.istinomjer.ba) i **Raskrinkavanje** – praćenje odgovornosti medija (www.raskrinkavanje.ba)

2. Građanska participacija

Utičemo na jačanje učešća građana/ki u procesima donošenja odluka. Projekti u ovoj oblasti su: Javna rasprava – facilitacija debate o zakonima koji se donose u parlamentima između građana/ki i parlamentaraca/ki (www.javnaraspava.ba), Pravo da znam – portal za slanje zahtjeva za slobodan pristup informacijama (www.pravodaznam.ba), Glasometar – upoređivanje preferenci potencijalnih birača/ica sa partijama (www.glasometar.ba), Moj porez – informativni alat o tome koliko poreza plaćaju građani/ke (www.mojporez.ba), Popravi mi školu – mapiranje problema u obrazovnom sistemu u BiH (www.popravimiskolu.org)

3. Praćenje rada vlasti i političkih procesa

Pratimo političke procese i predstavljamo ih javnosti. Projekti u ovoj oblasti su: Istinomjer – praćenje odgovornosti nosioca javnih funkcija (www.istinomjer.ba), Regionalni indeks otvorenosti vlasti u šest država regiona (<http://opendindex.actionsee.org>), Javna rasprava – facilitacija debate o zakonima koji se donose u parlamentima između građana/ki i parlamentaraca/ki (www.javnaraspava.ba), Popis monitor – monitoring popisa u BiH 2013. godine, Inicijativa za monitoring EU integracija – koalicija NVO-a za monitoring EU integracija (www.eumonitoring.ba), Koalicija za otvorenu vlasti u BiH (www.ogp.ba).

4. Istraživanje i zagovaranje

Kreiramo i implementiramo različite istraživačke projekte sa ciljem uticaja na javne politike na lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou. Projekti u ovoj oblasti su: EU monitoring – kroz Koaliciju za monitoring EU integracija i regionalni EU monitoring, Koalicija Jednakost – koalicija za ukidanje etničke diskriminacije u BiH, Regionalni indeks otvorenosti vlasti – kroz produciranje regionalni mapa puta za institucije, Indeks otvorenosti opština u BiH, Istraživanje o širenju dezinformacija u medijima u BiH

5. Promocija korištenja tehnologija

Promoviramo korištenje tehnologija od strane svih učesnika u političkim i društvenim procesima. Projekti u okviru ove oblasti su: POINT konferencija – vodeća regionalna konferencija na temu političke odgovornosti i tehnologija (<http://point.zastone.ba>), DATA Academy – regionalni projekat edukacije o radu sa podacima, Organizacija događaja, hack-a-thona – do sada smo organizovali Tech-Camp sarajevo, Community Boost_r camp i nekoliko Hack-a-thona.

6. Građanska edukacija o izborima

Informišemo građane o izborima, promovišemo fer i slobodne izbore i poboljšavamo kvalitetu glasanja. Projekti u ovoj oblasti su: Glasometar – upoređivanje preferenci potencijalnih birača/ica sa partijama (www.glasometar.ba), Istinomjer – praćenje odgovornosti nosioca javnih funkcija (www.istinomjer.ba), Čiste liste – portal za agregaciju informacija o svim nosiocima javnih funkcija koji učestvuju na izborima (www.cisteliste.ba), Raskrinkavanje – praćenje odgovornosti medija (www.raskrinkavanje.ba).

7. Tvornica znanja „Zašto ne“

Dijelimo iskustva i znanje, te poboljšavamo kvalitetu rada drugih grupa i organizacija. Projekti u ovoj oblasti su: POINT konferencija – vodeća regionalna konferencija na temu političke odgovornosti i tehnologija (<http://point.zastone.ba>), MENA fellowship za aktiviste sa Bliskog Istoka, skaliranje platformi i znanja na durga podneblja: Istinomjer to Albania, Montenegro, Macedonia (<http://vistinomer.mk/>) and Croatia (www.faktograf.hr), Javna Rasprava to Albania (www.konsultimipublik.al), Regional openness index to Egypt, Libya and Tunisia, kreiranje platforme za monitoring media u Egiptu (www.akhbarmeter.org), POINT Iraq konferencija 2018.

Iz svega ovoga, jasno je da je ova publikacija nastala iz dugogodišnjeg iskustva u radu na EU integracijama, izborima, odgovornosti vlasti, a sve kroz istraživanja, zagovaranja, praćenje rada institucija i vlasti, te promociju demokratije. UG „Zašto ne“ tijesno saraduje i sa drugim lokalnim i regionalnim organizacijama koje se bave ovim pitanjima, te je jedna od najvažnijih regionalnih organizacija u tom smislu.

**PROCJENA STANJA U BOSNI I HERCEGOVINI U
ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA PRI
STICANJU STATUSA KANDIDATA ZA ULAZAK U EU**

PETI DIO:

**JAVNA UPRAVA – STANJE I
TOK REFORME**

AUTOR: SRĐAN BLAGOVČANIN

