

III.7. REFORMA JAVNE UPRAVE

1. Cilj:

1.1. Uspostaviti funkcionalan sistem javne uprave na svim nivoima

1.2. Uspostaviti javnu službu po uzoru na praksu EU

2. Stanje

2.1. Opće stanje

Vlade u BiH su, u dokumentu «Reforme javne uprave» iz marta 2003. godine, prepoznale činjenicu da javna administracija ne zadovoljava potrebe i očekivanja građana. Istraživanje, što ga je radio UNDP, pokazuje da svega 23 od sto građana ima pozitivno mišljenje o radu javne uprave, 52 odsto nije zadovoljno njenim radom, dok je 25 njih neodlučno.¹ Administracija djeluje sporo i netransparentno, a višeslojni sistem, koji obuhvata birokraciju na državnom, entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou, često djeluje sa suprotnih pozicija. Zaposleni su nedovoljno kvalificirani i ne raspolažu vještinama potrebnim u javnoj administraciji, a sistem naknada nije standardiziran. Ove slabosti su rezultat naslijeđa iz prošlosti. Principi profesionalnosti i nepolitičnosti u radu državne službe sporo zaživljavaju, kao i model zapošljavanja i napredovanja, baziran na iskustvu i rezultatima. Još uvijek nedostaje jasan pravni okvir koji bi definirao sistem odgovornosti unutar javne službe.²

BiH se nalazi pred ubrzanjem implementacije važnih reformi i pred velikim poslom u vezi sa približavanjem EU. Uspjeh u realizaciji ovih zadataka zavisiće od toga koliko će brzo biti provedena reforma javne uprave i koliko će brzo biti uspostavljena profesionalna i sposobna javna administracija. S druge strane, potreba za fiskalnom konsolidacijom budžeta svih nivoa vlasti u BiH čini reorganizaciju javnih službi hitnim poslom. Unutar same administracije, broj zaposlenih (4,5 – 5% stanovništva) je u okviru prosjeka zemalja Centralne i Istočne Evrope, sa prosjekom od oko 6,9 odsto³, ali su plaće u javnoj administraciji više nego u većini ostalih sektora⁴, i daleko nadmašuju prosjek zemalja u tranziciji.

Značajan napredak u procesu reformiranja sistema javne uprave očekuje se u implementaciji zakona o javnoj službi na nivou države, entiteta i Distrikta Brčko. Dok je u RS i na državnom nivou implementacija ovih zakona već odmakla, u Federaciji BiH, gdje je inače zaposleno 70 odsto svih javnih službenika u BiH⁵, sprovođenje ovog ključnog zakona tek predstoji. Važno je podsjetiti da je RS proces reforme državne uprave pokrenula još 1997. godine. Stvoren je zakonski okvir za reformu, a osnovani su upravni odbor i operativna tijela za pripremu projekta reformi. Vlada RS je 2000. verificirala program reformi, a u maju 2003. usvojen je Plan aktivnosti za reformu državne uprave (2003 - 2006. godine).

221. Inter-resorna radna grupa za reformu javne uprave

U skladu s odlukama Vijeća za implementaciju mira (PIC),⁶ koje je na sastanku 28. marta podržalo dosadašnje aktivnosti na reformi javne uprave u BiH i usvojilo dokument: «Reforma javne uprave», formirana je Inter-resorna radna grupa BiH za reformu javne uprave,⁷ koja će nadgledati i koordinirati aktivnosti u ovoj sferi, s posebnim zadatkom da se do jeseni 2004. detaljno razradi strategija reforme javne uprave u cijeloj BiH i donese akcioni plan za njenu realizaciju.

¹ Anketa o radu državne uprave na svim nivoima vlasti u BiH, UNDP i CSSC program, april 2003. str. 24.

² «Izveštaj Evropske komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju» (Studija izvodljivosti), Brisel, 18. novembra 2003, str. 7-8.

³ Istraživanja rađena od strane ESI (Bosnia and Herzegovina Public expenditure and explosive debt, 2003).

⁴ Istraživanja koja je vodio ESI (European Stability Initiative), oktobar 2003.

⁵ BiH: Od zavisnosti od pomoći do fiskalne održivosti, Svjetska banka, str. 39.

⁶ Sastanak PIC 28. marta 2003. u Briselu.

⁷ Na sastanku održanom u Brčkom, 15. aprila 2003. godine. U sastav radne grupe ušli su ministar pravde BiH, ministar uprave i lokalne samouprave RS, ministar pravde FBiH, gradonačelnik Distrikta Brčko, direktori agencija za državnu službu BiH i RS, a predviđeno je da njen član bude i direktor buduće Agencije za državnu službu FBiH. U radu radne grupe sudjelovat će revizorske institucije BiH i entiteta, Direkcija za evropske integracije, Koordinator Razvojne strategije – PRSP, te međunarodne organizacije koje su angažovane na projektima reforme javne uprave. Predviđeno je da se u rad ove radne grupe po potrebi uključe i drugi domaći i međunarodni faktori. Ured Koordinatora za reformu javne uprave pri Ministarstvu pravde BiH ima zadatak da koordinira aktivnosti oko izrade strategije.

Osnovni cilj je stvaranje kvalitetne, ekonomične, pouzdane i transparentne javne uprave u cijeloj BiH, sa stručnom i profesionalnom državnom službom na svim nivoima. Strategiju za ispunjavanje ovog cilja treba da izrade zajednički svi nivoi vlasti u BiH, nakon opsežne javne rasprave i analize potreba zemlje u ovoj oblasti. Posebno je značajno da budu konsultovani građani, poslovni ljudi i predstavnici civilnog društva. Već započete reforme treba ubrzati, a pripremljene planove uključiti u izradu strategije reformi javne uprave do jeseni 2004. godine.⁸

3. Prioritetne aktivnosti

3.1. Provesti funkcionalnu analizu uprave na svim nivoima vlasti

Reforma javne uprave u BiH je posebno složena i odgovorna, budući da su raspoložive informacije o sadašnjem stanju u administraciji nepotpune i nepouzdana. Za uspješno planiranje i praćenje provedbe reformi treba izraditi funkcionalnu analizu (functional review) na svim nivoima vlasti, kako bi se utvrdilo sadašnje stanje, definirale oblasti i vrste potrebnih reformi.

3.2. Usvojiti strategiju reforme javne uprave i provesti akcioni plan za njenu implementaciju

Strategija treba biti definirana u skladu s dokumentom «Reforma javne uprave – naš program», koji su Vijeće ministara BiH i entitetske vlade usvojile na sastanku Upravnog odbora PIC-a (Brisel, 28. marta 2003.), na kome su određeni slijedeći prioriteti:

- uspostavljanje ekonomičnije i bolje organizirane javne uprave,
- osiguranje uvjeta da poreski prihodi budu trošeni ekonomično i transparentno,
- uspostavljanje profesionalne državne službe, sastavljene po principu ravnopravne zastupljenosti,
- osiguranje funkcioniranje javne uprave, u skladu s najboljom praksom Evropske unije,
- osiguranje da javne usluge budu zasnovane na kvalitetu i prilagođene potrebama građana.

3.3. Nastaviti sa tekućim aktivnostima u vezi sa implementacijom zakona o državnoj službi

U ovom kontekstu neophodno je **nastaviti sa aktivnostima provjere državnih** službenika na svim nivoima. Radi ispunjenja ovog cilja potrebno je uspostaviti kantonalne agencije za civilnu službu.

3.4. Nastaviti sa tekućim aktivnostima u reformi sektora odbrane i unutrašnjih poslova

Nakon višegodišnjeg rada na smanjenju rashoda za obranu u BiH i dovođenju obrambenih struktura u sklad sa mogućnostima budžeta zemlje, brojno stanje oružanih snaga u BiH je krajem 2002. godine svedeno na oko 19.500 profesionalnih vojnih lica. Usvajanje državnog zakona o odbrani važan je korak u pravcu daljih reformi u ovom sektoru. Institucije oba entiteta i države BiH uviđaju da je neophodno izvršiti daljnje smanjenje vojnih efektiva u 2003. godini. S obzirom na to da još nisu utvrđeni svi modaliteti reforme oružanih snaga, veoma je teško iznijeti konkretne brojke, ali se procjenjuje da će vjerovatno biti potrebno demobilizirati još oko 8.000 vojnih lica iz oružanih snaga u BiH.

I u sektoru unutrašnjih poslova (javni red i sigurnost), bit će potrebno izvršiti racionalizaciju. Primjetan je trend da su demobilizirani iz sektora odbrane nalazili nova zaposlenja u unutrašnjim poslovima. Međutim, s obzirom na još uvijek nestabilnu političku situaciju, izraženu prisutnost kriminala u zemlji i regionu, te nesigurnost povratnika, racionalizaciji u ovom sektoru treba pristupiti krajnje pažljivo. Uspostava SIPA-e na državnom nivou važan je korak u pravcu daljnje reforme ovog sektora.

3.5. Ojačati administrativne kapacitete BiH za evropske integracije

⁸ «Reforma javne uprave – naš program», Upravni odbor PIC, Brisel, 28. marta 2003.

Za ispunjavanje zahtjeva s kojim će BiH biti suočena u procesu evropskih integracija, očigledno je potrebno dalje razvijati postojeće kapacitete. Još uvijek je nizak nivo razumijevanja procesa integracije, pogotovo obaveza koje proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (Stabilization and Association Agreement – SAA). SAA zahtijeva kvalitetnu koordinaciju između velikog broja ministarstava. Ova uloga dodijeljena je novouspostavljenoj Direkciji za evropske integracije (DEI) koja je, mada nedovoljno razvijena, izuzetno dobro obavila posao koordiniranja pripreme odgovora BiH na upitnik Studije izvodljivosti. Tek u septembru 2003. usvojen je i odobren Pravilnik DEI, koji treba omogućiti preraspodjelu osoblja i zapošljavanje novih službenika, što će omogućiti Direkciji da ojača svoje kapacitete za stratešku analizu, harmonizaciju zakona i koordinaciju pomoći. DEI mora brzo formulirati sveobuhvatnu politiku integracije, usaglasiti je sa resornim ministarstvima te, kroz usvajanje Strategije evropskih integracija, osigurati koherentan nacionalni pristup. Puna funkcionalna osposobljenost Direkcije jeste obaveza koju treba hitno izvršiti.⁹

U kontekstu uključivanja Bosne i Hercegovine u evropske integracije, potrebno je razvijati javnu upravu, koja će biti sposobna implementirati Acquis Communautaire. Postojeći administrativni kapaciteti BiH znatno su slabiji od onih koji su potrebni zemlji - aspirantu na članstvo u EU. Zbog toga stvaranje stabilne, efikasne, profesionalne i nezavisne javne uprave treba shvatiti kao veliki izazov, ujedno i veliku šansu za ubrzavanje procesa evropeizacije u ovoj zemlji.¹⁰

Dodatni kriteriji za članstvo u EU, usaglašeni na sastanku Evropskog vijeća u Madridu, podrazumijevaju da zemlja - kandidat mora stvoriti preduslove za integraciju kroz prilagođavanje svojih administrativnih kapaciteta. Koliko je bitno da se ukupna legislativa BiH uskladi sa evropskom, još je važnije njeno efikasno implementiranje, kroz odgovarajuće administrativne i sudske strukture BiH.

⁹ «Izveštaj Evropske komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju» (Studija izvodljivosti), Brisel, 18. novembra 2003, str. 8.

¹⁰ «Izveštaj Evropske komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju» (Studija izvodljivosti), Brisel, 18. novembra 2003, str. 7.