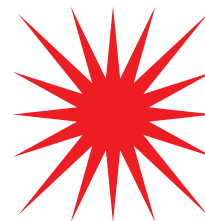


Procjena napretka Bosne i Hercegovine u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU



Javna uprava: Reformski izazovi i trenutno stanje

© “Zaštoto Ne”?
Udruženje građana
Sarajevo
2020. godine

Džemal Bijedić a 309
info@zastoto.ba

+387
7100033618461
Sarajevo BiH



Autor: Uglješa Vuković

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

ZaštoNe?

© Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno mišljenje Balkanskog fonda za demokratiju ili njihovih partnera

Procjena napretka Bosne i Hercegovine u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU

JAVNA UPRAVA:
REFORMSKI IZAZOVI I
TRENUTNO STANJE

AUTOR/ISTRAŽIVAČ: UGLJEŠA VUKOVIĆ

SARAJEVO, FEBRUAR 2020.

POZADINA I KONTEKST

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini (BiH) je i dalje u svom začetku, a to naglašava i posljednji Izveštaj Evropske komisije (EK) u kojem se ističe kako su najveći nedostaci u dosadašnjim reformskim nastojanjima odsustvo institucionalne saradnje i harmonizovanog pristupa različitih nivoa vlasti, kao i nedostatak političke podrške i osiguranih finansijskih sredstava.¹

Ako se osvrnemo na samo jedan od potortanih nedostataka (manjak finansijskih sredstava), to će nam oslikati svu dubinu problema. Naime, reformski napori u oblasti javne uprave uglavnom su do sada finansirani donatorskim sredstvima, a EK to izdvaja kao jedan od najakutnijih nedostataka.

To dalje govori dosta i o karakteru aktuelne političke volje jer izostanak predviđenih sredstava ne-donatorskog karaktera dalje znači da to pitanje nije visoko kotirano na domaćoj političkoj agendi/ama.

Fond za reformu javne uprave je osnovan 2007. godine Memorandumom o razumijevanju donatora i domaćih vlasti i otvoren je za finansijske doprinose donatora, a prikupljena sredstva su namjenskog karaktera i koriste se isključivo za pružanje tehničke pomoći u vezi sa ispunjenjem Strategije reforme javne uprave u BiH.²

¹Analitički izvještaj Evropske komisije, Brisel, 2019.

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>
(datum pristupa: 04.01.2019)

²Više o Fondu za reformu javne uprave: <https://parco.gov.ba/hr/projekti/fond-za-reformu-javne-uprave-par-fond/>
(datum pristupa: 04.01.2019)

Glavni nalazi

Trenutno najveći problem u vezi sa strateškim okvirom za reformu javne uprave, i uopšte reformskim nastojanjima, jeste to što za period 2018-2022. okvir nije usvojen na svim nivoima vlasti, tj. još uvijek ga nije usvojila Republika Srpska.

Koordinator za reformu javne uprave Dragan Ćuzulan nedavno je najavio da bi operacionalizacija strateškog okvira kroz izradu Akcionog plana trebala biti završena do kraja marta 2020. godine³, dok istovremeno i dalje nije usvojen strateški okvir na svim nivoima vlasti. SIGMA, ili zajednička inicijativa za dobro upravljanje i menadžment Evropske unije (EU) i OECD-a (Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj), izradila je principe javne uprave⁴ kako bi se pojačao fokus na reformu javne uprave i pojam „dobre uprave“ u procesu pristupanja EU.

Šest posebno razmatranih tematskih oblasti javne uprave u SIGIM-inom pristupu odnose se na: **strateški okvir za reformu javne uprave; izradu i koordinaciju politika; državnu službu i upravljanje ljudskim potencijalima; odgovornost; pružanje usluga; upravljanje javnim finansijama. BiH u svim navedenim oblastima bilježi ozbiljne manjkavosti ne poštujući osnovne principe i kriterijume.** Npr., osnovni principi u vezi sa strateškim okvirom odnose se na ukupno 4 principa:

PRINCIP 1: Vlada je izradila i donijela djelotvoran program za reformu javne uprave kojim se rješavaju ključni zahtjevi;

PRINCIP 2: Reforma javne uprave se provodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate.

³ <http://parco.gov.ba/hr/2019/12/16/krajnji-rok-za-finalizaciju-ap-mart-2020/> (datum pristupa: 04.01.2019)

⁴ Principi javne uprave – izdanje iz 2017.g.

<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-2017-Bosnian.pdf> (datum pristupa: 04.01.2019)

PRINCIP 3: Osigurana je finansijska održivost reforme javne uprave.

PRINCIP 4: Reforma javne uprave ima snažne i funkcionirajuće strukture za upravljanje i koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmjerava proces izrade i provedbe reforme.⁵

Aktuelni reformski proces u BiH ne poštuje niti jedan od utvrđenih principa, počevši od činjenice da sama strategija nije donesena na svim nivovima vlasti, a iz čega dalje proizlazi da se reformski zahvati uopšte ne sprovode u skladu sa strateškim opredjeljenjima, i da se nije pristupilo operacionalizaciji. Nadalje, finansijska održivost je upitna jer se zasniva mahom na donatorskim sredstvima, a upravljačke i koordinacijske strukture su odviše složene i neefektivne, iako je SIGMA u svom posljednjem izvještaju za BiH⁶ ovom segmentu čak dala prosječnu ocjenu u odnosu na druge segmente koji nisu ocjenjeni niti kao prosječni.

⁵ Principi javne uprave – izdanje iz 2017.g.

<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-2017-Bosnian.pdf> (datum pristupa: 04.01.2019)

⁶ Principi javne uprave-BiH, SIGMA, 2017.

<http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Bosnia-and-Herzegovina.pdf> (datum pristupa: 04.01.2019.)

⁷ Analitički izvještaj Evropske komisije, Brisel, 2019. (str. 24)

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>
(datum pristupa: 04.01.2019.)

⁸ Ibid.

⁹ Percepcija javna uprave Bosna i Hercegovina, Transparency International, 2017.

<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/05/Percepcija-Javne-Uprave-BiH-2017-1-3.pdf> (datum pristupa: 07.01.2019.)

Kada su u pitanju druge tematske oblasti, neki od najupečatljivijih nedostataka u vezi sa izradom i koordinacijom politika odnose se na to da su politike često neusklađene i nekonzistentne, pa se dešava da npr. Vladini programi, akcioni planovi i/ili sektorski dokumenti uopšte ne budu usklađeni između sebe.⁷ Institucije slabo ili nedovoljno koriste dostupne podatke planiranju razvojnih politika. U oblasti javnih finansija nedostaju mehanizmi interne kontrole, dok u oblasti pružanja usluga ne postoji sistem praćenja zadovoljstva korisnika javnih usluga.⁸

Podaci Transparency International u BiH o percepciji javne uprave iz 2017. godine⁹ pokazuju da većina ispitanika (36,7%) ima ambivalentan odnos prema uslugama javne uprave (niti su zadovoljni, niti su nezadovoljni), dok skoro 20% izražava nezadovoljstvo. Jedna trećina izražava umjereno zadovoljstvo, a prema istoj percepciji građani su najviše nezadovoljni složenim procedurama i dužinom trajanja postupaka.

Upravo ova percpecija korespondira i sa nalazima iz posljednjeg dostupnog godišnjeg Izvještaja o radu Institucije Ombudsmana za ljudska prava¹⁰ gdje se navodi da u svojim žalbama građani iskazuju nezadovoljstvo činjenicom da upravni postupci dugo traju, da se vode suprotno načelima zakona o upravnom postupku, da tijela uprava insistiraju na dostavi velikog broja nepotrebne dokumentacije, da su česti slučajevi tzv. šutnje administracije, kao i kršenja načela pružanja pomoći neukoj stranci.

Zakonodavni okvir za državnu službu i upravljenje ljudskim potencijalima postoji, ali se u praksi često pokazuje da ne postoji profesionalna državna služba zasnovana na meritokratiji, pa nisu rijetki primjeri da institucije kadrovsku politiku vode nasumično i/ili da prikazuju veće potrebe od realnih, kao i da se vrše česte izmjene ili prilagodbe sistematizacija koje nisu zasnovane na realnim i profesionalnim potrebama.¹¹ I pored postupka javne konkurencije, koji je predviđen u zakonskim propisima, regrutovanje državnih službenika je uglavnom povezano sa sumnjama na koruptivne prakse.¹²

Prema nedavnom istraživanju Vanjsko-političke inicijative, svega 20% državnih službenika smatra da se državni službenici zapošljavaju na bazi kvalifikacija i postignuća, dok to mišljenje dijeli još manje građana (11%).¹³ Javna uprava ne pokazuje znakove odgovornosti, pa je zakonski okvir u oblasti slobode pristupa informacijama i dalje ne sadrži proaktivne odredbe, tj. institucije nisu obavezne objaviti veliki broj informacija o svom radu, niti to čine samoinicijativno.

Kontrolni mehanizmi nad javnom upravom kroz nezavisne institucije, kao što je Institucija Ombudsmana za ljudska prava, pokazuju se neefikasnim i nedovoljnim. Npr., posljednji ekspertski izvještaj iz oblasti vladavine prava napominje kako je Institucija Ombudsmana duboko politizovana, da se ne može smatrati stvarno nezavisnom, i da joj nedostaje proaktivnost u radu.¹⁴ Od takve institucije se ne može očekivati da doprinese ostvarenju principa odgovornosti u radu javne uprave. U istom izvještaju se konstatuje da građani ne mogu efikasno zaštititi svoja prava upravnim sudovanjem jer su postupci neprimjeno dugi, a sudska kontrola je jedan od najbitnijih kontrola rada uprave.

¹⁰ Godišnji Izvještaj o aktivnostima Institucije Ombudsmana za ljudska prava BiH za 2018.g., Sarajevo, 2019. (str.28)

https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2019030109434379bos.pdf

¹¹ Alternativni izvještaj o aplikaciji BiH za članstvo u EU, Sarajevo 2019. (str. 12)

http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2019/04/alternativni_bhs-1.pdf (datum pristupa 05.01.2019.)

¹² Vidi više: <https://ti-bih.org/gradjani-naicesce-prijavljuju-korupciju-u-drzavnoj-upravi-pravosudju-i-obrazovanju/> (datum pristupa: 05.01.2019.)

¹³ National PAR Monitor, B&H, Sarajevo, 2018. (str.10)

http://vpi.ba/wp-content/uploads/2018/12/WeBER_PAR_Monitor_2017-2018.pdf?fbclid=IwAR0ROL8s7OAG_QF4anDuBn5AUhrFbZaOvrM_TflvfCKMRo_ccke1UIU7BM

(datum pristupa: 05.01.2019.)

¹⁴ Expert Report on Rule of Law issues in Bosnia and Herzegovina, Brisel, 2019.

<http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>

(datum pristupa: 05.01.2019.)

Zaključak

Trenutno stanje u vezi sa strateškim reformskim izazovima, kao i glavni nalazi u dosadšnjim dostignućima, ukazuju da je javna uprava u BiH i dalje nefunkcionalna i podložna političkim uticajima. Institucionalni i zakonodavni okvir jeste uspostavljen u većini oblasti, ali saradnja između ključnih institucija je nedovoljna, propisi se uopšte ne primjenjuju ili se neadekvatno primjenjuju, mehanizmi kontrole i monitoringa su slabi, a politike planiranja su fragmentarne i uglavnom se baziraju na nasumičnim i kratkoročnim osnovama.

O reformi se govori, ali se njoj ne pristupa strateški, niti su dosadašnji pokazatelji ohrabrujući, posebice oni u vezi sa izdvojenim finansijskim sredstvima koji su uglavnom spoljnog ili donatorskog karaktera. BiH u narednom periodu mora uspostaviti jasan strateški okvir, a to ne znači samo donijeti novu Strategiju na svim nivoima vlasti, već uskladiti politike sa strateškim ciljevima i razmišljanjima. To dalje znači predvidjeti realnu i detaljno obrazloženu operacionalizaciju i u svim (ključnim) oblastima donositi odluke u skladu sa strateškim principima.

Naprimjer, u oblasti odgovornosti biće neophodno pristupiti izmjenama ili donošenju novog Zakona o slobodi pristupa informacijama, te se ne smije dogoditi da novi prijedlog ili zakonske izmjene ne budu u skladu sa strateškim opredjeljnjima da se osiguraju veća transparentnost i odgovornost u radu.

Do sada se odviše često dešavalo da novodonijeti propisi ili odluke uopšte ne uvažavaju proklamovane politike, pa su sporni zakonski prijedlozi morali biti povučeni pod pritiskom donatora ili međunarodne zajednice. Nisu bili strani primjeri ili pokušaji da se uvede čak djelomična de-profesionalizacija državne službe.¹⁵ Od reforme javne uprave zavisi i vladavina prava, povjerenje građana, ekonomski razvoj, pa će vlasti u BiH morati na svim razinama ozbiljno se posvetiti temi od koje zavisi i sam proces pristupanja EU. Stvar koja upada u oči jeste odbijanje vlasti da se u reformske napore sadržajnije uključi civilno društvo čije su preporuke i nalazi od neprocjenjive bitnosti, i to posebno u okolnostima kada uprava i dalje ne pokazuje znakove profesionalnosti i političke nezavisnosti.

¹⁵ <https://ti-bih.org/politizacija-drzavne-sluzbe-pod-krinkom-racionalizacije/> (datum pristupa: 05.01.2019.)



0 projektu

Istraživanje o napretku zemalja regiona u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji (EU) radimo uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju i u saradnji sa kolegama iz nevladinih organizacija CRTA (Srbija), Metamorfozis (Sjeverna Makedonija) i Zašto ne? (Bosna i Hercegovina).

Na osnovu seta indikatora ispitujemo kvalitet strateškog i pravnog okvira, institucionalnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u 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.

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.

Prvi dio istraživanja odnosi se na kvalitet reforme javne uprave. Ovu oblast smo ocjenjivali na osnovu 39 indikatora, a u toku rada konsultovali smo mišljenja tri eksperata za ovu oblast. Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo ovoj važnoj reformi.



