

Procjena strukture, standarda i efikasnosti
Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine

Sarajevo, maj 2007.

SADRŽAJ

Zahvalnost
O Urban institutu
PREDGOVOR

I UVOD

1.1. Vanjska politika BiH

II RAZLOZI I CILJEVI

- 2.1. Identificiranje problema
- 2.2. Cilj istraživanja
- 2.3. Teoretski okvir
- 2.4. Metodologija
- 2.5. Komparativna istraživanja
- 2.6. Ograničenja

III RAZVOJ MVP BIH

3.1. MVP Južne Afrike

IV STRUKTURA MVP BIH

- 4.1. Organizaciona struktura sjedišta MVP BiH
- 4.2. Organizaciona struktura diplomatsko- konzularne mreže

V LJUDSKI RESURSI

- 5.1. Trenutno stanje
- 5.2. Struktura ljudskih resursa- u sjedištu MVP-a i diplomatsko konzularnoj mreži
- 5.3. Kriterij za upošljavanje osoblja – Agencija za državne službu BiH
- 5.4. Promocija uposlenika
- 5.5. Pravna zaštita državnih službenika
- 5.6. Sankcionisanje državnih službenika
- 5.7. Budući talenti
- 5.8. Komparativni analiza - slučaj Južne Afrike (izgradnja ljudskih resursa)

VI FINACIJSKI MENADŽMENT I INTERNA PRAVILA

- 6.1. Finacijski menadžment
- 6.2. Interna pravila i propisi

VII PREPORUKE

VIII ZAKLJUČAK

DODATAK 1

DODATAK 2

BIBLIOGRAFIJA

Zahvalnost

Značajan broj ljudi je pomogao u realizaciji ovog istraživanja. Želimo da se zahvalimo svima onima koje smo intervjuisali i koji su bili ljubazni da odvoje svoje dragocjeno vrijeme, pružajući nam korisne informacije vezane za provođenje ovog istraživanja.

Zahvaljujemo se predstavnicima Ministarstva vanjskih poslova BiH na njihovoj saradnji i materijalima koje su nam ustupili. Posebno želimo da se zahvalimo gospodinu Zoranu Perkoviću, pomoćniku ministra vanjskih poslova, na njegovom razumjevanju i otvorenosti za saradnji.

Posebnu zahvalnost izražavamo američkoj Agenciji za međunarodni razvoj (USAID), te uredu Urban instituta u Bosni i Hercegovini koji implementira USAID projekte razvojne politike u Bosni i Hercegovini, za finansijsku podršku ovom istraživanju.

Želimo da se zahvalimo gospođi Annette N. Brown i gospodinu Christopher Milleru, iz sjedišta Urbanog Instituta iz Vašingtona i Ureda u Sarajevu, za njihove savjete i pomoć u procesu izrade ovog dokumenta.

Izražavamo i specijalnu zahvalnost Dr. Karen Smith, sa Univerziteta Stellenbosch, koja je bila mentor na ovom projektu i spremna da podijeli svoje znanje i iskustvo iz oblasti međunarodnih odnosa u procesu analiziranja implementacije vanjske politike.

Autori istraživanja su isključivo odgovorni za stavove koji su ovdje navedeni.

O Urban Institutu

Sredinom 1960-tih, predsjednik Johnson je uvidio potrebu za analiziranjem problema sa kojima su se suočavali američki gradovi i njihovi građani na nepristrasan i nezavisan način. Predsjednik je u tu svrhu uspostavio *Blue ribbon* komisiju građanskih lidera koji su predložili osnivanje centra koji bi se bavio tim zadacima, pa je na osnovu toga osnovan Urban institut 1968. godine.

Urban Institut se danas bavi političkim analizama, razvojnim programima i informacijama kako da se poboljša socijalno i ekonomsko stanje u društvu u svih 50 država u SAD-u, te u više od 28 zemalja u svijetu.

Opredjeljenje:

- Koristiti tačne, najnovije metode za analizu politike i programa;
- Postaviti jasne objektivne dokaze kao osnov odlučivanju;
- Raditi na širenju razumijevanja političkih pitanja;
- Štediti vrijeme i novac vlade i zajednica, putem istraživanja o efikasnim i efektnim programima.

Urban Institut
21000 M Street, NW
Washington, DC 20037

PREDGOVOR

U skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine nadležnost za vođenje vanjske politike zemlje povjerena je Predsjedništvu Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine na početku svog mandata utvrđuje Opće pravce i prioritete za sprovođenje vanjske politike BiH. Ovim dokumentom članovi Predsjedništva BiH definišu načela, pravce i prioritete vanjske politike Bosne i Hercegovine u predstojećem periodu.

Nadležnosti Ministarstva vanjskih poslova odnose se na sprovođenje utvrđene politike Bosne i Hercegovine i razvoju međunarodnih odnosa u skladu sa stavovima i smjernicama Predsjedništva BiH. U nadležnosti Ministarstva, između ostalog, spada i praćenje stanja i razvoja međunarodnih odnosa BiH sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim subjektima međunarodnog prava i međunarodnih odnosa i izvještavanje o tome Parlamentu BiH, Predsjedništvu BiH i Vijeća ministara BiH.

Tema ovog istraživanja bila je usmjerena na evaluaciju strukture, postojećih standarda i efikasnosti Ministarstva vanjskih poslova BiH u ostvarenju povjerenih nadležnosti. Motivi za istraživanje ove teme proistekli su iz evidentnog zastoja Bosne i Hercegovine na putu priključivanja euro-atlanskim integracijama. Naravno, uočeni zastoj Bosne i Hercegovine na tom putu ne možemo posmatrati isključivo sa stanovišta funkcionisanja Ministarstva vanjskih poslova, već odražava stanje sveukupne unutrašnje političke klime u zemlji.

Ipak, nadležnost MVP-a BiH odnosi se i na zastupanje BiH u diplomatskim krugovima i neposrednu komunikaciju sa diplomatskim i predstavništvima drugih država i međunarodnih organizacijama koje donose odluke o napretku Bosne i Hercegovine o uključivanju u euro-atlanske integracije. Sa tog stanovišta pomenuto Ministarstvo snosi svoj dio odgovornosti i obaveza u tom procesu.

Drugi motiv koji nas je usmjerio na istraživanje tiče se pozicioniranja Ministarstva u odnosu na druge institucije u Bosni i Hercegovini. Zajedno sa Ministarstvom finansija i Ministarstvom za vanjsku trgovinu i ekonomske odnose, Ministarstvo vanjskih poslova trebalo bi imati najznačajniju ulogu u predstavljanju stabilnosti i prosperiteta države. Primjetno je da su znatan dio ovih aktivnosti preuzele ostale institucije, kako domaće tako i međunarodne. Ukoliko Bosna i Hercegovina teži članstvu u EU, onda prioritet u redoslijedu prezentiranju uspjeha i interesa treba da imaju državne institucije. Ova potreba je posebno evidentna u domenu vanjske politike.

Naredni motiv se odnosi na medijska izvještavanja o aktivnostima Ministarstva vanjskih poslova. Značajna pažnja medija često je bila usmjerena na efikasnost rada MVP-a BiH. To je rezultiralo isticanjem mnogih slabosti unutar funkcionisanja MVP-a BiH, uključujući neracionalno trošenje novca poreskih obveznika, kvalitet osoblja

uposlenog u ministarstvu, kao i pojedinačnih izvještaja o nezadovoljstvu uposlenika MVP-a BiH.

Za potrebe ovog istraživanja analizirali smo rad i funkcionisanje Ministarstva vanjskih poslova sa aspekta njegove organizacione strukture, kadrovske popunjenosti i osposobljenosti, te finansijskog menadžmenta i sistema internih pravila. Namjera ovog istraživanja je da doprinese jačanju kapaciteta MVP-a BiH, s krajnjim ciljem poboljšanja implementacije vanjsko političkih ciljeva Bosne i Hercegovine.

Prilikom istraživanja nastojali smo pružiti što realniju sliku trenutne situacije u Ministarstvu vanjskih poslova, kako sa normativnog, tako i sa činjeničnog aspekta. Pri tome smo imali u vidu objektivna ograničenja, koja su odraz cjelokupnog političkog i pravnog okruženja. Nastojali smo identificirati nedosljednosti koji mogu i moraju biti sistematski riješeni od strane Ministarstva ili biti inicirana za rješavanje od strane Ministarstva ka drugim nadležnim organima.

Analiza organizacione strukture MVP-a i diplomatsko konzularnih predstavništava u svijetu daje ocjenu adekvatnosti strukture Ministarstva u odnosu na prioritete i smjernice vanjske politike definisane od strane Predsjedništva BiH. Dva najvažnija prioriteta odnose se na pristupanje EU i NATO-u. Iz organizacione struktura Ministarstva uočljivo je da ista ne uvažava ove prioritete. Čak šta više, u slučaju saradnje BiH sa NATO-om, nije vidljiva funkcija niti jedne organizacione koje pretpostavljaju NATO integracije kao osnovni interes MVP-a. Analizom rasporeda naše DKP mreže dolazimo do zaključaka da je ona priličnija interesima koje je Bosna i Hercegovina imala '90-tih godina, nego danas. Promjena u prioritetima BiH, kao ni globalno političko okruženje, nije se odrazilo na organizacionu strukturu Ministarstva i DKP mreže.

Ministarstvo zapošljava osoblje na osnovu Zakona o radu u institucijama BiH i Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Pojedine odredbe ovih zakona utiču na slabu kadrovsku popunjenost, a samim tim i na funkcionisanje Ministarstva. Trenutna popunjenost kadrovima u Ministarstvu je između 70 i 80%, što se negativno odražava na obavezu Ministarstva da kvalitetno i efikasno obavlja svoje zadatke. Kvalitet ljudskih resorsa je, po mišljenju bivšeg ministra vanjskih poslova gospodina Mladena Ivanića, veoma upitan i bilo bi potrebno da Ministarstvo provede postupak provjere kadrova. Postupak provjere obavljen je stupanjem na snagu Zakona o državnoj službi 2002. godine. Uprkos tome, određene zakonske nedorečenosti, ostavile su mogućnost da se na radnim mjestima zadrže i kadrovi koji po svojoj profesionalnoj i stručnoj osposobljenosti ne ispunjavaju kriterije neophodne za rad u jednoj ovako prestižnoj instituciji. Ministarstvo još uvijek nema sistemski riješeno pitanje popunjavanja budućim uposlenicima. Tako, ne postoje visoko školske ustanove na kojima bi se vršilo školovanje budućih diplomata za rad u MVP-u (npr. diplomatska akademija ili sl.)

Sa svojom karakterističnom strukturom za obavljanje poslova u zemlji i inostranstvu, MVP se svrstava u red većih budžetskih potrošača. Za razliku od ostalih institucija

Ministarstvo svoje finansijsko poslovanja obavlja preko dva račune, redovnog i konzularnog. Putem konzularnog računa se usmjeravaju sredstva prikupljenja od konzularnih poslova. Ta sredstva predstavljaju oko 30% budžeta koje je na raspolaganju Ministarstvu. Troškovi održavanja DKP-a mreže BiH od 56 predstavništva u svijetu su visoki, a posebno velika sredstva se troše na iznajmljivanje objekata. Stoga, ovo pitanje zahtjeva dugoročnije i sistematsko rješenje. Ured za reviziju institucija BiH smatra da se treba pokrenuti inicijativa ka nadležnim institucijama BiH o razmatranju ekonomske opravdanosti kupovine vlastitih objekata u svijetu.

Normativnim aktima Ministarstvo je ostvarilo dobro funkcionisanje interne strukture. Nažalost, kapacitet rada Ministarstva je upitan s obzirom na nepostojanje zakonskog rješenja za obavljanje vanjskih poslova, odnosno Zakona o vanjskim poslovima BiH. Okvir kao što je Zakon o vanjskoj politici BiH, trebao bi da čini osnov za rad Ministarstva po pitanjima vanjske politike, te da reguliše odnose za saradnju Ministarstva sa drugim institucijama BiH.

Za potrebe istraživanja, prvi dio istraživanja posvećen je teoriji organizacione strukture u javnoj administraciji, koja se može primjeniti u ovom konkretnom slučaju. Provedena je i komparativna analiza internih pravila i organizacione strukture ministarstava drugih zemalja, sa ciljem analiziranja njihovih iskustava u procesu institucionalne izgradnje. Ta analiza rezultirala je nizom kvalitetnih smjernica koje mogu poslužiti za unaprijeđenje rada MVP-a BiH.

Na samom kraju istraživanja date su preporuke za razvoj i poboljšanje funkcionalnosti MVP-a BiH u odnosu na čitav niz parametara, koji su bili u domenu našeg interesa. Preporuke su sačinjene na osnovu rezultata istraživanja, kao i naučenih lekcija iz komparativnih analiza zemalja koje su prošle sličan tranzicioni put kao i Bosna i Hercegovina.

Nadamo se da će rezultati ovog istraživanja poslužiti organima izvršne i zakonodavne vlasti da se informišu, te da preduzmu potrebne mjere kako bi se unaprijedio rad MVP-a. Interesi Bosne i Hercegovine mogu da budu kvalitetno predstavljeni i zastupani samo ako imamo dobro organizovano i funkcionalno ministarstvo vanjskih poslova.

I UVOD

Kada govorimo o ulozi Ministarstva vanjskih poslova BiH u implementaciji vanjske politike, važno je da razumijemo cijelokupan proces formiranja vanjske politike. Dvije su osnovne faze u tom procesu: prva faza je kreiranje vanjske politike a druga faza je njena implementacija¹.

U slučaju Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo je tijelo zaduženo za kreiranje bosansko-hercegovačke vanjske politike. S obzirom da je Predsjedništvo Bosne i Hercegovine izabrano putem demokratskih izbora to upućuje, barem u principu, na mogućnost provođenja demokratske kontrole vanjske politike.

MVP BiH je državna institucija kroz koju se implementiraju odluke, zagovara politika i ostvaraju politički ciljevi, definisani od strane Predsjedništva BiH. Administracija Ministarstva, koja nije izabrana, ima subordinativnu, nepolitičku, a u osnovi instrumentalnu ulogu u ispunjavanju tih zadataka.

Uspješna implementacija političkih ciljeva ovisi od dobre organizacije MVP-a. Za MVP je vezana mreža ambasada i konzulata van granica zemlje, što sve ukupno čini diplomatsku „mašineriju“ Bosne i Hercegovine. Ukoliko identificiramo glavne funkcije koje obavlja ta 'mašinerija' bit će očigledno, da se one ne odnose samo na implementaciju, već i na samo kreiranje vanjske politike. MVP BiH predstavlja važan politički instrumenat relevantan za implementiranje politike putem funkcija predstavljanja, pregovaranja i konzularnih usluga. U isto vrijeme, informacije i savjeti koji se dobiju od diplomata, kroz njihovo redovno izvještavanje, sigurno će ograničiti raspoložive opcije i utjecati na odluke političkih lidera.

Nažalost, države u tranziciji među koje svrstavamo i Bosnu i Hercegovinu, su prilično limitirane u sferi međunarodnih odnosa, s obzirom na relativno nerazvijenu diplomatsku „mašineriju“ i ograničen izbor političkih instrumenata. One imaju nedovoljno razvijen sistem predstavljanja u inostranstvu i ograničena sredstva za kvalitetnu političku analizu. Zemlje u tranziciji imaju ograničen izbor političkih instrumenata za pregovaranje, te za implementiranje odluka. Za mnoge zemlje u tranziciji, participacija u međunarodnim organizacijama, na globalnom i regionalnom nivou, je način da kompenziraju slabosti nedostatnih nacionalnih kapaciteta.

¹ Smith, Steve, and Michael Clarke. (1985) *Foreign Policy Implementation*. London: Allen & Unwin

1.1. Vanjska politika Bosne i Hercegovine

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je 26. marta 2003. godine, usvojilo 'Generalne smjernice i prioritete za implementaciju vanjske politike Bosne i Hercegovine'. Date smjernice za bosansko hercegovačku politiku su:

'unapređenje i očuvanje trajnog mira, sigurnosti i stabilnog demokratskog i sveukupnog državnog razvoja, odnosno uključivanju u savremene europske, političke, ekonomske i sigurnosne integracione tokove.'

Niz prioriteta koji su identificirani u bosansko-hercegovačkoj vanjskoj politici uključuju:

- *Očuvanje i zaštita nezavisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine u međunarodno priznatim granicama;*
- *Potpuna i dosljedna implementacija Općeg mirovnog sporazuma (OMS);*
- *Pristupanje Bosne i Hercegovine evroatlantskim integracionim procesima;*
- *Učešće Bosne i Hercegovine u multilateralnim aktivnostima, posebno u sklopu sistema Ujedinjenih naroda (UN), Vijeća Evrope, Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), Organizacije islamske konferencije (OIC), i dr.;*
- *Promocija Bosne i Hercegovine kao partnera u međunarodnim ekonomskim odnosima i aktivnosti koje će omogućiti prijem Bosne i Hercegovine u Svjetsku trgovinsku organizaciju (WTO) i druge međunarodne organizacije i asocijacije*².

U dodatku navedenom, Predsjedništvo BiH je također osvojilo osnovne pravce i aktivnosti bilateralnog i multilateralnog karaktera, kao i principe za zaštitu bosansko-hercegovačkih građana u inostranstvu (vidi Anex I).

² Predsjedništvo Bosne i Hercegovine: 'Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine', Sarajevo, 26. mart 2003. godine.

II RAZLOZI I CILJEVI ISTRAŽIVANJA

2.1. Identificiranje problema

Vanjska politika Bosne i Hercegovine identificira kao primarne prioritete Bosne i Hercegovine:

“Pridruživanje BiH u savremene evropske, političke, ekonomske i sigurnosne integracione procese”, drugim riječima, EU i NATO integracije.

Imajući u vidu da MVP BiH treba da bude instrumenat za ostvarivanje vanjsko političkih ciljeva, postavlja se pitanje da li MVP BiH ima zadovoljavajuću strukturu za ispunjenje prioriteta pridruživanja EU i NATO-u. Ta dilema ističe potrebu za provođenje istraživanja koje bi dalo realnu i kritičnu sliku o radu Ministarstva. Ovo istraživanje će biti orijentisano ka analizi tehničkih pitanja u okviru Ministarstva koja se tiču ostvarivanja ciljeva vanjske politike Bosne i Hercegovine. Ta pitanja uključuju pitanje organizacione strukture, ljudskih potencijala, okvira za internu kontrolu i finansijska pitanja. Pitanja, kao što su proporcionalno etničko predstavljanje neće biti razmatrana, s obzirom na njihovu političku dimenziju.

Bivši ministar vanjskih poslova, gosp. Mladen Ivanić, izjavio je da bosansko-hercegovačka diplomatija ima potrebu za ozbiljnom reformom. Na istom fonu, novo Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je najavilo da će jedan od glavnih zadataka u njihovom mandatu biti reformisanje MVP-a BiH. Stiče se dojam da, na najvišem nivou, postoji konsenzus da se analiziraju izazovi koji stoje pred Ministarstvom i opredjeljenost da se isti rješavaju. Nadamo se da će ovo istraživanje doprinijeti rasvjetljavanju glavnih uzroka neefikasnosti MVP-a BiH, te neophodnih aktivnosti – prezentiranih u formi preporuka, koje je potrebno preduzeti kako bi se pomoglo institucijama vlasti u provođenju odgovarajućih organizacionih i političkih promjena.

2.2. Cilj istraživanja

Glavni cilj ovog istraživanja je da identificira razloge za nedostatak efikasnosti u radu MVP-a BiH, analizom organizacione strukture, ljudskih potencijala i finansijskog menedžmenta MVP-a i njegove diplomatsko-konzularne mreže, te da prezentira preporuke za poboljšanje funkcionisanja MVP-a.

Generalna hipoteza istraživanja je da sadašnje stanje ljudskih resursa, finansijskih resursa i organizacione strukture MVP-a BiH sprečava Ministarstvo u efikasnom izvršavanju ciljeva, kao što su uspješno promovisanje i zaštita interesa Bosne i Hercegovine u svijetu.

S ciljem testiranja identificirane su pojedinačne hipoteze za svaki problem koji će biti analiziran u istraživanju:

- Sadašnja organizaciona struktura MVP-a BiH ne doprinosi ostvarivanju vanjsko političkih ciljeva.
- Neadekvatni ljudski resursi su jedan od glavnih razloga za neefikasnost u radu Ministarstva.
- Postojeći finansijski resursi MVP-a BiH i njegove diplomatske mreže su nedovoljni za efikasan rad ove institucije.

2.3. Teoretski okvir

Istraživanja će primjeniti organizacionu ili javnu administrativnu teoriju i teoriju organizacionog ponašanja kao osnov za svoj analitički rad.

Organizacione teorije su bazične teorije u oblasti organizacionih studija. One imaju za cilj izučavanje organizacija, posebno organizacija sa ljudskim faktorom, kako bi se bolje razumjela njihova struktura, funkcionisanje i sadržaj, sve u cilju poboljšanja produktivnosti i zadovoljstva uposlenika. Klasični teoretičari u ovoj oblasti su tvrdili da postoji jedinstven, generalno primjenljiv način za stvaranje i funkcionisanje jedne organizacije. Današnji teoretičari imaju drugačiji pristup. Vjeruju u jedinstvenu prirodu svake organizacije, dakle vjeruju u potrebu iznalaženja pojedinačnih personalnih rješenja, uzimajući u obzir elemente kao što su veličina organizacije, tehnološke potrebe, okruženje, priroda posla i sl.

Organizacione teorije su interdisciplinarne, bazirane na saznanjima iz područja psihologije, političkih nauka, ekonomije, antropologije i sociologije. One nastoje da objasne ponašanja i dinamiku u individualnom i grupnom kontekstu. To postaje značajno, pogotovo kada se uzmu u obzir kulturne razlike današnjeg tipičnog radnog mjesta, te potrebe globalne povezanosti i interakcije. Kao i u drugim društvenim naukama, organizacioni studij se koristi podacima i modeliranjem. U ovoj oblasti postoje mnoge teorije kao što je teorija klasifikacije aspekata, teorija terminologije i teorija koncepta.

2.4. Metodologija

Rad je baziran na teorijskom i empirijskom dijelu

Za potrebe ovog istraživanja upotrijebljena je kombinovana metoda, istraživanje primarnih izvora (ankete i intervjui) i sekundarnih izvora (istraživanje podataka i komparativna analiza).

1. Istraživanje podataka - sastojalo se u istraživanju do sada provedenih studija u Bosni i Hercegovini a koje se tiču diplomatije, analiza internih dokumenata MVP-a BiH, kao što je organizaciona struktura Ministarstva i diplomatsko konzularne mreže, godišnji izvještaji o radu, priručnici, pravila, uputstva i instrukcije. Istraživanje podataka je također uključilo i komparativnu analizu standarda prakse zemalja sa značajnim iskustvom u diplomaciji, kao i pregled njihovih struktura i diplomatsko konzularnih misija u svijetu.

2. Intervjui i anketa – su vršene sa službenicima MVP-a BiH u sjedištu, te u diplomatsko konzularnim predstavništvima. Cilj prikupljanja informacija iz ovih izvora bilo je prikupljanje podataka o ljudskim resursima, finansijskom menadžmentu i promociji Bosne i Hercegovine, kako na generalnom planu, tako i na promociji ekonomije, turističkih potencijala i mogućih unaprijeđenja ovih oblasti.

Glavne varijable za mjerenje su bili kvantitet i kvalitet ljudskih resursa, organizaciona struktura, menadžment i finansijska pitanja. Kvalitet i kvantitet strukture ljudskih resursa je vršen na osnovu analize dokumenta sistematizacija radnih mjesta u MVP-a BiH i trenutnog stanja. Pregled finansijske situacije je vršen kroz komparativnu analizu stanja u MVP-a BiH i stanja u MVP-u Slovenije i MVP-u Južne Afrike.

Metoda prikupljanja podataka:

- Podaci za istraživanje su sakupljeni putem intervjua (licem u lice i telefonom) i anketnih upitnika (zatvorena pitanja poslana svim diplomatskim i konzularnim misijama Bosne i Hercegovine).
- Politika MVP-a BiH i interna pravila su analizirani proučavanjem normativnih dokumenata MVP-a BiH.
- Državni budžet je također analiziran putem dostupnih dokumenata u budžetskom periodu od 2002.- 2006. godina, te poređenjem budžetskih linija MVP-a BiH sa ostalim budžetskim linijama u navedenom periodu.
- Pravila o zapošljavanju u državnu službu su analizirana na osnovu pravila i procedura Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine.

2.5. Komparativna istraživanja

Republika Slovenija je uzeta kao komparativni model za analizu interne strukture MVP, te pravila i propisa. MVP Slovenije ima veoma dobro uspostavljenu internu strukturu koja funkcioniše efikasno. Slovenija je, također, novonastala država i zemlja koja je iskusila slične probleme u iznalaženju odgovarajuće strukture i internog sistema za svoje ministarstvo.

Južna Afrika je u ovom istraživanju uzeta kao primjer uspješnog modela za razvoj ljudskih resursa. Južnoafričko odjeljenje za vanjsku politiku je prepoznalo važnost edukativnog i profesionalnog osposobljavanja osoblja. U datim preporukama predložene su određene strategije primjenjene u južnoafričkom MVP-u, a odnose se na obuku i educiranje kadrova.

2.6. Ograničenja

Ovo istraživanje:

- Ne pokušava dati procjenu uspjeha rezultata vanjske politike;
- Fokusira se na moguće i realne promjene koje se mogu implementirati u MVP-u;
- Neće doticati strukturalna pitanja čije rješavanje prevazilazi nadležnosti Ministarstva, niti politička pitanja.

III RAZVOJ MINISTARSTVA VANJSKIH POSLOVA BOSNE I HERCEGOVINE

Bosna i Hercegovina je uspostavila svoje Ministarstvo vanjskih poslova sticanjem nezavisnosti 1992. godine, tako da i njegov razvoj posmatramo u tom vremenskom periodu.

U Bosni i Hercegovini, kao i u većini republika bivše Jugoslavije, komunistička partija se dezintegrisala početkom 1990-ih godina i formiralo se niz nacionalnih partija. Nova, prva demokratski izabrana Vlada Republike Bosne i Hercegovine je stupila na vlast u decembru 1990. godine, sedam mjeseci nakon demokratski izabrane slovenske vlade (maj 1990. godine).

U svakoj od vlada republika bivše Jugoslavije uspostavljeni su Nacionalni komiteti za međunarodnu saradnju, koji su nakon proglašenja nezavisnosti tih republika prerasli u njihove MVP-e. Na čelu Komiteta za međunarodnu saradnju u BiH nalazio se gospodin Haris Silajdžić.

Opća situacija u jugoslavenskoj politici, kada je nova vlada RBiH preuzela vlast krajem 1990-te, bila je vrlo napeta. Kada su 25. juna 1991. godine Hrvatska i Slovenija proglasile punu nezavisnost, u Skupštini Bosne i Hercegovine počele su ozbiljne debate o ideji proglašenja suvereniteta BiH. Konačno, 14. oktobra 1991. godine Skupština BiH je proglasila suverenitet Bosne i Hercegovine i tako utrla put ka njenoj nezavisnosti.

Svi koji su mogli doprinijeti ispunjavanju tog zadatka, odnosno priznanju nezavisnosti BiH, bili su angažovani u formulisanju strategije i uspostavi MVP-a BiH, bez obzira da li su bili aktivno uključeni u rad nove ili stare vlasti.

Paralelno sa stvaranjem i rekonstrukcijom samog Ministarstva, morale su se stvarati i veze na vanjsko političkom planu. Nastojalo se da one bude što šira i efikasnija, s obzirom da je opći utisak bio da će takva mreža biti najbolji mehanizam u borbi za međunarodno priznanje. Bez priznanja nezavisnosti Bosne i Hercegovine od strane međunarodne zajednice nezavisnost ne bi mnogo značila.

Konačno, referendum je održan 29. februara i 1. marta 1992. godine, a 2. marta 1992. godine Republika Bosna i Hercegovina je proglasila nezavisnost. Kao nezavisna država, Republika Bosna i Hercegovina, je 6. aprila 1992. godine priznata od strane Evropske komisije, a za članicu UN-a primljena je 22. maja 1991. godine na osnovu Rezolucije Generalne skupštine UN-a br. 46/237.

Od izuzetnog značaja za priznanje nezavisnosti BiH bila je uloga bosansko-hercegovačkog predstavljanja u UN-u. Isto tako važni, bili su dobrosusjedski odnosi sa Hrvatskom, kao i odnosi sa zemljama koji su imale odlučujuću ulogu na svjetskoj političkoj sceni. Početkom rata u Bosni i Hercegovini lista prioriteta za saradnju bila je

proširena i sa islamskim zemljama. Ta orijentacija će postati jedan od strateških prioriteta vanjske politike Bosne i Hercegovine u njenom nastanku.

Formalno, MVP je uspostavljen poslije proglašenja nezavisnosti 1992. godine. Relativni mali broj diplomata iz bivše Jugoslavije je izrazio svoju spremnost da pređe raditi u novo uspostavljeno MVP BiH. To je vjerovatno bilo iz razloga jer je, 6. aprila 1992. godine kada je Bosna i Hercegovina bila priznata kao nezavisna država od strane Evropske komisije, rat već plamtio u Hrvatskoj i bilo je jasno da će se proširiti i na Bosnu i Hercegovinu³. Bez značajnijeg profesionalnog diplomatskog iskustva, Ministarstvo se oslanjalo na altruizam ljudi odlučnih da izgrade novu državnu instituciju.

Poslije imenovanja ambasadora u UN-u, prvi bilateralni ambasador Bosne i Hercegovine akreditiran je u Republici Hrvatskoj u februaru 1993. godine⁴. Nekoliko dana kasnije akreditiran je ambasador Bosne i Hercegovine u Pakistanu, pa zatim u Iranu, a četvrti po redu u SAD-u⁵. Ambasada u Austriji je funkcionisala na nivou otpravnika poslova, kao što će kasnije to biti slučaj i sa ambasadama u Bonu, Londonu, Parizu itd.

U toku inicijalne faze evolucije bosansko-hercegovačke DKP mreže, gdje god je bilo moguće angažovane su bivše Jugoslovenske diplomate. Bivši jugoslovenski ambasador u Tunisu postao je ambasador Bosne i Hercegovine u Tunisu; bivši jugoslovenski diplomata u Ženevi postao je otpravnik poslova u Švicarskoj, a kasnije i ambasador. Bivši jugoslovenski diplomata u Moskvi postao je otpravnik poslova Bosne i Hercegovine. Isto je bilo sa bivšim jugoslovenskim diplomatom u Briselu. U toku 1994. godine uspostavila se diplomatsko konzularna mreža Bosne i Hercegovine. Naravno, u toku rata, diplomatska postavljenja su predstavljala za mnoge siguran bijeg od rata, a u isto vrijeme im omogućavala da ostanu vezani za Bosnu i Hercegovinu. Kao posljedica navedenog, mnogi pojedinci su postali članovi diplomatskog kora, što u nekim normalnim okolnostima vjerovatno ne bi bio slučaj. Tako su u tadašnjoj diplomatiji bili uključeni i neki predstavnici čija profesija nije baš u značajnijoj mjeri vezana za diplomatske poslove, poput inženjera mašinstva, elektro inženjera, doktora i sl.

Po potpisivanju Dejtonskog sporazuma⁶, Bosna i Hercegovina je ušla u novu fazu post konfliktne vlasti, što je dovelo do značajnih promjena u MVP-u. U neposrednom post-dejtonskom periodu, osnovna kvalifikacija za upošljavanje u MVP-u (kao i u drugim ministarstvima), je bila pripadnost kandidata određenoj političkoj partiji. Etničke partije koji su odnije ubjedljivu pobjedu na prvim poslijeratnim izborima uložile su sve svoje napore kako bi svoje lojalne kadrove ustoličili na nove uspostavljene

³ Za više informacija pogledati: Dr Bisera Turkovic, *Bosnia and Herzegovina in the Changing World Order*, Sarajinvest, 1996. str 46.

⁴ Zvanica predaja akreditiva 27. marta 1993. godine

⁵ Intervju sa Ambasadoricom Dr. Biserom Turković, prvom bilateralnom ambasadoricom BiH, a trenutno ambasadoricom BiH u SAD, 3. februara 2007. godine

⁶ Generalni okvirni mirovni sporazum za BiH, poznat i kao Dejtonski mirovni sporazum, Dejtonski sporazum, Pariški protokol ili Dejtonsko pariški sporazum, je mirovni sporazum postignut u vojnoj bazi Vrait-Peterson kraj Dejtona, Ohio, novembra 1995. godine a formalno potpisan u Parizu 14.12.1995. godine. Ovaj sporazum je doveo do okončanju tri i po godini dugog rata u BiH.

administrativne pozicije. U tom procesu na ruku im je išla i podijeljena vladina struktura, kao i nedostatak odgovorajuće legislative, pravila, popisa i uputa, posebno na državnom nivou.

Situacija u MVP-u poprimila je kaotičnu dimenziju sa novim izborima. Svaki novi ministar (ministar sa dva zamjenika) je otvarao nova radna mjesta, kako bi zaposlio svoje osoblje sa ciljem kontrole portfolija. S obzirom na praksu rotacije novi ministar i njegovi zamjenici su mijenjali rukovodno osoblje u skladu sa vlastitom etničkom pripadnošću. Isti model je bio primjenjivan i u diplomatsko-konzularnoj mreži.

U toku 2002. godine zabilježene su određene promjene kroz usvajanje novih zakona i amandmana na postojeću zakonsku regulativu. Promjene su vodile ka regulisanju rada državne administracije i rezultirale su stupanjem na snagu Zakona o civilnoj službi⁷, Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine⁸, Zakona o Ministarstvima i ostalim administrativnim agencijama u Bosni i Hercegovini⁹, Zakona o Vijeću ministara¹⁰ i uspostavi Agencije za državnu službu¹¹. Cilj usvajanja ovih zakona, te formiranje Državne agencije, bio je uspostava što profesionalnijeg i nezavisnijeg državnog aparata.

Novo usvojeni zakoni i regulacije u svom izvornom značenju su vrlo striktni. Profesionalizacija radnih mjesta u državnoj službi je predviđena na svim nivoima institucionalne vlasti, do nivoa pomoćnika ministra¹². Zakon o civilnoj službi predviđa da, 'zapošljavanje i promocija u profesionalnoj karijeri(je bazirana).....na javnom konkursu i profesionalnoj kompetenciji' (paragraf 1). Isti član uključuje odredbu koja definiše da 'struktura državnih službenika zaposlenih u državnoj službi mora da reflektuje nacionalnu strukturu Bosne i Hercegovine. U praksi radna mjesta odražavaju potrebu za etničkim balansom, na svim nivoima zapošljavanja u ministarstvu. To znači i postizanje etničkog balansa u svim diplomatsko konzularnim misijama. U slučaju posljednjeg, jedan od osnovnih kriterija za identifikaciju osoblja u diplomatsko konzularnom režimu je etnička pripadnost.

*'Politički sistem je karakteriziran inercijom i konstantnom tenzijom između tri etničko/politička establišmenta, to čini kompletnu institucionalnu strukturu neefikasnom, često zakočenom u sukobu zaštite nacionalnih interesa'. Konsekventno proces donošenja odluka je blokiran i vodi ka vanjskom uspostavljenom programu.'*¹³

Primat dat etnicitetu u angažovanju osoblja, u odnosu na obrazovanje i iskustvo, doveo je do značajnog pada u kvalitetu osoblja angažovanog u Ministarstvu. Taj pad je bio

⁷ Službeni glasnik BiH br: 32/2

⁸ Službeni glasnik BiH br: 12/02; 19/02; 25/03; 4/04; 17/04; 26/04; 37/04

⁹ Službeni glasnik BiH br: 5/03

¹⁰ Službeni glasnik BiH br: 38/02

¹¹ Odluka o uspostavi Agencije za državnu službu donesena na sjednici Vijeća ministara BiH dana 20.06.2002. godine

¹² Član 7.1 Zakona o državnoj službi

¹³ Dr Papic Zarko: 'International Support Policies to South-East European Countries – Lessons not Learned', Muller, Sarajevo 2001, p.24.

dalje pojačan odlaskom mladog kvalificiranog osoblja, koje je odlučilo da radi za međunarodne organizacije koje su djelovale u našoj zemlji.

*'Interni odlazak mozgova u međunarodne organizacija odražava logičnu poziciju slabosti lokalnog sektora mladi Bosanci obrazovani u inostranstvo se ne vraćaju u Bosnu i Hercegovinu, nego u međunarodne organizacije u Bosni i Hercegovini. To dovodi do urušavanja ljudskih resursa u domaćem sektoru, i jačanja domaćih ljudskih resursa u stranom sektoru, te do pojačavanja ovisnosti'*¹⁴.

U nekoliko zadnjih godina međunarodna zajednica u Bosni i Hercegovini smanjuje svoje prisustvo. Na žalost mladi profesionalci, obrazovani u inostranstvu, se suočavaju sa značajnim problemima u zapošljavanju u državnom sektoru, uključujući i MVP BiH. Diplome stečene u inostranstvu nisu priznate u BiH, i treba da prođu kroz dugi i skupi proces nostrifikacije od strane bosansko-hercegovačkih univerziteta. U isto vrijeme mladi profesionalci obrazovani u inostranstvu, ne mogu da zadovolje ni uslove koji su postavljeni od strane Agencije za državnu službu, s obzirom da se traži prethodno iskustvo u državnoj službi. To ih stavlja u neravnopravan položaj sa ostalim kandidatima, usprkos njihovom obrazovanju i znanju stranih jezika koji u većini slučajeva posjeduju.

Nadalje, striktna budžetska ograničenja u MVP-u BiH su dovela do apsurdna. To ima posebno negativne posljedice na DKP-u mrežu u kojoj je efikasnost ozbiljno ugrožena. Diplomate iz tzv. velikih ambasada, npr. ambasada BiH u Vašingtonu kao i niz drugih, su tokom razgovora izjavili da teško funkcionišu s obzirom na postojeće finansijske restrikcije i nedostatak profesionalne kompetentnosti značajnog broja uposlenika/diplomata¹⁵.

MVP Južne Afrike

Na osnovu iskustava sa uspostavom MVP-a BiH možemo vršiti komparativnu analizu sa formiranjem MVP-a Južne Afrike (pod nazivom Odjeljenje za vanjske poslove). Uprkos vrlo različitom političkom iskustvu BiH i Južne Afrike, moguće je pronaći mnogo sličnosti koje su postojale kako u formiranju MVP JA, tako i u formiranju MVP-a BiH, u ranom periodu.

Nakon okončanja rušenja vladavine aparthejda u Južnoj Africi i uspostave nove demokratije 1994. godine, nova južno-afrička vlada se suočila sa potrebom transformacije postojećih vladinih odjela, kako bi što više odražavala novonastalu političku situaciju. U slučaju MVP JA to je značilo kompletnu izmjenu vanjsko-političkih ciljava zemlje i reorganizaciju postojeće strukture Odjela. Dodatni izazov predstavljalo je uključivanje osoblja bivše vlade iz perioda aparthejda, oslobodilačkog

¹⁴ Dr Papic Zarko: 'International Support Policies to South-East European Countries – Lessons not Learned', Muller, Sarajevo 2001, p.24.

¹⁵ Intervju sa ambasadorom BiH u Vašingtonu, Dr. Biserom Turković, 3. februar 2007. godine

pokreta i nezavisnih struktura u jednu novu strukturu. Taj proces je bio praćen i dodatnim problemom Mandeline administracije (94.-99.) po kojoj je vanjskoj politici nedostajao fokus i usmjerenje. Iako je postojao načelni sporazum o vrijednostima i ciljevima vanjske politike, nije bilo zvanične vladine politike koja bi odražavala strateške ciljeve zemlje.

Tom nedostatku će biti posvećena adekvatna pažnja u periodu administracije M. Beki (1999. do danas), u kojoj dolazi do centralizacije vanjske politike. Tako se od tada, većina strateških odluka donosi u predsjedništvu a ne u MVP JA. Uloženi su dodatni naponi da se izgradi jasan strateški okvir, što je rezultiralo većom programskom konzistentnošću i institucionalnom usaglašenošću. MVP JA danas radi po principu četverogodišnjeg strateškog plana, koji identificira osnovne ciljeve za jednogodišnji period. Ovi ciljevi su zatim podjeljeni u osnovna područja aktivnosti, fokusirajući se na područja koja su identificirana kao prioriteti. Na osnovu toga razvijen je Godišnji plan poboljšanja službe, koji služi kao operativni šematski plan. Uprkos ovim inicijativama MVP JA i dalje pati od rukovodnih, političkih i ideoloških razlika.

IV STRUKTURA MVP-a BiH

Raspored rada u MVP-u BiH organizovan je u dva segmenta i to rad u sjedištu MVP-a i rad u diplomatsko konzularnim predstavništvima BiH. Sadašnja organizaciona struktura sjedišta MVP-a uspostavljena je 1998. godine¹⁶ i odraz je tadašnjeg vanjsko političkog ambijenta. Kao takva ona ne korespondira dokumentu Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine koji je usvojilo Predsjedništvo Bosne i Hercegovine 26. marta 2003. godine¹⁷. Predstavljanje BiH u inostranstvu vrši se putem ambasada, stalnih misija i generalnih konzulata. Također, ni raspored DKP-a mreže BiH nije prilagođen i kompatibilan sa vanjsko političkim ciljevima Bosne i Hercegovine¹⁸.

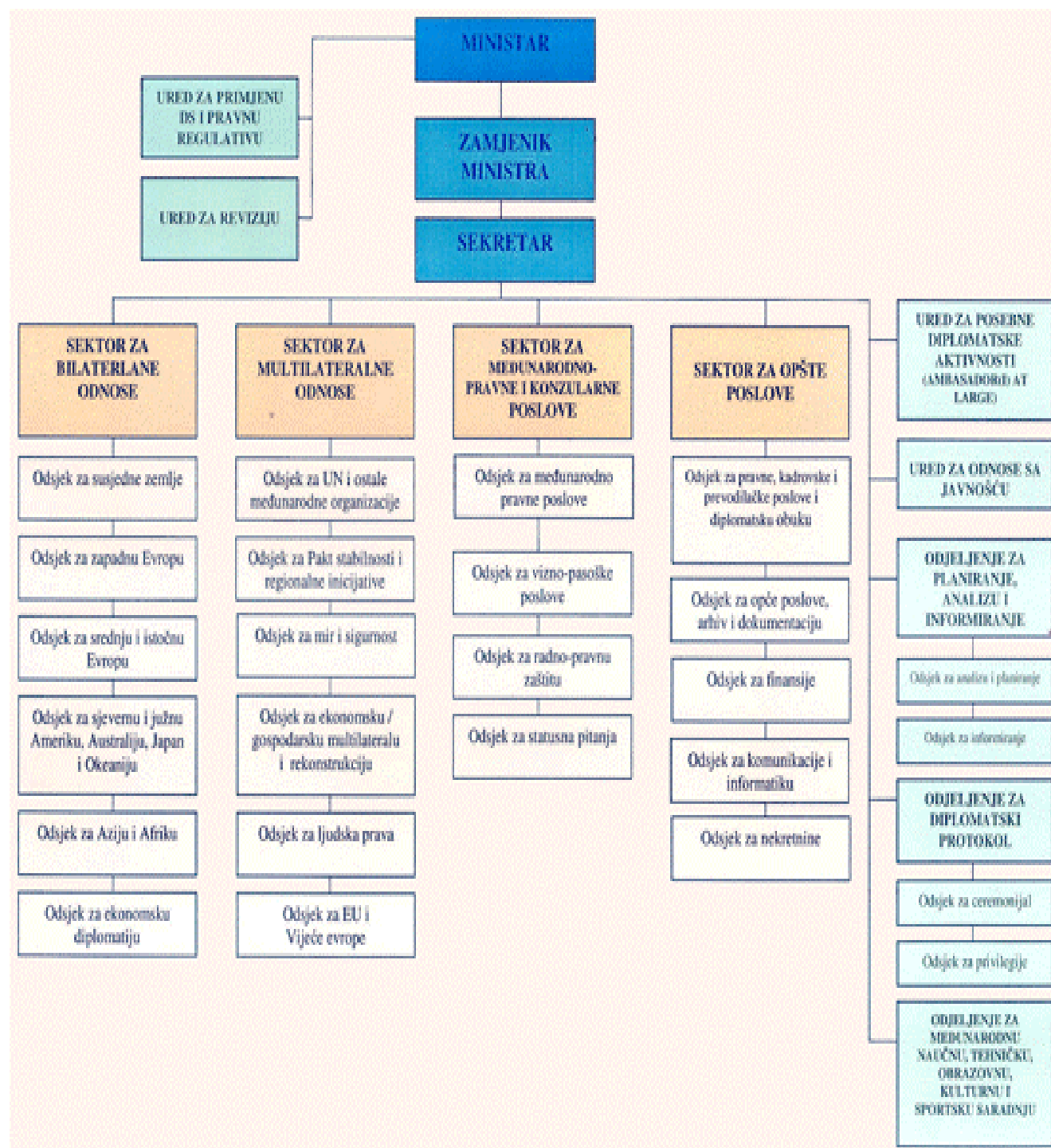
Uvažavajući da MVP sprovodi vanjsku politiku, koja je prema Ustavu BiH u nadležnosti Predsjedništva BiH, organizaciona struktura u sjedištu MVP-a i DKP mreži MVP-a trebala bi slijediti i prilagođavati svoju funkcionalnost općim ciljevima vanjske politike. Tim prije, jer je MVP nadležno i za utvrđivanje prijedloga vanjske politike na osnovu kojega Predsjedništvo BiH donosi smjernice za vođenje vanjske politike.

¹⁶ Hocking, B. (Ed), Foreign Ministries : Change and Adaption (Basingstoke:Macmillan, 1999)

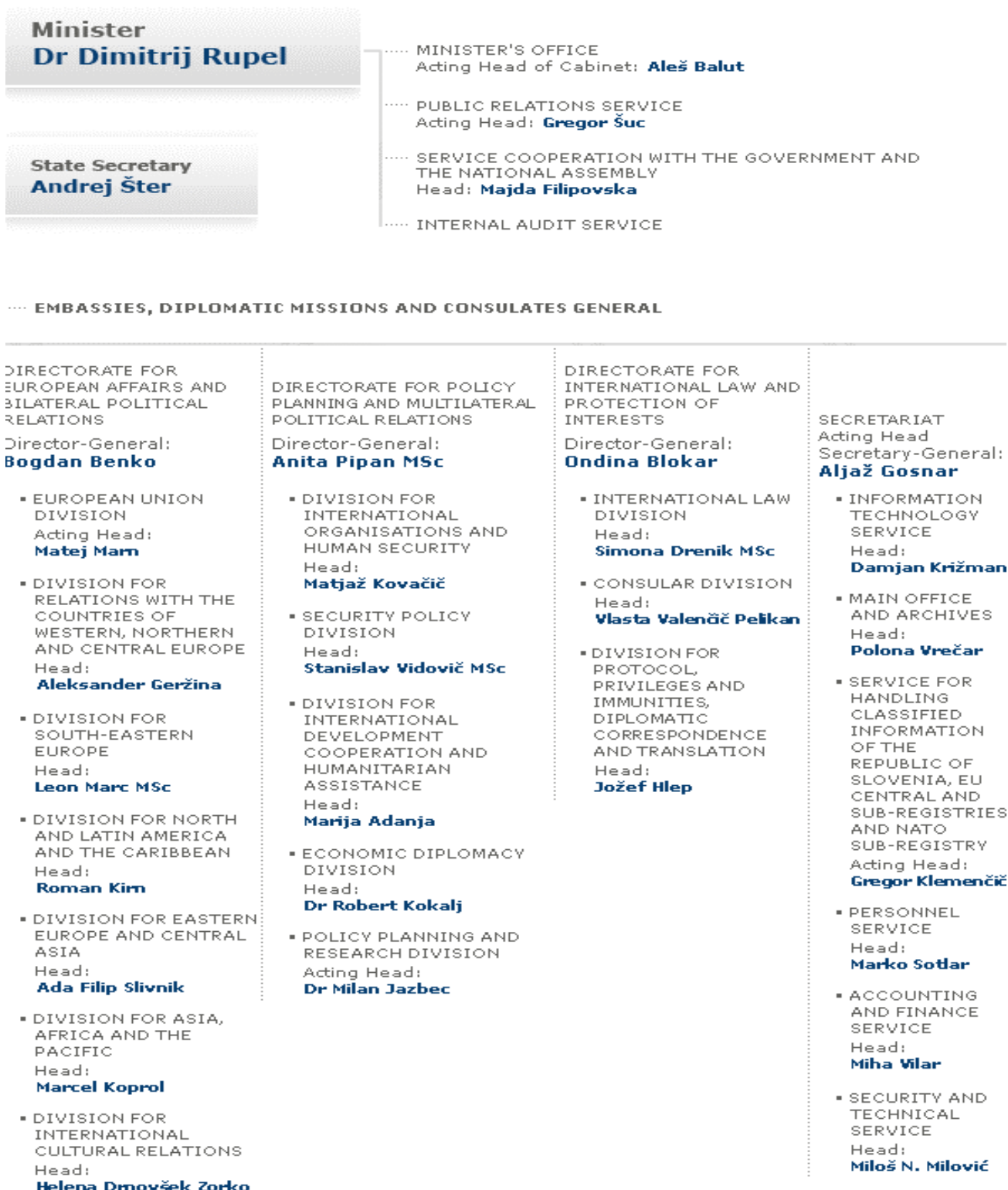
¹⁷ Intervju, gosp. Zoran Perkovic, pomoćnik ministra, Sektor za međunarodno-pravne poslove i konzularne poslove MVP-a BiH, obavljen 22. februara 2007. godine

¹⁸ <http://www.mvp.gov.ba>

4.1. Struktura sjedišta MVP-a BiH



U svrhu poređenja prezentirana je organizaciona struktura MVP-a Republike Slovenije.



Sjedište MVP-a obavlja poslove i zadatke podjeljene na nadležnosti u okviru sektora, odjeljenja, grupa, kabineta i ureda kao osnovnih organizacionih jedinica. U okviru sektora organizuju se odsjeci kao osnovne organizacione jedinice. Organizaciona struktura Ministarstva podjeljena je u rad kroz kabinet ministra, zamjenika i sekretara, te kroz 4 sektora i 9 samostalnih organizacionih jedinica, odnosno, ureda.

Sagledavajući i površno analizirajući akt Predsjedništva Bosne i Hercegovine koje je 2003. godine usvojilo pravce i prioritete vanjske politike BiH i organizacionu strukturu MVP-a uočljivo je da nije vršeno usaglašavanje strukture koja datira iz 1998. godine. Kao jedan od prioriteta iznijetih u dokumentu navodi se pristupanje Bosne i Hercegovine euroatlanskim integracijama, odnosno Evropskoj uniji i NATO-u. Gledajući organizacionu strukturu jasno je da se predmetni prioriteti ne odražavaju u datoj strukturi.

Tako, za integracione procese usmjerene ka Evropskoj uniji u postojećoj strukturi nadležan je **Odsjek za saradnju sa Evropskom unijom i Vijećem Evrope**, koji djeluje u okviru Sektora za multilateralne odnose. Pomenuti Odsjek ne može ni izdaleka zadovoljiti aspiracije naše zemlje, usmjerene ka integrativnim procesima.

Ako se izvrši komparacija sa našim susjedima koji teže istim ciljevima vidimo da su oni mnogo ozbiljnije pristupili ovom problemu. U organizacionim strukturama ministarstava vanjskih poslova, Hrvatske, Makedonije, Srbije i nedavno Crne Gore uočljiva je njihova namjera da u fokus djelovanja njihovih organizacija stave saradnju sa institucijama EU, pa su u tu svrhu predviđeni kompletni sektori/uprave na čelu sa pomoćnikom ministra.

Analizirajući organizacionu strukturu MVP-a Slovenije očigledno je da je ovom strateškom cilju posvećen mnogo veći značaj. Jedan od četiri sektora slovenskog ministarstva je Direktor za EU poslove i bilateralne političke poslove, što već u samom nazivu implicira na značaj posvećen evropskim integracijama. Nadalje, Odsjek za EU je jedan od najvećih u strukturi MVP-a Slovenije. Slovenija je od samog početka uspostave svoje suverene države, usmjerila punu pažnju ka EU.

U slučaju MVP-a BiH situacija se dodatno komplikuje, s obzirom na nedostatak profesionalnih resursa, čak i u ovako maloj predviđenoj strukturi. Sistematizacijom radnih mjesta u MVP-u predviđeni broj uposlenika u Odsjeku za saradnju sa EU i Vijećem Evrope je 8 službenika, ali je trenutna popunjenost svedena na 4 uposlenika¹⁹. To u mnogome ograničava ionako veoma slabo postavljenu strukturu MVP-a, u odnosu na izražene aspiracije usmjerene na uključenje BiH u evropske integracione procese.

Ako posmatramo sa nivoa državnih institucija, situacija u Bosni i Hercegovini je nešto povoljnija, s obzirom na postojanje Direkcije za evropske integracije BiH (DEI). DEI djeluje pri Vijeću ministara BiH i formiran je 2000. godine. (preteča sadašnje Direkcije

¹⁹ Intervju, gđin. Edin Šehić, šef Odsjeka za Evropsku uniju i Vijeće Evrope, Sektor za multilateralu saradnju MVP BiH, obavljen 4. aprila 2007. godine

je Ministarstvo za EU integracije koje je bilo uspostavljeno jula 2000. godine, a transformisano u DEI 2002. godine). DEI je zadužen za koordinaciju rada institucija BiH u procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji. Kao što je to slučaj sa MVP-om, i ova institucija suočava se sa konstantnom nepopunjenosti sistematizovanih radnih mjesta i česte fluktuacije osoblja.

Ipak, postojanje Direkcije za Evropske integracije ne treba spriječavati MVP BiH da uspostavi odgovarajuću strukturu unutar svog ministarstva.

Usljed ovakve organizacione strukture MVP-a, saradnja sa Delegacijom Evropske komisije u Bosni i Hercegovini je svedena na čisto protokolarnu, a ne postoji ni saradnja sa Uredom specijalnog predstavnika Evropske unije²⁰. Iako je Vijeće za opće poslove i vanjske odnose EU, još 30. januara 2006. godine imenovalo Visokog predstavnika Dr. Schwarz-Schillinga i za specijalnog predstavnika EU za Bosnu i Hercegovinu²¹, kontakti koji bi se po prirodi posla trebali odvijati sa MVP-om nisu nikada zaživjeli. Njihova komunikacija, je kao i komunikacija Delegacije EK u Sarajevu, usmjerena na Direkciju za evropske integracije. Nedovoljna organizaciona struktura MVP-a za saradnju sa institucijama EU podstakla je i Vijeće ministara da donese jednu odluku koja je u suprotnosti sa uobičajenom praksom komunikacije MVP-a sa svojim DKP-ima. Ista se odnosi na odobrenje za direktnu komunikaciju Misije BiH pri EU u Briselu sa Direkcijom za evropske integracije. Naravno, o cjelokupnoj komunikaciji paralelno se izvještava i sjedište MVP-a, ali ovakav slučaj premoštavanja sjedišta MVP-a je neuobičajen, s obzirom na praksu da se komuniciranje DKP-a odvija isključivo preko sjedišta MVP-a.

Zanimljivo je još jedno ovlaštenje koje je dato našoj Misiji u Briselu, a koje je odraz sveukupne političke situacije u Bosni i Hercegovini. U skladu sa politikom Evropske unije, za donošenje pojedinih deklaracija koje u ime EU donosi Predsjedništvo EU, očekuje se da svoju saglasnost daju i zemlje iz procesa stabilizacije i pridruživanja, među kojima se nalazi i Bosna i Hercegovina. Od država se očekuje relativno brza odluka političkog rukovodstva, odnosno njihov stav po predmetnoj tematici. Usljed komplikovane unutrašnje procedure odlučivanja, Vijeće ministara BiH je donijelo odluku kojom se ambasador Misije BiH pri EU ovlašćuje da samostalno izražava zvanične stavove BiH. Ova odluka ostavlja nedoumicu, da li je u kapacitetu jednog ambasadora da samostalno donosi stavove o vanjsko političkim interesima Bosne i Hercegovine?

Ukoliko poredimo situaciju u BiH sa iskustvom Slovenije, evidentno je da je Slovenija imala mnogo jasniju vanjsko političku poziciju odmah po proglašenju svoje nezavisnosti. Interesantno je uočiti da je u prvom, gotovo pionirskom periodu slovenačke vanjske politike (ljeto 1992.), kao ključna strateška orijentacija Slovenije označena Evropa i integracije u euroatlanske političke, sigurnosne i ekonomske strukture. Kao posljedica toga logično je da su diplomatski odnosi između Slovenije i

²⁰ Isto

²¹ <http://www.eusrbih.org/Home.aspx>

EU uspostavljeni već 13. aprila 1992. godine. Misija Republike Slovenije u Briselu uspostavljena je kao jedna od prvih njenih misija u svijetu. Godinu dana kasnije (5. aprila 1993. godine), potpisan je Sporazum o saradnji EU i Slovenije. Integralni dio ovog sporazuma bio je finansijski protokol (Sporazum o kooperaciji između Slovenije i EU stupio je na snagu 1. februara 1999. godine, nakon ratifikacije istog od strane 15 država članica EU). Evropska komisije je 17. jula 1997. godine predložila Parlamentu EU da otpočne prvu rundu pregovora o punopravnom članstvu Slovenije u EU. Ti pregovori su formalno započeli 31. marta 1998. godine. Pregovori su trebali da završe do kraja 2001. godine, kako bi Slovenija postala punopravna članica EU u 2003. godini, pod uslovom da 15 zemlja članica usaglasе svoju strukturu i odredbe vezane za proširenje. Svi politički subjekti u Sloveniji smatrali su članstvo u EU kao jedan od izuzetnih prioriteta, tako da su se sve partije (izuzev Slovenske nacionalne partije – SNP) zastupljene u parlamentu, dogovorile bezrezervno podršku slovenačkom članstvu u EU.

Progres BiH prema članstvu u EU, bez sumnje je bio zaustavljen ratom. Danas je BiH jedan od zemalja koja učestvuje u procesu stabilizacije i pridruživanja EU sa mogućnošću da, jednom kada ispuni potrebne uslove, postane članicom EU. BiH je dakle potencijalni kandidat za pristupanje EU. Dok se nalazi u ovoj fazi ne postoji ugovorni odnos između BiH i EU. Između EU i BiH uspostavljeno je konsultativno radno tijelo 1998. godine, kao tijelo za politički dijalog i ekspertne savjete. Sastanci ovog tijela su predstavljali centralni forum za tehničku i političku razmjenu informacija. U januaru 2006. godine Konsultativno radno tijelo je promijenilo ime u Proces za monitoring reformi, kako bi se označio početak nove faze u odnosima između EU i BiH. Odnosno, to je drugim riječima, označilo početak pregovora o Stabilizaciji i pridruživanju.

Pregovori o stabilizaciji i pridruživanju su počeli u novembru 2005. godine. Sa tehničke tačke gledišta pregovori su tekli veoma dobro. Zaključivanje pregovora ovisi od progressa u rješavanju ključnih političkih pitanja, koja se tiču policijske reforme, saradnje sa ICTY, reforme Javnog RTV servisa i javne administracije. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju će predstavljati ugovorni okvir između EU i BiH. Ovaj sporazum je od izuzetnog značaja u bosansko-hercegovačkim nastojanjima da postane dio EU.

Važno je napomenuti da je od 1991. godine EU komisija potrošila više od 2.5 milijarde Eura za rješavanje post-konfliktnih pitanja u BiH, te da je EU glavni trgovački partner BiH (trgovinska razmjena sa EU predstavlja preko 50% ukupne bosanskohercegovačke vanjsko-trgovinske razmjene). Veliki broj bosansko-hercegovačkih proizvoda se izvozi na EU tržište bez carina, zahvaljujući preferencijalnom režimu uspostavljenom 2000. godine a koji je nakon zadnjeg produženja na snazi do 2010. godine.

Kada govorimo o zemljama EU ne smijemo zapostaviti ni sigurnosni aspekt. Zemlje EU su prisutne u BiH u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike i EU sigurnosne i obrambene politike. Novi specijalni predstavnik EU u BiH, koji je u isto vrijeme i

Visoki predstavnik međunarodne zajednice, imenovan je januara 2006. godine. EUFOR/ALTEA misija je trenutno prisutna u BiH sa 2500 vojnika. Mandat EUPM je produžen za 2 godine počevši od početka 2006. godine, sa misijom fokusiranom na borbu protiv organizaovanog kriminala, i savjetodavnu ulogu u odnosu na bh. policijsku reformu. Mandat posmatračke misije EUMM, je također produžen 2006. godine. EU je izrazila svoju spremnost da ostane prisutna u BiH nakon zatvaranju ureda Visokog predstavnika. Očigledno je da je sadašnja struktura MVP-a BiH daleko od zadovoljavajućeg nivoa, te da traži urgentne reforme.

Važan dio euroatlanskog integracionog procesa BiH definisan je kroz Generalne direkcije i prioritete za implementaciju vanjske politike BiH. Ovo se prvenstveno odnosi na uključivanje BiH u sisteme kolektivne sigurnosti, sa konačnim ciljem članstva u NATO-u. Kao i u slučaju EU, organizaciona šema ministarstva ne odražava jasnu sliku da BiH namjerava da ispuni deklarisanе ciljeve.

Odsjek za mir i sigurnost unutar Sektora za multilateralne odnose nominalno je zadužen i za saradnju MVP-a sa NATO strukturama. Odsjek je u potpunosti popunjen u skladu sa sistematizacijom radnih mjesta, ali je ista predvidjela na tim poslovima samo 4 službenika. S obzirom da i u samom nazivu Odsjeka nije tačno definisano da mu je saradnja sa NATO-om glavni prioritet aktivnosti, dovodi se u pitanje ozbiljnost ispunjavanja obaveza po osnovu pristupanja ovoj izuzetno važnoj instituciji kolektivne odbrane.

Kao što i sam naziv implicira, poslovi i zadaci ovog Odsjeka su daleko od toga da su samo ograničeni na saradnju sa NATO-om. Čak šta više, u obimu poslova koje obavlja Odsjek za mir i sigurnost nije decidno navedeno da je saradnja sa NATO-om prioritet, već je široko definisano obavljanje poslova iz ove oblasti 'na održavanje kontakata sa predstavnicima međunarodnih organizacija i najvažnijih država od interesa za mir i bezbjednost'²². Kao što se vidi niti jednom riječju nije definisan NATO, kao organizacija od posebnog interesa sa aspekta vanjske politike.

Treba imati na umu da se u okviru poslova Odsjeka za mir i sigurnost obavljaju aktivnosti koje se odnose na skoro sve sigurnosne aspekte rada međunarodnih organizacija i regionalnih inicijativa. Tako se Odsjek bavi i aktivnostima na sprovođenju međunarodnih obaveza BiH u skladu sa djelovanjem UN-a i njegovih agencija koje se tiču sigurnosti, sigurnosne dimenzije OSCE-a, Pravila ponašanja EU u vezi sa kontrolom oružja, proliferacije oružja za masovno uništavanje, problema malog i lakog naoružanja i ostalih sigurnosnih problema. Imajući ovo u vidu, postavlja se opravdano pitanje koliko su 4 službenika u mogućnosti da kvalitetno odgovore poslovima i zadacima koji proističu iz procesa priključivanja NATO-u.

Kao i u slučaju integrisanja susjednih zemalja u evropske tokove, organizacione strukture njihovih ministarstava vanjskih poslova daleko su bolje prilagođene ovim

²² Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji MVP BiH (prečišćeni tekst), novembar 2005. godine, str. 48

zadacima. Tako je u njihovim strukturama također predviđeno funkcionisanje kompletnog sektora, odnosno uprave za saradnju sa NATO-om.

Sa pristupom Bosne i Hercegovine NATO programu Partnerstvo za mir i institucionalizacijom odnosa sa NATO Alijansom, za Ministarstvo se otvaraju nove obaveze vezane za aktivan angažman naše zemlje u ovoj organizaciji. Ako se ima u vidu transformacija NATO struktura koja se desila nakon pada Berlinskog zida i njihova sve veća politička dimenzija, očekivanja su da MVP treba da iznese najveći teret vezan za punopravno učlanjenje u ovu organizaciju. Na bazi iskustava zemalja koje su se nedavno priključile NATO savezu, očekuje se da oko 70% aktivnosti vezanih za poslove i zadatke unutar Partnerstva za mir i Euro-atlanskog partnerskog vijeća (EAPC) bude u nadležnosti MVP-a, a ostali dio u nadležnostima Ministarstva odbrane, Ministarstva sigurnosti, Obavještajno sigurnosne agencije i drugih sigurnosnih institucija.

Pozitivan primjer je relativno brzo imenovanje novog šefa Misije BiH pri NATO-u od strane Predsjedništva BiH²³. Ovo mjesto je ostalo upražnjeno nakon preuzimanja funkcije ministra vanjskih poslova od strane ambasadora Svena Alkajala, koji je do tada obavljao funkciju šefa Misije pri NATO-u. Značajno je napomenutu da je za novog šefa Misije imenovan bivši ministar odbrane, gospodin Nikola Radovanović, koji je veoma uspješno predvodio reformu ministarva odbrane i proces pristupanja Bosne i Hercegovine programu Partnerstvo za mir.

U narednoj, odnosno post-prijemonoj fazi u PfP-u, Bosna i Hercegovina mora osigurati i pojačati svoje prisustvo u sjedištu NATO-a u Briselu, kako sa vojnim tako i sa civilnim osobljem. Kako se Bosna i Hercegovina bude sve više približavala punopravnom članstvu u NATO savezu, ta potreba za kvalitetnim osobljem će biti sve izraženija, pa se mora voditi računa i o osposobljavanju ovog kadra koji treba kvalitetno predstavljati našu zemlju na međunarodnoj sceni. U tom svjetlu, MVP se ne bi trebao u potpunosti oslanjati na predstavnike Ministarstva odbrane BiH u dijelu civilnog predstavljanja BiH u NATO-u. Njihovi kadrovi će biti itekako potrebni za koordinaciju rada samog Ministarstva odbrane, koje također očekuju znatne obaveza na dostizanju standarda i interoperabilnosti sa ostalim zemljama NATO članicama.

Ako uporedimo strukturu slovenskog ministarstva zaduženu za saradnju sa NATO-om i strukturu ministarstva BiH uočićemo značajne razlike. Jedan od 4 sektora slovenačkog ministarstva je Sektor za planiranje i multilateralu. On je podjeljen u pet odsjeka od kojih se dva bave sigurnosnim pitanjima: Odsjek za međunarodne organizacije i ljudsku sigurnost, te Odsjek za sigurnosnu politiku. Postoji i treća organizaciona jedinica koja se, također, bavi sigurnosnim informacijama Republike Slovenije, Odsjek za EU i NATO registar. Struktura slovenskog MVP-a reflektira prioritete slovenske vanjske politike, te zrelost implementacije.

²³ Odluke i zaključci 11. redovne sjednice Predsjedništva BiH održane dana 27.03.2007. godine

Jedan od osnovnih prioriteta predviđen slovenskom vanjskom politikom su integracije u Euro-atlanske sigurnosne strukture. Sva nastojanja u tom pravcu su, dakle, koncentrisana na članstvo u NATO-u. Slovenija je 30. marta 1994. godine postala članica PfP-a, te se obavezala da će uskladiti svoju obrambenu i vojnu strukturu sa pet osnovnih ciljeva PfP-a. Samo godinu dana kasnije postala je članicom Sjeverno-atlanskog saveza za saradnju, koji je zamjenio dotadašnje Euro-atlansko partnersko vijeće iz 1997. godine. Slovenija je pokazala svoju načelnu spremnost za NATO članstvo kada se, u skladu sa svojim mogućnostima, uključila u nastojanja da osigura sigurnost i stabilnost u području jugo-istočne Europe. Tako je potpisala Sporazum o tranzitu sa IFOR-om i SFOR-om 25.12.1995. godine. Bila je i prva zemlja koja je otvorila svoj zračni prostor za NATO intervenciju protiv FR Jugoslavije u oktobru 1998. godine. Na NATO samitu u Madridu u julu 1997. godine, Slovenija je pozvana da postane članicom NATO saveza u prvom valu proširenja. Njena pozicija se učvrstila činjenicom da je postala moderna, stabilna i demokratska zemlja, sa prepoznatljivim profilom u novonastaloj euro-atlanskoj sigurnosnoj arhitekturi. Poslije jubilarnog NATO Samita u aprilu 1999. godine, Slovenija je aktivno participirala u akcionom planu (MAP), a usvojila je i godišnji nacionalni program za implementaciju plana. U oktobru 1999. godine, Slovenija je formalno prozvana da postane NATO članica u novembru 2002. godine.

Odsjek za ekonomsku diplomatiju, MVP-a BiH nije popunjen i trenutno ima samo pet uposlenih od predviđenih osam. U Pravilniku o sistematizaciji MVP-a vrlo ambiciozno su opisani radni zadaci Odsjeka. U isto vrijeme, to je jedini normativni akt koji određuje rad Ministarstva u oblast ekonomske diplomatije.

Jedan od pozitivnih primjera Ministarstva i njegovog Odsjeka u oblasti ekonomske diplomatije je povratak bosansko-hercegovačkih firmi na predratno tržište Libije²⁴. Uz ove aktivnosti na povratku starim tržištima, Odsjek je uspostavljen i sa ciljem promjene imidža Bosne i Hercegovine u poslovnom svijetu i privlačenju stranih investicija.

Ambiciozno formiranje Odsjeka ekonomske diplomatije u Ministarstvu stvorilo je generalno krivu sliku o ulozi Ministarstva u ovoj oblasti. Uloga ekonomske diplomacije i Odsjeka u sjedištu Ministarstva je da obezbjedi strateški pristup ekonomskoj promociji, a da firme i druge organizacije koriste mogućnosti koje se na ovaj način ostvare.

Ograničavajući faktori koji su identifikovani tokom rada Odsjeka u dosadašnjem periodu odnose se na nekonkurentan i nekoegzistentan zakonski sistem na čitavoj teritoriji BiH, naročito u kontekstu regiona koji pruža atraktivniji poslovni ambijent. Ovaj problem se posebno ispoljava tokom pokušaja implementacije određenih projekata koji su bili pokrenuti u oblasti ekonomskih diplomatskih aktivnosti.

²⁴ Intervju sa gosp. Almir Šahović, šef Odsjeka ekonomske diplomatije, Sektor za bilateralne odnose MVP BiH, obavljen 3. aprila 2007 godine

Odsjek za ekonomsku diplomatiju u okviru svojih aktivnosti vrši i godišnje ocjenjivanje rada svakog DKP-a u oblasti ekonomske diplomatije. Tako je za proteklu 2006. godinu zadovoljavajuću ocjenu dobilo 60-70% naših DKP-a²⁵. Nismo uspjeli doći do pokazatelja na osnovu kojih kriterija se vrši ocjenjivanje i koji su to indikatori u ekonomskoj oblasti koji ukazuju na relativno dobar rad ekonomske diplomatije.

Također u Izvještaju revizora o radu MVP-a za 2005. godine, kao jedna od primjedbi iznesena je činjenica da nije bilo značajnijih pomaka vezanih za ekonomsku diplomatiju. U istom izvještaju, revizori su tokom obilaska DKP-a, napisali da pojedini ambasadori smatraju da razloge slabih rezultata treba tražiti u činjenici da MVP nema usvojenu strategiju, ciljeve i područja djelovanja ekonomske diplomatije u zemlji prijema. Izrazili su i primjedbe na nedostatak baze podataka o projektima iz zemlje u koje treba investirati, te ako su isti i dostavljeni oni su u principu bili nekvalitetni²⁶.

Uz ove konstatacije šefova misija, uočene su i velike razlike koje se odnose na dostavljene odgovore od strane šefova misija vezane za ekonomske pokazatelje u zemlji prijema i pokazatelje Privredne komore BiH. Na primjer, na osnovu podataka dobivenih iz Ambasade Bosne i Hercegovine u Berlinu, robna razmjena između Njemačke i Bosne i Hercegovine u 2006. godini iznosila je 2.1 milijardu BAM²⁷. Na osnovu zvaničnih podataka Privredne komore BiH, taj iznos nije veći od 920 miliona BAM²⁸.

Drugi primjer odnosi se na podatke dostavljene od naše ambasade u Srbiji. U njima se navodi da je godišnja vanjsko trgovinska razmjena između BiH i Srbije u iznosu od svega 1,979,282 BAM²⁹. S druge strane, na osnovu pokazitelja Privredne komore BiH, samo po osnovu izvoza drvnih prerađevina iz Bosne i Hercegovine u Srbiju tokom 2006. godine naša zemlja ostvarila je promet od 107,650,000 BAM³⁰.

Ako poredimo organizacionu strukturu MVP-a BiH i MVP-a Slovenije isto ukazuje na slično opredjeljenje obadvije zemlje vezano za ekonomsku diplomatiju. Odjel za ekonomsku diplomatiju smješten je u okviru Sektora za planiranje i multilateralu MVP-a Slovenije. U odnosu na naš Odjel, slovenački Odjel ministarstva je adekvatnije popunjen ljudskim resursima i fokusiran je na stvaranje novog imidža Slovenije.

Odsjek za komunikacije i tehnologiju, koji predstavlja organizacionu jedinicu unutar Sektora za opće poslove, uspostavio je moderan sistem komuniciranja unutar sjedišta MVP-a i između sjedišta i DKP-e mreže. Sistem zadovoljava standarde u pogledu komunikacijske zaštite i upotrebe IT tehnologije, a adekvatna oprema za sjedište MVP-a je obezbjeđena kroz bilateralnu pomoć³¹. U ovom Odsjeku primjetna je nepopunjenost stručnim kadrom, jer primanja koja se nude za ova radna mjesta ne odgovaraju

²⁵ Intervju sa gosp. Almir Šahović, šef Odsjeka ekonomske diplomatije, Sektor za bilateralne odnose MVP BiH, obavljen 3. aprila 2007. godine

²⁶ http://www.revizija.gov.ba/bs/audit-rep/doc05/BUDZET_MVP.pdf

²⁷ Upitnici popunjeni od strane DKP-a BiH na zahtjev CSS-a, dopis MVP-a br: 08-1-6487/07 od 24.04.07..

²⁸ Informacije sa stranice Privredne komore BiH

²⁹ Upitnici popunjeni od strane DKP-a BiH na zahtjev CSS-a, dopis MVP-a br: 08-1-6487/07 od 24.04.07.

³⁰ Za više informacije pogledati: <http://www.qssbh.com/RazmjenaBiH/Izvjestaj.asp>.

³¹ Intervju sa gosp. Nenad Škipina, v.d. pomoćnik ministra, Sektor za opće poslove MVP-a BiH, obavljen 28. marta 2007. godine

konkurentnosti ovog profila na tržištu rada. Za razliku od sjedišta MVP-a gdje je situacija sa IT opremom na zadovoljavajućem nivou, pojedini DKP-i suočeni su sa starom tehničkom opremom u pogledu kompjuterske opreme i telefonskih centrala što umnogome otežava njihov rad³².

U pogledu globalne prezentacije MVP-a BiH putem web stranice, uočeni su određeni nedostaci koji se tiču blagovremenog ažuriranja i dostupnosti podataka po pojedinim pretragama. Kada su u pitanju prezentacije i web stranice DKP-e mreže tu je situacija posebno negativno izražena. Iako DKP-i, u skladu sa Odlukom o načinu funkcionisanja homepage u MVP-u³³, nemaju obavezu, već diskreciono pravo da odluče o uspostave vlastite web stranice DKP-a, u ovakvoj eri globalne informacione tehnologije nedopustivo je da samo 11 od 56 DKP-a, koliko ih ukupno ima, donese odluku o uspostavi web stranice. Pregledom i ovog malog broja web stranica DKP-a uočljiv je nedostatak profesionalizma u izradi i ažuriranju pojedinih web stranica. Bilo bi više nego poželjno napraviti novu odluku u kojoj bi se i od DKP mreže zahtjevalo da kreiraju svoje web stranice, te da ih unificiraju u pogledu standarda i prepoznatljivosti sa omogućavanjem promocije Bosne i Hercegovine u određenim segmentima ekonomije, turizma i slično.

Ured za diplomatsku obuku kao samostalna organizaciona jedinica uspostavljen je 2003. godine. Prije toga ovaj ured nalazio se u sastavu Odsjeka za analizu i planiranje. Ured je za razliku od mnogih ostalih organizacionih jedinica u cjelosti popunjen u skladu sa sistematizacijom radnih mjesta i broji 4 službenika. Poslovi i zadaci Ureda vezani su, između ostalog, za utvrđivanje potreba za diplomatskom obukom uposlenika i pripremu rukovodilaca i osoblja za rad u DKP-e mreži.

U proteklom periodu funkcionisanja Ministarstva nije se posvećivalo dovoljno pažnje obuci osoblja i povremena diplomatska obuka vršena je uglavnom putem bilateralne saradnje. U toj vrsti obuka po kvalitetu i sveobuhvatnosti najznačajnija je bila organizovanje Općeg diplomatskog kursa za oko 70 diplomata MVP-a koja je realizovana uz pomoć SAD-a u periodu 2000-2002³⁴. Program obuke nije sistematski riješen usljed nedostatka finansijskih sredstava, kao i redovnih obaveza osoblja koje je i onako nedovoljno kadrovski popunjeno.

Uspostavom Agencije za državnu službu počelo se sa sistematskim rješavanjem pitanja obuke za usposlenike svih državnih institucija BiH, pa tako i uposlenika MVP-a. U tu svrhu i Vijeće ministara BiH je donijelo odluku po kojoj se stvara obaveza za sve uposlenike da od 01.01.2006. godine, prisustvuju obukama koje organizuje Agencija za državnu službu. Tako Agencija organizuje zajedničke kurseve i seminare kojima prisustvuju i uposlenici MVP-a. Neke od ovih obuka su obavezne (kao moduli od 1-8) za sve rukovodne radnike, dok pojedine obuke ne podpadaju pod domen obaveznog. U

³² Intervju, gosp. Adnan Hadrović, drugi sekretar, ambasada BiH u Vašingtonu, obavljen 1. decembra 2006. godine

³³ Odluka MVP-a o načinu funkcionisanja homepage u MVP-u broj 101-01-13123/01 od 10.07.2001. godine

³⁴ Intervju, gosp. Hrvoje Kanta, šef Ureda za diplomatsku ovuku, obavljen 10. aprila 2007. godine

okviru MVP-a organizuju se i provode samostalne obuke za novo uposlene službenike Ministarstva kao i pripremne obuke za radnike koji se upućuju na rad u DKP-ima³⁵.

Uočljivo je da se tek odnedavna pristupilo pitanju obuke za uposlenike na sistematizovan način i da se sa zakašnjenjem provode u nekim slučajevima i osnovni vidovi obuke. Tako, određeni broj uposlenika MVP-a tek sada pohađa kurseve stranog jezika na nivoima, koji su niži od onih na osnovu kojih su zasnovali radni odnos u MVP-u. Napomenuli bi da su svi uposlenici predložili potvrde o stepenu poznavanja stranog jezika prilikom revizije radnih mjesta. U percepciji razvoja Ureda ne nazire se segment osmišljavanja programa školovanja budućih kadrova za potrebe rada u MVP-u, premda bi to bilo više nego poželjno imajući u vidu kadrovsku popunjenost MVP-a. Postoje određene naznake o inicijativi vezanoj za uspostavu regionalne diplomatske akademije za obuku budućih diplomatskih službenika, ali je to još uvijek u početnoj fazi razmatranja i međudržavnih oblika saradnje.

Nakon analize pojedinih organizacionih jedinica sjedišta MVP-a, zbog limitiranog vremena i prostora u ovom istraživanju, pažnja u narednom dijelu biti posvećena određenim organizacionim jedinicama koje nisu zastupljene u strukturi Ministarstva.

Ured za analitiku, zaštitu i sigurnost neophodan je za funkcionisanja svakog MVP-a. U strukturi MVP-a ne postoji posebna jedinica koja bi se bavila ovim pitanjem. Organizacija obezbjeđenja sigurnosti u DKP-u prepušta se šefu misije³⁶. Step en sigurnosti u DKP-e mreže u svijetu nije zadovoljavajući, ali MVP nema finansijske uslove da angažuje posebne osobe da obezbjeđuju predstavništva, odnosno nisu odobrena sredstva za ovaj segment³⁷. Uprkos činjenici da institucije BiH u okviru svojih nadležnosti pružaju fizičko obezbjeđenje većem broja stranih ambasada baziranih u Bosni i Hercegovini, MVP-a nije tražilo i insistiralo na reciprocitetu na koji ima pravo, vezanom za obezbjeđenje naših DKP-a u zemljama prijema. Nama susjedna zemlja Srbija, u okviru ministarstva vanjskih poslova, uspostavila je dvije samostalne službe koje se bave ovim poslovima (služba za sigurnost i služba za ispitivanje i dokumentaciju)³⁸.

Drugi segment koji smatramo da je zapostavljen u okviru organizacione strukture Ministarstva je **bosansko-hercegovačka dijaspora**. Dokument Opći pravci i prioriteti za sprovođenje vanjske politike BiH upućuje na posebne ciljeve vanjskopolitičkih aktivnosti BiH na zaštiti interesa i pomoć našim građanima koji borave u inostranstvu, u pogledu ostvarivanja njihovih prava. Nigdje se decidno ne navodi da su prioriteti vanjske politike usmjereni i na unaprijeđenje veza sa BiH dijasporom u svijetu. Samo član 23. Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji MVP-a, u određenoj mjeri, spominje u okviru zadataka DKP-a ostvarivanje redovnih radnih i društvenih kontakata sa

³⁵ Isto

³⁶ Intervju, gđa. Biljana Milanović, šef odsjeka, Odsjek za kadrovske, pravne i prevodilačke poslove, Sektor za opće poslove MVP BiH, obavljen 28. marta 2007. godine

³⁷ Intervju, gđa Hazima Rožanica, šef odsjeka, Odsjek za finansije, Sektor za opće poslove MVP BiH, obavljen 28. marta 2007. godine

³⁸ Za više informacija pogledaj: <http://www.mfa.gov.yu/Departmentframe.htm>

državljanima BiH koji žive u inostranstvu, iseljenicima i izbjeglicama. Ne znamo da li je ovaj član sa namjerom težio da reguliše pitanje odnosa uposlenika u DKP-u sa našim građanima u inostranstvu, ali je to jedini dio zvaničnih normativno pravnih akata koji pokušava da definiše ovu oblast. Ovo navodimo, jer već u narednom dijelu istog Pravilnika koji se odnosi na opis poslova ambasadora, šefova misija i generalnih konzulata, niti jednim dijelom ne predviđaju se kontakti sa građanima BiH u inostranstvu. Možda je ovo samo refleksija sveukupnog stanja i odnosa institucija BiH prema našim građanima u dijaspori. Tako se ni u Parlamentarnoj skupštini BiH nikada nije raspravljalo o dijaspori, a ne postoje ni smjernice MVP-a za rad DKP-a u vezi sa dijasporom³⁹. Ako je za prepostaviti da se oko 1 milion građana BiH nalazi u inostranstvu, ovom pitanju se trebalo posvetiti mnogo više prostora, kako sa stanovišta MVP-a, tako i sa stanovišta ostalih institucija u BiH. U okviru organizacionih struktura MVP-a naših susjeda ovom pitanju se posvetila adekvatna pažnja, pa su posebne organizacione jedinice uspostavljene za rad sa iseljeništвом i dijasporom⁴⁰.

Kada poredimo situaciju sa Slovenijom briga za 'Slovence u inostranstvu' je predviđena kao jedan od zadataka slovenske vanjske politike. U Ministarstvu se ova činjenica reflektuje kroz postojanje Odjela za međunarodne kulturne odnose, koji se također bavi i slovenskom kulturnom prezentacijom.

Ministarstvo Bosne i Hercegovine za sada se nije fokusiralo na kulturnu prezentaciju zemlje, te na stvaranje čvrstih veza sa ljudima porijeklom iz Bosne i Hercegovine u inostranstvu. S obzirom na sve probleme sa kojima se Ministarstvo suočava, kulturna prezentacija Bosne i Hercegovine i održavanje kontakata sa ljudima porijeklom iz Bosne i Hercegovine, može najbrže dati pozitivne rezultate u promovisanju zemlje.

Organizaciona struktura MVP-a BiH prije 1998. godine

Analiza strukture MVP-a BiH, koja je bila na snazi prije 1998. godine, pokazuje da je u nekim segmentima ta struktura više odgovarala sadašnjim vanjsko političkim ciljevima, nego što je to slučaj danas.

U tom periodu rad Ministarstva bio je organizovan u okviru 7 sektora i to: sektora za bilateralne odnose, sektora za multilateralne odnose, sektora za ekonomske odnose sa inostranstvom, sektor za zaštitu građana u inostranstvu, sektor općih poslova, sektor analitike, informatike i tehnike, te sektor za rekonstrukciju. Uz navedene sektore postajali su i samostalni uredi (njih pet). Uočljivo je da je, u pojedinim segmentima, struktura bila prihvatljivija nego sadašnja, posebno sa aspekta organizacionih jedinica koje nedostaju.

³⁹ Intervju, gosp. Zoran Perković, pomoćnik ministra, Sektor za međunarodno-pravne poslove i konzularne poslove MVP BiH, obavljen 22. februara 2007. godine

⁴⁰ Za više informacija pogledaj: <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1628>

Kao osnovni principi aktivnosti u području vanjske politike u 1998. godine nevedeni su:

- Implementacija Dejtonskog sporazuma kao glavnog preduslova za jačanje mirovnog procesa i konsolidaciju situacije.
- Obezbjedenje međunarodnog prisustva u obnovi i razvoju, kao i u izgradnji demokratskih institucija Bosne i Hercegovine.
- Razvoj i poboljšanje bilateralne saradnje sa što većim brojem zemalja, a naročito susjednim zemljama.
- Pridruživanje međunarodnim integracijama i organizacijama kao jednako pravan partner u međunarodnim odnosima, i
- Razvoj i poboljšanje regionalnih, subregionalnih i drugih načina saradnje kroz učešće i provođenje konkretnih programa i projekata u skladu sa pojedinačnim odlukama Predsjedništva BiH.

Ovakvo formulisani ciljevi vanjske politike, usvojeni su od strane Predsjedništva BiH 17. februara 1998. godine. Kao što se vidi, među ciljevima se ne navode euroatlanske integracije, odnosno uključivanje u EU ili NATO, za razliku od Slovenije koja ih je definisala kao strateške ciljeve svoje vanjske politike već 1992. godine.

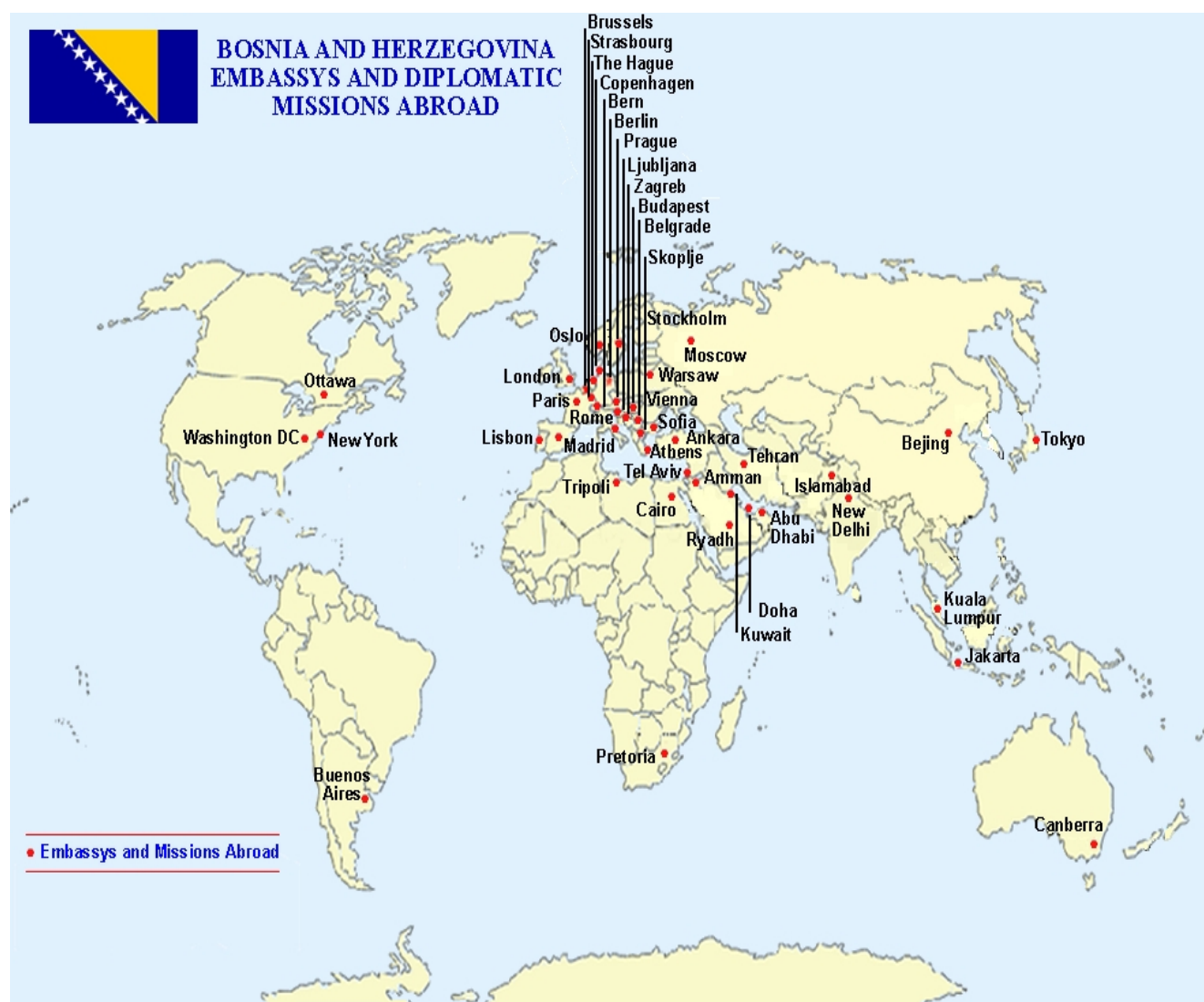
U slučaju Bosne i Hercegovine MVP BiH je, bio možda bolje organizivan 1998. godine, nego devet godina kasnije, usprkos tada slabo definisanim i usmjerenim vanjsko političkim ciljevima. Kada tražimo razloge za ovakvu situaciju možemo doći do sljedećih zaključa: prvo, mnogiiskusni diplomati su napustili ministarstvo nezadovoljni niskim primanjim i političkim okruženjem. Drugo, u međuvremenu nije došlo do zapošljavanja većeg broja mladih, educiranih osoba, imajući u vidu administrativno i političko okruženje. Treće, posljednjih godina nije se posvećivalo dovoljno pažnje diplomatskoj obuci, ili nije u onoj mjeri kako se to činilo od 1998. do 2000. godine, kada je Stejt Department (SAD) organizovao diplomatsku obuku, a potom i trening budućih trenera. U to vrijeme podrška je bila osigurana i kroz PHARE program EU, pa su tako eksperti EU tokom 2000. godine bili prisutni u Ministarstvu, te vršili internu obuku i pružali pomoć u organizaciji rada Ministarstva.

Od 2001. godine, po izjavama mnogih uposlenika, razvoj Ministarstva je u stagnaciji. Iako su uloženi određeni naponi da se popravi struktura, nema pokazatelja o poboljšanju efikasnosti Ministarstva. Još uvijek su uočljivi nedostaci u organizaciji, nedovoljan je broj uposlenika, te nedostaje trening koji bi doveo do poboljšanja učinkovitosti. Dakle, Ministarstvo je u ozbiljnoj potrebi reformisanja i restrukturiranja ukoliko želi da doprinese ostvarivanju vanjsko političkih ciljeva zemlje. Ako je primarni cilj vanjske politike uključenje u euroatlanske integracije, onda je jasno da jedna mala jedinica, kojoj je to povjereno, ne može da ostvari očekivane rezultate. Ako Bosna i Hercegovine ima veliku dijasporu (oko jedne četvrtine predratne populacije), onda je organizaciona jedinica, koja bi koordinirala rad sa tom dijasporom neophodna, tim više što je to i istaknuto kao jedan od ciljeva vanjske politike.

Ministarstvo vanjskih poslova mora značajnije da preispita aktivnosti na planu promjene imidža Bosne i Hercegovine. U slučaju da je jedna od mogućnosti kultura, kao što je to slučaj sa nekim drugim zemljama, onda mora uspostaviti organizacionu jedinicu za međunarodnu kulturnu saradnju u Ministarstvu.

Imajući u vidu probleme s kojima će BiH biti suočena u dužem vremenskom periodu, a odnose se na prisustvo eksplozivnih ubojitih sredstava (3.6% teritorije BiH još je kontaminirano minsko eksplozivnim sredstvima), malog i lakog oružja i drugih pitanja vezanih za ljudsku sigurnosti, onda se mora razmisliti i o potrebi uspostave organizacione jedinice koja bi se bavila i ovim pitanjima. Možda BiH može koristiti primer slovenačke organizacije ministarstva, jer se Slovenija u većini slučajeva susretala sa sličnim problemima a ispostavilo se da je bilo dobro organizovano da ispuni povjereni mandat.

4.2. Struktura DKP-a MVP BiH



U skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji MVP-a Bosna i Hercegovina uspostavila je 56 DKP-a širom svijeta. Mreža diplomatsko konzularnih predstavništava BiH raspoređena je na 45 ambasade, 5 misija i 6 generalnih konzulata.

Sagledavajući razvoj DKP-e mreže, primjetan je postepeni rast broja DKP-a baziran na potrebi za snažnijim predstavljanjem BiH u svijetu. U odnosu na stanje iz 1998. godine, kada su postojala 33 DKP-a, Bosna i Hercegovina je znatno unaprijedila i proširila svoje prisustvo u svijetu u cilju kvalitetnijeg ispunjavanja ciljeva svoje vanjske politike.

Kada usporedimo dokument Načela, prioriteta i pravci djelovanja vanjske politike Bosne i Hercegovine iz 2003. godine sa sadašnjim prioritetima, primjećujemo određenu disproporciju između deklarativnog i realnog stanja. Naravno da nije bilo moguće očekivati da se izvrši kompletna rekonstrukcija DKP-e mreže u skladu sa smjernicama za vođenje vanjske politike, ali je tu problematiku trebalo početi sistematski rješavati.

Jedan od osnovnih pravaca i aktivnosti vanjske politike na bilateralnom planu usmjeren je, između ostalog, ka razvoju bilateralnih odnosa sa zemljama Evropske unije i regiona. Značaj institucionalnog pridruživanja Evropskoj uniji je stavljen u sam vrh prioriteta vanjske politike, a samim tim i uspostavljanje i razvoj odnosa sa zemljama članicama EU. Sadašnji raspored DKP-e mreže ne odaje utisak da se ovom prioritetu vanjske politike pristupilo na sistematski način, odnosno pojačavanjem diplomatskog predstavljanja i zastupanja državnih interesa BiH u zemljama EU.

Bosna i Hercegovina je predstavljena na nivou diplomatskog predstavništva u 18, od ukupno 27 zemalja članica EU.

Kao što je nevedeno, jedan od ciljeva vanjske politike u bilateralnoj oblasti jeste uspostava odnosa sa zemljama u regiji. Kao pozitivan primjer u razvijanju diplomatskih odnosa može se uzeti primjer Češke Republike, Poljske, te skoro otvaranje ambasade Bosne i Hercegovine u Crnoj Gori. Slično je i sa Bugarskom, gdje je nedavno otvorena ambasada u Sofiji, iako je Bugarska prva zemlja koja je priznala Bosnu i Hercegovinu. Postavlja se pitanja zašto je trebalo tako dugo čekati da se otvore diplomatsko konzularna predstavništva u pomenutim zemljama, ako je saradnja u regionu označena kao prioritet?

Organizaciona struktura DKP-a ne odgovara sadašnjim potrebama i nije kompatibilna sa prioritetima vanjske politike. Raspored DKP-a baziran je na starom principu koji je dao akcenat na 8 velikih sila (G-8) i na susjedne zemlje Hrvatsku i Srbiju⁴¹. Princip uspostave i rasporeda DKP-e mreže mora pratiti razvoj odnosa na međunarodnom planu, te uvažavati dogovorene principe i prioritete vanjske politike BiH. Naravno, u svemu tome u prvi plan moraju biti stavljeni interesi Bosne i Hercegovine, kao i uvažavanje principa teritorijalne, ekonomske, političke i kulturne zastupljenosti Bosne i Hercegovine u svijetu.

Ono što treba imati u vidu, jeste da veličina ambasade na simboličan način predstavlja važnosti koja se daje zemlji domaćinu. Povećanje i smanjenje uposlenika može da predstavlja politički signal o odnosu dvije zemlje ili da bude indikacija postojećih problema. Drugi aspekt koji zaslužuje našu pažnju odnosi se na raspored broja diplomata i ostalih službenika u pojedinim DKP-ima. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji MVP-a i kao njegov sastavni dio Sistematizacija radnih mjesta u sjedištu i DKP-e mreži, sveobuhvatno je regulisao pitanje broja uposlenika u DKP-ima, te sistematizaciju i opis poslova za svako radno mjesto.

Parametri koji utiču na veličinu ambasade, uz politički značaj zemlje, su i ekonomski interes i brojnost dijaspore. Ukoliko analiziramo brojnost naše dijaspore, ona se po podacima Odjela za populaciju UN-a, kreće na nivou od 900,000 osoba. Kada je u pitanju broj izbjeglica iz Bosne i Hercegovine, onda je kalkuliše sa brojnosti od oko 500,000 izbjeglih.

⁴¹ Intervju, gosp. Zoran Perković, pomoćnik ministra, Sektor za međunarodno-pravne poslove i konzularne poslove MVP BiH, obavljen 22. februara 2007. godine.

Odnos između ukupne populacije Bosne i Hercegovine i populacije Bosne i Hercegovine koja se nalazi u inostranstvu.

- Ukupna populacija Bosne i Hercegovine (prije rata) 4.3 miliona
- Populacija Bosne i Hercegovine (sadašnje stanje) 3.4 miliona
- Populacija van zemlje (protjerana i dobrovoljna imigracija) 0,9 miliona

Izvor: Odjel za populaciju UN-a

Trenutno stanje BiH izbjeglica u zemljama sa više od 10.000 izbjeglica	
Srbija i Crna Gora	137.000
Austrija	70.900
SAD	69,500 (ovaj broj se sastoji od 17,500 izbjeglica, koji su došli direktno u SAD i 52,000 koji su se preselili u SAD iz Njemačke, gdje su boravili kao izbjeglice)
Hrvatska	62.000
Švedska	56.800
Njemačka	22.000
Kanada	18.400
Holandija	16.000
Danska	15.400
Švicarska	10.900

Naše najbrojnije diplomatsko konzularno predstavljanje nalazi se u Njemačkoj, u kojoj je uspostavljena ambasada sa 11 uposlenika i 3 generalna konzulata, sa ukupno 22 sistematizovana radna mjesta, odnosno ukupno 33 uposlenika. U toku 1998. godine, kada je usvojena trenutna sistematizacija broj izbjeglica u Njemačkoj bio je 320,000. Danas je taj broj znatno smanjen i iznosi oko 22,000.

Sljedeća po brojnosti je ambasada u SAD-u, sa ukupno 14 uposlenika u ambasadi, Stalnom misijom pri UN-u sa 7 uposlenika i Generalnim konzulatom koji po sistematizaciji broji 7 uposlenika. U SAD-u broj izbjeglica je porastao od 1995. godine za 52.000, tako da je sa 17.500 izbjeglica, taj broj narastao na 69.500 (što ne uključuje dobrovoljno iseljavanje i pridruživanje članovima porodice)⁴². Prema podacima dobivenim iz ambasade BiH u Vašingtonu, ukupan broj osoba iz Bosne i Hercegovine, koji žive u SAD-u kreće se između 300.000 i 350.000 (dobrovoljna i prisilna imigracija).

⁴² Arnautovic Suad, Ph.D. "Ten Years of Democratic Chaos, Electoral Processes in B7H from 1996 to 2006", Promocult Sarajevo, Jan/Feb 2007.

Zatim slijedi Turska sa 1.050 izbjeglica (treba napomenuti da se u Turskoj nalazi oko 4 miliona osoba porijeklom iz BiH). Potom Italija u kojoj uz ambasadu postoje i generalni konzulat, Švicarska sa 10,900 izbjeglica, Austrija sa 70.900, Francuska sa 5.000, Belgija sa 5,000 izbjeglica, u kojoj su uz bilateralnu ambasadu uspostavljene i stalne misije koje djeluju pri međunarodnim organizacijama. Bosna i Hercegovina, također, ima uspostavljene još multilateralne misije pri međunarodnim organizacijama i to u Beču, Ženevi i Njujorku. Ambassade Bosne i Hercegovine u Republici Hrvatskoj i Srbiji imaju po 11 uposlenika. U Hrvatskoj se nalazi oko 62.000 bosanskohercegovačkih izbjeglica, dok se u Srbiji i Crnoj Gori ta brojnost kreće u visini od oko 137.000. Treba napomenuti, da većina izbjeglica u ovim susjednim zemljama posjeduje dvojno državljanstvo.

U 16 diplomatsko konzularnih predstavništava u svijetu, Bosna i Hercegovina je predstavljena sa minimalnim brojem uposlenika. Tako se u tim predstavništvima nalazi dvoje diplomata i dvoje uposlenika kao tehničko osoblje. Neke od ovih zemalja bile su značajni bilateralni donatori tokom poslijeratne rekonstrukcije Bosne i Hercegovine, poput Irana, Japana, Saudijske Arabije, Malezije, Ujedinjenih Arapskih Emirata.

Podaci o broju državljana BiH koji žive u inostranstvu

Kada broj sistematiziranih radnih mjesta u DKP-ima posmatramo sa aspekta broja naših građana u inostranstvu, primjećujemo da ni ovi parametri nisu bili od utjecaja na odluku o broju uposlenika u DKP-ima.

Tako, na primjer, u Njemačkoj gdje se broj naših građana procjenjuje na oko 150-160 hiljada (izbjeglice i oni koji su došli po drugom osnovu), postoje 4 DKP-a i 17 uposlenih na konzularnim poslovima. U isto vrijeme se u SAD-u, u 2 DKP-a nalaze uposlena 3 konzularna radnika i 5 službenika ministarstva, na približno 300 hiljada imigranata iz Bosne i Hercegovine, koji su nastanjeni u SAD-u⁴³.

Na bazi podataka dobijenih od ambasade i dva konzulata Bosne i Hercegovine u Njemačkoj, njihovi usposlenici godišnje izdaju 10.471 novih pasoša. U isto vrijeme, konzularni radnici Ambasade i Generalnog konzulata u SAD-u, sa značajno manjim brojem uposlenika, izdali su 7,000 pasoša⁴⁴.

Naravno, broj izdatih pasoša nije jedini indikator na osnovu kojeg se vrši procjena neophodnog broja konzularnog osoblja. Broj radnih mjesta treba da bude baziran, između ostalog, i na ostalim konzularnim zahtjevima, kao što su legalizacija dokumenata, uvjerenja, potvrde itd. U slučaju većeg broja državljana Bosne i Hercegovine, kao i onih koji su zadržali državljanstvo BiH poslije procesa naturalizacije u zemlji boravka, potrebe za konzularnim uslugama su čak i veće. Uz već

⁴³ Intervju, gđa. Amra Kosović, konzul, ambasada BiH u Vašingtonu, obavljen 28. novembra 2006. godine

⁴⁴ Upitnici popunjeni od strane DKP BiH na zahtjev CSS-a, dopis MVP-a broj: 08-1-6487/07 od 24.04.2007. godine

pomenute usluge, zahtjevi se odnose i na pravne savjete u slučajevima sporova, izdavanje, odnosno posredovanje u izdavanju izvoda iz matičnih knjiga rođenih, vjenčanih i umrlih, pomoć pri transportu umrlih i slično.

Dodatni indikator za određivanje broja uposlenika je i broj zemalja koje ambasada pokriva u okviru nerezidentnih dužnosti ambasadora. U slučaju ambasade Bosne i Hercegovine u Vašingtonu, ambasada uz SAD-e, pokriva Meksiko, Brazil i Organizaciju-južno američkih država. Iako je broj državljana porijeklom iz Bosne i Hercegovine koji borave u Meksiku relativno mali, broj zahtjeva za izdavanja viza je značajan. Postoji veći broj zemalja koje nisu nerezidentno pokrivena, ali čiji građani također iskazuju potrebe za izdavanjem bosansko-hercegovačke vize. Po izjavi gospođe Kosović, bivšeg Konzula BiH u SAD-u, neki od takvih primjera su St. Lucia i Honduras iz kojih dolazi značajan broj zahtjeva za izdavanje viza.

Detaljna analiza bosansko-hercegovačke migracije trebala bi da bude jedan od prioriteta zadatka MVP-a u narednom periodu. Ta analiza može poslužiti kao osnov za raspored DKP-e mreže u svijetu, a kao što smo ustanovili, u obzir se treba uzeti i potrebe za konzularnim uslugama⁴⁵.

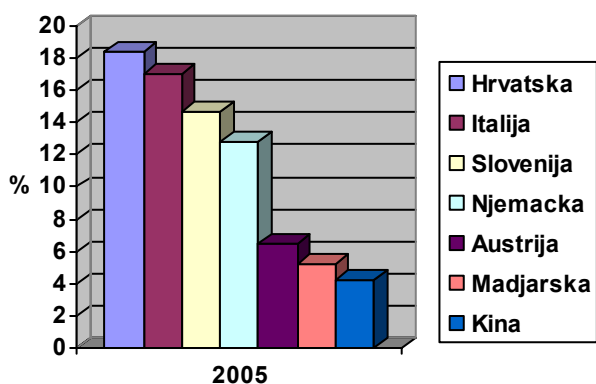
Prioriteti vanjske politike Bosne i Hercegovine

Misija BiH pri EU u Briselu, koja trenutno po sistematizaciji predviđa samo 8 uposlenika (od čega 6 diplomata), treba biti znatno proširena s obzirom na obim poslova i značaj ove diplomatske destinacije za budućnost BiH. Ako se ima u vidu da će Bosna i Hercegovina morati pregovarati o 32 poglavlja pridruživanja EU, treba sistematski pristupiti pripremama, kako u kadrovskom popunjavanju, tako i u stručnom osposobljavanju za potrebna radna mjesta u budućnosti⁴⁶. Isto tako i druga Misija BiH pri NATO-u, koja je u isto vrijeme i bilateralna ambasada BiH u Belgiji, će sa trenutnih 7 uposlenih morati znatno proširiti sistematizaciju radnih mjesta. Sa prijemom BiH u program Partnerstvo za mir, jedna od obaveza koju je BiH preuzela odnosi se i na značajnije prisustvo našeg diplomatskog osoblja u strukturama NATO-a.

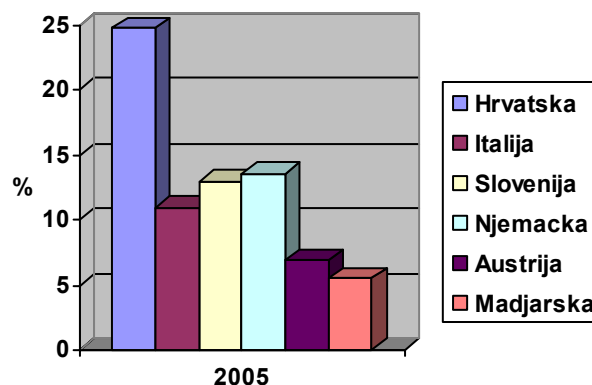
⁴⁵ Upitnici popunjeni od strane DKP BiH na zahtjev CSS-a, dopis MVP-a broj: 08-1-6487/07 od 24.04.2007. godine

⁴⁶ Intervju gosp. Zoran Perković, pomoćnik ministra, Sektor za međunarodno-pravne poslove i konzularne poslove MVP BiH, obavljen 22. februara 2007. godine

Glavni izvozni partneri



Glavni uvoznii partneri



U određivanju broja uposlenika u pojedinim DKP-ima bilo bi korisno uzeti u razmatranje iskustvo Republike Slovenije. Po izjavi Zorana Perkovića, pomoćnika ministra, Slovenija ima 8 diplomata u ambasadi u SAD-u, dok broj diplomata u ambasadi u Srbiji dostiže 40, jer je Srbija definisana kao zemlja od posebnog ekonomskog interesa za Sloveniju. Po njemu, i Bosna i Hercegovina bi trebala da se povodi svojim ekonomskim interesama kada odlučuje o broju uposlenika na pojedinim destinacijama. Uspješni ekonomski odnosi, kao što smo to naveli u slučaju Libije, treba da služe kao indikator za povećanje broja uposlenika.

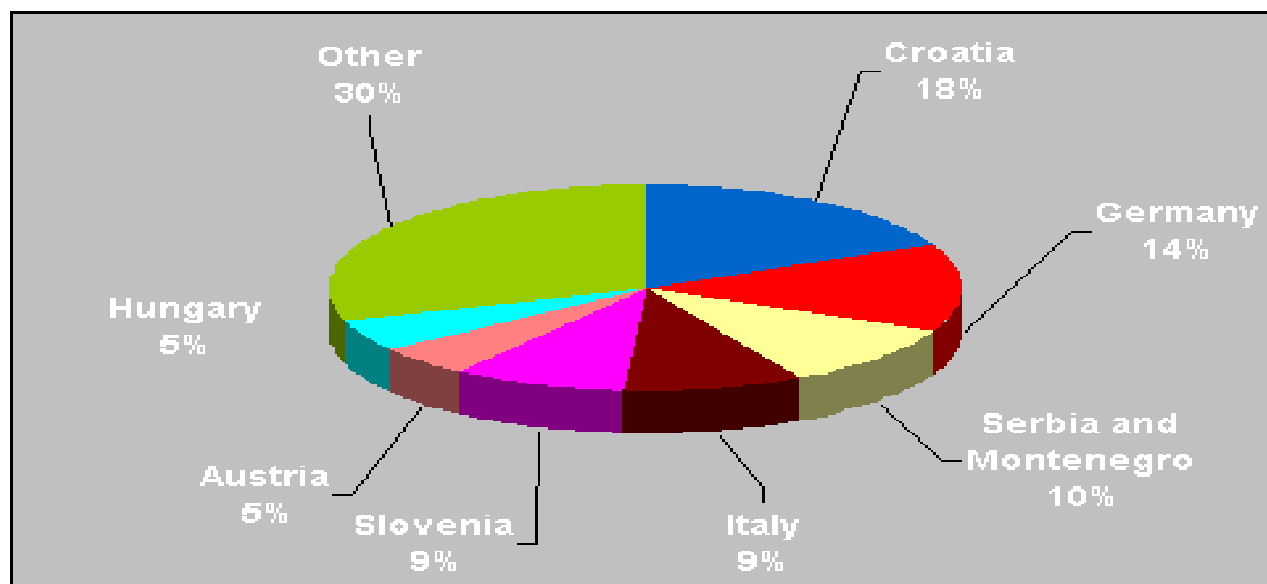
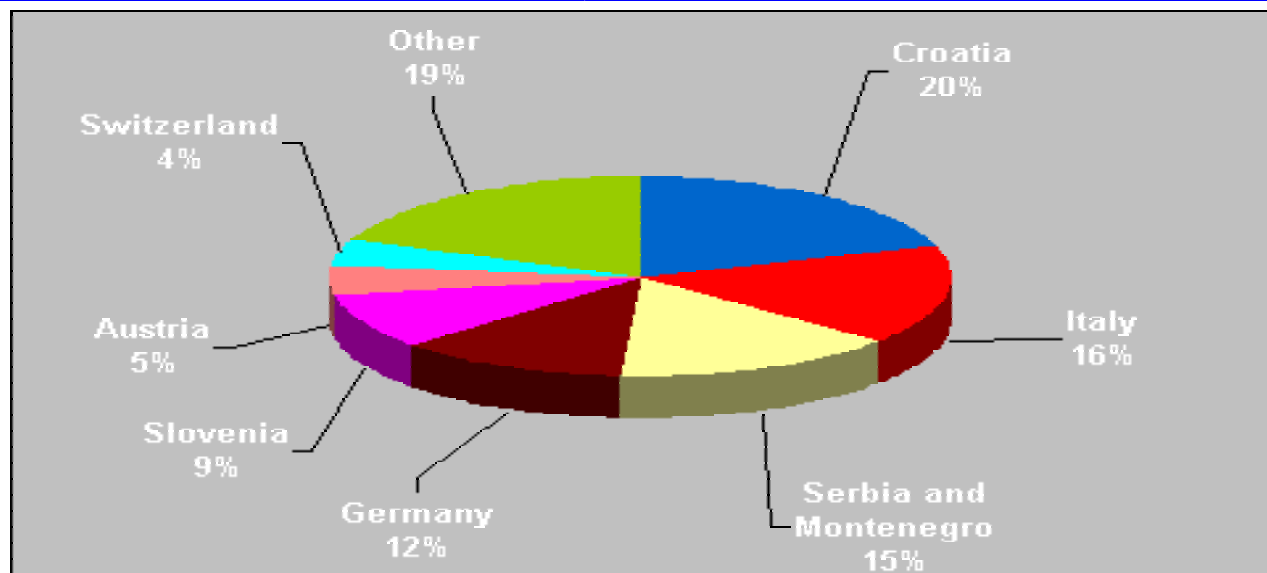
Jedan od značajnijih indikatora kada se razmatra broj uposlenika u diplomatsko konzularnim predstavništvima Bosne i Hercegovine, treba biti i vanjskotrgovinska robna razmjena. Kao što je vidljivo iz Pregleda vanjskotrgovinske razmjene po zemljama za 2004. godinu⁴⁷, Bosna i Hercegovina sa samo 7, odnosno 8 zemalja obavlja najveći dio svoje vanjskotrgovinske razmjene.

⁴⁷ <http://www.bhmc.ae/ekonomija.htm#Vanjskotrgovinska%20razmjena>

Pregled vanjskotrgovinske razmjene po zemljama za 2004. godinu

IZVOZ

UVOZ



U narednoj tabeli⁴⁸ dali smo pregled izvoza i uvoza Bosne i Hercegovine u 10 zemalja, sa kojima su uspostavljeni bilateralni odnosi na bazi diplomatskih predstavništava, a koje nisu uključene u red zemalja sa kojima BiH ostvaruje značajniju vanjsko trgovinsku razmjenu. U pogledu sistematizacije radnih mjesta u ovim DKP-ima, uzeli smo u obzir predstavništva koja su manje brojčano zastupljena, odnosno broje od 4 do 7 uposlenika.

⁴⁸ Podaci preuzeti sa web stranice Privredne komore BiH: <http://www.gssbh.com/RazmjenaBiH/izbornik.asp>

Zemlja	2005. god		2006. god	
	IZVOZ KM KM	UVOZ	IZVOZ KM KM	UVOZ
<i>Australija</i>	825,717.96	2,164,745.96	1,403,880.50	2,204,615.74
<i>Indija</i>	111,933.95	14,050,761.62	441,714.67	25,016,326.06
<i>Japan</i>	174,208.71	6,920,497.64	299,168.76	3,120,951.82
<i>Južna Afrika</i>	1,168,306.48	914,364.41	1,308,928.46	350,159.39
<i>Kanada</i>	19,046,943.34	6,068,931.71	6,624,381.25	5,568,707.19
<i>Katar</i>	95,387.78		274,416.68	
<i>Kina</i>	3,224,248.46	163,411,849.81	189,637.90	152,956,912.67
<i>Kuvajt</i>	422,500.92	57,744.04	259,191.21	89,441.75
<i>Holandija</i>	36,371,928.03	141,580,345.30	42,196,508.86	118,935,805.41
<i>Švedska</i>	11,764,794.28	54,006,741.23	23,391,504.63	53,872,434.26

Kada poredimo pokazatelje o vanjsko trgovinskoj razmjeni Bosne i Hercegovine iz 2005. i 2006. godine, prikazane u donjoj tabeli, vidimo da je razmjena sa pojedinim zemljama skoro simbolična. Ono što je ohrabrujuće je, da se sa većim brojem zemalja iz ovog pregleda, trgovinska razmjena povećava, ako izuzmemo Kanadu i Kinu sa kojima je trgovinska razmjena u stagnaciji.

Bosna i Hercegovina izvozi uglavnom u Italiju, Njemačku i Sloveniju. Uvoz je uglavnom iz zemalja EU-a, a u nešto manjim obimu iz Australije. Iz Bosne i Hercegovine izvoze se uglavnom rude, drvo i drveni produkti, mineralni proizvodi i kemikalije. Uvozom dominiraju mašine, mineralni proizvodi, hrana i kemikalije.

Pregled izvoza i uvoza Bosne i Hercegovine za 2005. i 2006. godini izražen u hiljadama BAM⁴⁹

GODINA	UVOZ	IZVOZ
2005	11.178.545	3.783.280
2006	11.389.183	5.164.333

Ako poredimo broj diplomatsko konzularnih misija koje ima Slovenija sa brojem DKP-a BiH, taj broj je relativno sličan, sa razlikom da Slovenija pokriva mnogo više zemalja nerezidentno.

Interesantno je napomenuti da Slovenija ima 40 počasnih konzula širom svijeta u slučajevima gdje ne postoje uspostavljena diplomatska predstavništva. Njihov rad se sastoji na promovisanju ekonomske i finansijske saradnje sa Slovenijom⁵⁰. Ovaj model bi mogao biti uzet u razmatranje i od strane MVP-a BiH.

⁴⁹ Podaci preuzeti sa web stranice Agencije za statistiku BiH: <http://www.bhas.ba/arhiva.html>

⁵⁰ Intervju, gosp. Edvard Kopusar, zamjenik ambasadora Slovenije u BiH, obavljen 17. aprila 2007. godine

V LJUDSKI RESURSI

5.1. Trenutno stanje

Struktura uposlenika MVP-a BiH, kao i ostalih ministarstava i institucija BiH, odražava nacionalnu strukturu prema posljednjem popisu stanovništva iz 1991. godine. Trenutna struktura uposlenika MVP-a određena je na osnovu Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine⁵¹.

Na uposlene u MVP, kao i na ostale uposlenike organa uprave Bosne i Hercegovine, primjenjuje se Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, koji je stupio na snagu 2002. godine⁵².

Kao specifična organizacija koja obavlja službu u inostranstvu, rad Ministarstva, uz domaće zakonodavstvo, određen je i Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima i Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima.

Tako je i struktura MVP-a u sjedištu odredila dvije vrste radnih mjesta, diplomatska i ne diplomatska. Veoma mali broj radnih mjesta pripada ne diplomatskim mjestima. Kao što je rečeno, MVP usljed svoje specifičnosti a na osnovu Bečke konvencije, ima i radna mjesta koja ne potpadaju pod kategoriju državnih službenika, tj. pod član 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, a to su: treći sekretar, drugi sekretar, prvi sekretar, savjetnik i ministar savjetnik⁵³.

U skladu sa pravilnikom Ministarstva donešenim u novembru 2005. godine, ukupno je sistematizovano 595 radnih mjesta, od čega u sjedištu Ministarstva 254 radna mjesta, a u DKP-ima BiH 341 radno mjesto. Sistematizovana radna mjesta u sjedištu Ministarstva su: funkcioneri, rukovodeći državni službenici, zaposlenici koji nisu državni službenici, državni službenici i zaposlenici. U okviru DKP-e mreže sistematizacija radnih mjesta je sljedeća: zaposlenici koji nisu državni službenici, državni službenici, zaposlenici, zaposlenici ili lokalno osoblje (zavisno od potrebe).

Sagledavajući sistematizaciju radnih mjesta, u odnosu na odredbe pomenutog Pravilnika, trenutna popunjenost Ministarstva nije zadovoljavajuća i ona se kreće u procentu od 70-80%. Na osnovu podataka dobijenih u Odjelu za finansije situacija je nešto drugačija, nego što je to izraženo u dostupnim normativnim aktima Ministarstva. Tako su u sjedištu MVP-a zaposlene 284 osobe sa izraženim potrebama za upošljavanje još 51 diplomate i određenog broja službenika, dok situacija u DKP-ima iskazuje broj od 261 uposlenika, a po sistematizaciji je potreban broj 320 uposlenih⁵⁴.

⁵¹ Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije uprave institucija Bosne i Hercegovine VM broj: 24/03 od 20.03.2003. godine, ministra vanjskih poslova, po pribavljenom mišljenju Ministarstva pravde i potvrdu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

⁵² Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH br. 12/02, 19/02, 35/03, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05 i 2/06)

⁵³ Intervju gosp. Neven Akšamija, pomoćnik direktora Agencije za državnu službu BiH, obavljen 9. marta 2007. godine

⁵⁴ Intervju, gđa Hazima Rožanica, šef odsjeka, Odjel za finansije, Sektor za opće poslove MVP BiH, obavljen 28. marta 2007. godine

Ovaj problem popunjenosti Ministarstva datira iz ranijeg perioda, pa tako možemo reći da je manjak uposlenika karakteristika ove institucije. Podaci iz 2001. godine pokazuju da je od predviđena 532 uposlenika Ministarstva, tokom navedene godine, bilo uposleno 449 osoba, što ukazuje na nedostatak od 85 uposlenika⁵⁵. Također prema istom izvoru broj uposlenika na dan 31.12.2003. godine iznosio je 439, premda je projekcijom sistematizacije i budžeta Ministarstva planirani broj uposlenih trebao biti 464.

Razloge za nedovoljnu popunjenost Ministarstva treba prvenstveno tražiti u nedostatku kvalitetnog programa upošljavanja i školovanja kadrova za rad u ovoj instituciji. Potom slijede problemi u popunjavanju radnih mjesta u odnosu na dredbe Zakona o državnoj službi, koji se tiču vremenskog roka vezanog za prijem novih uposlenika. Jedan značajan dio sagovornika označio je kao problem i relativno niska primanja, odnosno nekonkurentnost ministarstva u odnosu na tržište rada u Bosni i Hercegovini.

MVP trenutno zapošljava radnike u skladu sa odredbama dva zakona – Zakona o radu u institucijama BiH⁵⁶ i Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. U skladu sa zakonskim rješenjima ova dva zakona ne dozvoljava se privremeni raspored osoblja, što u mnogome ograničava i otežava funkcionisanje ministarstva. Tako, ne postoji zakonska osnova da se uposle osobe na period od godinu dana, niti da se na određeno vrijeme postavi vršilac dužnosti na upražnjeno radno mjesto. Prema mišljenju zvaničnika Ministarstva, takva zakonska regulativa izuzetno se negativno odražava na kadrovsku politiku ministarstva.

Stupanjem na snagu Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, na sve uposlenike koji su se zatekli u vrijeme njegovog usvajanja, kao i na prijem novih uposlenika primjenjuju se nove odredbe koje su definisane ovim zakonom.

Ako poredimo broj uposlenika MVP-a BiH sa Slovenijom postoji uočljiva razlika u broju i njihovom rasporedu. Trenutno MVP Slovenije ima 700 uposlenih, od kojih je 350 raspoređeno u 44 diplomatsko konzularne misije u inostranstvu. Omjer između uposlenika u sjedištu i DKP-ima je jednak. Potreba za širim predstavljanjem u inostranstvu kompenzirana je sa 44 počasna konzula (građani drugih država kojima je ukazana čast da predstavljaju Sloveniju u sferi konzularnih poslova).

⁵⁵ <http://www.revizija.gov.ba/bs/audit-rep/mip01.asp#1>

⁵⁶ Zakon o radu u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH br. 26/04)

5.2. Struktura ljudskih resursa u MVP BiH i diplomatsko-konzularnim misijama Bosne i Hercegovine

Svi državni službenici na radu u Ministarstvu su obavezni posjedovati VSS, odnosno adekvatnu akademsku kvalifikaciju koja je u rangu VII stepena stručne spreme. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva za najveći broj radnih mjesta nije definisao oblast obrazovanja, već je ostavio širok spektar mogućnosti za zapošljavanje, kroz kriterij ispunjavanja posebnih uslova koji predviđaju samo završen fakultet, odnosno VII stepen stručne spreme. Imajući u vidu specifičnost zanimanja uposlenika u ovom društvenom sektoru, poželjno bi bilo da je normativnim aktom regulisano da se za većinu radnih mjesta traži stečeno obrazovanje društvenog smjera, a samo za pojedine pozicije usmjerenje u prirodnim ili tehničkim naukama.

Na osnovu podataka dobijenih iz provedenog istraživanja (od ukupnog broja od 56 DKP-a, njih 36 je odgovorilo na upitnik), evidentno je da oko 15% diplomata koje rade u DKP-e mreži ne posjeduje diplome iz društvene oblasti⁵⁷. Ako primjenimo ovaj pokazatelj na stanje u čitavom Ministarstvu, tada se mora razmotriti potreba za promjenom kriterija prilikom selekcije uposlenika.

Na ovu 'nelogičnost' ukazuje i Odluka MVP-a o prijemu volontera za obavljanje prakse u sjedištu MVP-a i DKP-ima BiH u inostranstvu donešena 9. februara 2004. godine. Po istoj se na obavljanje prakse mogu volonterski angažovati samo državljani BiH koji se nalaze na završnim godinama studija društvenih nauka ili postdiplomskom studiju iz međunarodnih odnosa⁵⁸.

Kao jedan od posebnih uslova za uspostavu radnog odnosa u MVP-u, navodi se i sposobnost za rad u međunarodnim odnosima, mada nije jasno na osnovu kojih kriterija i standarda se vrši evaluacija nečije sposobnost po ovom pitanju.

Na osnovu informacija iz različitih izvora, kao što je npr. izjava bivšeg ministra vanjskih poslova, gosp. Mladena Ivanića, bosansko-hercegovačka diplomatija je u potrebi za ozbiljnom reformom. Ako uzmemo u obzir medijske informacije o radu MVP-a, potreba za ovakvom reformom je više nego urgentna.

Kada je u pitanju sistem diplomatskih postavljenja u DKP-e mrežu BiH, procedura po kojoj se vrši predlaganje i imenovanje doima se prilično nejasna. Za imenovanja na ambadorske pozicije po Ustavu BiH zaduženo je Predsjedništvo BiH, na osnovu prijedloga MVP-a. S obzirom da ne postoje pisana pravila i procedure po kojima Ministarstvo predlaže kandidate, kao ni kriteriji po kojima se vrše imenovanja, cjelokupan proces djeluje prilično netransparentno. Uspostavljanje i institucionalno regulisanje jasnih kriterija između Predsjedništva BiH i MVP-a znatno bi unaprijedilo i učinio transparentnijim proces odabira najkvalitetnih diplomata.

⁵⁷ Upitnici popunjeni od strane DKP-a BiH na zahtjev CSS-a, dopis MVP-a broj: 08-1-6487/07 od 24.04.2007. godine

⁵⁸ Odluka MVP-a o prijemu volontera za obavljanje prakse u sjedištu MVP-a i DKP-ima BiH u inostranstvu broj 10921-09-2509/04 od 09.02.2004. godine

Na osnovu Pravilnika MVP-a o unutrašnjoj organizaciji, kandidati za imenovanje na mjesto ambasadora trebaju imati najmanje 10 godina radnog iskustva u istoj ili sličnoj profesiji. Analiza našeg istraživanja pokazuje da 13,8% ambasadora ne zadovoljava ovaj kriterij⁵⁹. Dakle, ili te osobe krše pravila i propisa odrede od strane Ministarstva, ili se pravila za imenovanje ambasadora trebaju promijeniti.

Na osnovu prikupljenih informacija koje se odnose na nivo poznavanja stranih jezika među diplomatima, skoro 50% diplomata ne posjeduje adekvatan stepen poznavanja istih. Naravno, podaci kojima raspolažemo su djelomični s obzirom da je samo 36 od 56 upitnika kompletirano i dostavljeno⁶⁰. Ipak, čak i ovi nekompletni podaci alarmantno ilustriraju slabosti bosansko-hercegovačke DKP-e mreže.

Ohrabrujuće je da je Ministarstvo tokom 2004. godine preduzelo određene korake na stručnom usavršavanju diplomata, prije upućivanja na rad u diplomatska predstavništva. Tako su Uputstvom o uslovima i načinu obavljanja priprema za rad u DKP-ima utvrđeni uslovi i način pod kojima rukovodioci DKP-a, državni službenici i zaposlenici obavljaju pripreme za rad u DKP-u⁶¹. Po odredbama Uputstva rukovodioci DKP-a dužni su proći pripreme u dužini od 3 mjeseca, državni službenici u dužini od 2 mjeseca a zaposlenici u trajanju od 1 mjesec.

Po okončanju priprema, prema odredbama navedenog Uputstva, diplomate i uposlenici obavljaju završne razgovore sa rukovodiocima matičnih sektora. U slučaju rukovodioca DKP-a predviđeno je i obrazloženje Plana aktivnosti DKP-a pred Vanjsko-političkom komisijom Parlamentarne skupštine BiH⁶².

U dodatku na ovu odluku, Ministarstvo je na osnovu uočenih zloupotreba odredaba navedenog Uputstva, donijelo i Instrukciju povodom organizovanja priprema za rad u DKP-ima BiH u kojoj se uvode i dodatne procedure. Tako se, između ostalog utvrđuje da se nakon okončanja pripreme radniku od strane Ureda za diplomatsku obuku izdaje potvrda o obavljenim pripremama, bez koje se radniku ne može izdati nalog za putovanje u DKP⁶³. Ostaje nedovoljno nedefinisano pitanje evaluacije usavršavanja nakon okončanja priprema.

Ne postoje standardi obuke i nisu predviđene nikakve provjere stečenog znanja, a posebno iz oblasti poznavanja stranih jezika. Koliko je poznato za rukovodioce DKP-a predviđena je provjera nivoa poznavanja stranog jezika. U dosadašnjem periodu, jedan rukovodilac predviđen za imenovanje u DKP-e, iz tog razloga nije mogao preuzeti funkciju za koju je bio predložen. Nisu poznati razlozi usljed kojih se ne vrši provjera

⁵⁹ Upitnici popunjeni od strane DKP-a BiH na zahtjev CSS-a, dopis MVP-a broj: 08-1-6487/07 od 24.04.2007. godine

⁶⁰ Upitnici popunjeni od strane DKP-a BiH na zahtjev CSS-a, dopis MVP-a broj: 08-1-6487/07 od 24.04.2007. godine

⁶¹ Uputstvo MVP-a BiH o uslovima i načinu obavljanja priprema za rad u DKP-ima BiH broj 10921-08-2428/04 od 06.02.2004. godine

⁶² Uputstvo MVP-a BiH o uslovima i načinu obavljanja priprema za rad u DKP-ima BiH broj: 10921-08-2428/04 od 06.02.2004. godine

⁶³ Instrukcija MVP-a povodom organizovanja priprema za rad u DKP-ima BiH broj 09/1-22-34-12206/05 od 15.08.2005. godine

poznavanja stranih jezika za državne službenike i zaposlenike koji se upućuju na rad u DKP.

Dužina mandata rukovodilaca DKP-a regulisana je zakonom na period od 3 godine, dok se državni službenici i zaposlenici upućuju na rad u DKP-u u trajanju od 4 godine. Zakonskim odredbama regulisano je i u kojim slučajevima dolazi do ranijeg povlačenja ili eventualnog produženja mandata.

U periodu od uspostavljanja MVP-a, vjerovatno iz političkih razloga i nesistematskog planiranja dugoročnog razvoja Ministarstva, nije se posvećivala dovoljna pažnja promovisanju karijernih diplomata. Karijerni diplomati su rukovodioci DKP-a, bivši ili sadašnji koji imaju zasnovan stalni radni odnos u MVP-u. Trenutno u okviru Ministarstva postoji između 15 i 20 karijernih diplomata⁶⁴. Iz perspektive potreba za profesionalnim diplomatama koji trebaju u budućnosti zastupati interese Bosne i Hercegovine na vanjsko političkom planu ovaj pokazatelj je više nego zabrinjavajući. U zemljama razvijenije diplomatije, ovi odnosi zastupljenosti su u daleko većem omjeru na strani karijernih diplomata u poređenju sa političkim diplomatskim imenovanjima.

5.3. Kriteriji za upošljavanja osoblja - Agencija za državnu službu BiH

Svi aspekti sistema državne službe bazirani su na principu vrijednosti, principu koji je osnov za uspostavu efikasne vlasti. Upošljavanje državnih službenika vršice se na osnovu njihovog znanja, vještine i sposobnosti koji će se verifikirati putem ispita, te drugih procedura vezanih za dokazivanje kvalifikaciji i slično. Svako slobodno radno mjesto će biti popunjeno putem novog upošljavanja, promocije službenika, degradacije ranga ili prebacivanja sa jedne pozicije na drugu upražnjenu poziciju.

Sa uspostavom Agencije za državnu službu BiH i stupanjem na snagu Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, stvorene su zakonske pretpostavke za uređenje pravnog statusa državnih službenika u institucijama BiH, a samim tim i službenika MVP-a BiH.

Zakonski status službenika MVP-a koji su zatečeni na radu sa danom 16. juna 2002. godine, odnosno stupanjem na snagu gore pomenutog Zakona, ostao je isti. U skladu sa članom 64. istog Zakona njihov status je bio nepromjenjen, dok Agencija nije obavila kompletan postupak revizije njihovih radnih mjesta.

Također isti član Zakona, definisao je i postupak sa postojećim radnicima koji ispunjavaju uslove naznačene u članu 22. a koji se odnosi na opće uslove za postavljanje državnog službenika. U skladu sa tom odredbom uposlenici koji su zatečeni prolaze proces ocjenjivanja u periodu od 12 mjeseci, koji provodi rukovodilac

⁶⁴ Intervju, gđa. Biljana Milanović, šef odsjeka, Odsjek za kadrovske, pravne i prevodilačke poslove, Sektor za opće poslove MVP BiH, obavljen 28. marta 2007. godine

institucije. Organ nadležan za postavljanje vrši postavljanje onih radnika koji su uspješno ocjenjeni a otpuštanje onih koji nisu uspješno prošli ovaj proces.

Najveći broj uposlenika MVP-a primljen je u radni odnos prije uspostave Agencije za državnu službu BiH. Svi uposlenici MVP-a koji su se zatekli u službi uspješno su prošli proces revizije koji je provela Agencija za državnu službu⁶⁵. Putem nove zakonske procedure za prijem državnih službenika, u dosadašnjem periodu raspisan je konkurs i primljen sljedeći broj uposlenika: 2 sekretara ministarstva, 4 pomoćnika ministra, 1 savjetnik, 1 prvi sekretar i 18 službenika⁶⁶.

Metod za prijem službenika MVP-a se ne razlikuje od prijema službenika iz drugih ministarstava u državnu službu. Tako je procedura podjeljana u dva dijela. U prvom se od osobe koja aplicira na konkurs traži da priloži potrebne dokumente iz općih i posebnih uslova. Jedan od propusta koji se tiče ovog dijela procedure odnosi se na Odluku o utvrđivanju isprava kao dokaza o poznavanje stranog jezika⁶⁷. U pomenutoj Odluci navodi se da se, između ostalog, kao dokaz mogu koristiti sljedeći dokazi: 'uvjerenja škola ili drugih institucija koji se bave obučavanjem znanja stranih jezika, bez obzira da li se nalaze u BiH ili izvan nje'. Ovim stavom ostavljeno je veoma široko tumačenje dokaza o poznavanju stranog jezika, pa tako se u isto mogu svrstati sve škole i institucije bez obzira na kriterije. To ostavlja sumnju, da sa obzirom da se ne traži verifikovanje ovih dokaza kod akreditovanih ili opće prihvaćenih institucija za priznavanje nivoa znanja stranog jezika (npr. British Council, Filozofski fakulteti, standard Toefl testa i sl.), može doći do zabune o stvarnom nivou poznavanja stranih jezika. Dodatne provjere se obično ne vrše i oni su u izričitoj nadležnosti komisije.

Drugi dio procedure vezan je za polaganje javnog i stručnog ispita. Prvi dio se polaže pismeno dok se drugi dio, odnosno stručni ispit polaže pismeno i uz obavezan intervju pred komisijom. Komisija je sastavljena od pet članova, dva člana predstavnika MVP-a i tri člana sa liste eksperata komisije, koji nisu uposlenici Agencije za državnu službu BiH. Komisija je nezavisna i radi u skladu s uredbom. Agencija za državnu službu se stara da se pitanja za ispit utvrde neposredno prije termina ispita, da se ocjenjivanje vrši na propisan način, te da su svi članovi komisije prisutni. Sve ostalo je u nadležnosti komisije.

Mora se napomenuti da ostaje nejasno na osnovu kojih akademskih i profesionalnih standarda se vrši selekcija članova komisije za ispitivanje budućih državnih službenika. Jedino na čemu se insistira je da dva člana (obično zaposlenici MVP-a) budu državni službenici koji su prošli određene obuke, mada nije specifično naznačeno o kojim se obukama radi. Također, ostaju posebno nedorečeni standardi za neovisne članove sa liste eksperata komisije. U postojećim normativnim aktima Agencije, koji su stavljeni na uvid javnosti, nisu dostupni kriteriji na osnovu kojih se biraju neovisni eksperti.

⁶⁵ Intervju sa gosp. Neven Akšamija, pomoćnik direktora Agencije za državnu službu BiH, obavljen 9. marta 2007. godine

⁶⁶ Isto

⁶⁷ Odluka Agencije za državnu službu o otvrđivanju isprava koje mogu služiti kao dokaz o poznavanju stranog jezika ili znanja stranog jezika u postupcima sprovođenja konkursa u institucijama Bosne i Hercegovine, broj: 03-34-872/05 od 25.12.2005. godine.

Imajući u vidu da se ocjenjivanje vrši na osnovu bodovanja svih članova komisije sa istim pravom glasa, može doći do situacije da o izboru kandidata odlučuju upravo neovisni eksperti, bez obzira na mišljenje članova komisije predstavnika institucija vlasti.

5.4. Promocija službenika

Unapređenje na više radno mjesto u skladu sa odredbama člana 31. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH isključivo se vrši putem javnog konkursa. Unapređenje državnog službenika u višu kategoriju zasniva se na pozitivnoj ocjeni rada i o njemu odlučuje organ nadležan za njegovo postavljenje. Državni službenik stiče pravo unapređenja u višu kategoriju radnog mjesta na osnovu rezultata kvalitetnog, stručnog i profesionalnog obavljanja poslova, stručne naobrazbe i usavršavanja. Detaljan proces unaprijeđenja državnih službenika definisan je Pravilnikom o postupku ocjenjivanja i unaprijeđivanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine⁶⁸.

5.5. Pravna zaštita državnih službenika

Državni službenici uživaju jedinstvenu pravnu zaštitu u smislu njihovog statusa i obaveza. Interna kontrola rada državnih službenika bazirana je na principu definisanim Zakonom o administraciji i internim pravilima organizacije⁶⁹. Pravila interne organizacije se, nakon odobrenja ministra, usvajaju od strane Ministarstva, a čemu predhodi mišljenje ministra pravde. Pravilnici se smatraju usvojeni nakon potvrđivanja istih od strane Vijeća ministara BiH⁷⁰.

5.6. Sankcionisanje državnih službenika

Državni službenici mogu biti kažnjeni za neizvršavanje dužnosti u skladu sa odredbama disciplinskog ili krivičnog postupka. Poglavlje VIII Zakona o državnoj službi određuje disciplinsku odgovornost za kršenje službene dužnosti koja uključuje (između ostalog): neispunjavanje ili nesavjesno izvršavanje propisanih aktivnosti, odbijanje izvršenja zakonitih naređenja neposrednog rukovodioca, zloupotreba i prekoračenje službenih oblasti, bavljenje djelatnostima ili radom koji je u suprotnosti sa državnim interesima, neopravdan izostanak sa posla, kršenje pravila radne discipline u državnoj službi i sl. Ovo Poglavlje također određuje disciplinsku proceduru (Član 55), disciplinske mjere (Član 56), te pitanja koja određuju krivično gonjenje državnih službenika (Član 57-58). Raspoložive disciplinske mjere sežu od pismenih opomena, do suspenzija i ukidanja statusa državnog službenika.

⁶⁸ Pravilnik Agencije za državnu službu BiH o postupku ocjenjivanja i unaprijeđivanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 17/04

⁶⁹ Član 22. Zakona o ministarstvima i drugim državnim službama BiH, Član 52. Zakona o državnoj službi BiH

⁷⁰ Isto

Odredba Člana 50. Zakona o državnoj službi definiše da će status državnog službenika prestati u sljedećim slučajevima (između ostalog): odbijanje polaganja zakletve ili potpisivanja teksta zakletve, nezadovoljavajući probni rad, dvije uzastopne negativne ocijene rada, krivična presuda na kaznu zatvora dužu od 6 mjeseci i drugo.

Uspostava Agencije za državnu službu doprinjela je uspostavi profesionalnih standarda za rad državnih službenika, kao i njihovo stručno usavršavanje, te zaštitu njihovih prava u obavljanju dužnosti.

Minimalna je mogućnost da državni službenik bude otpušten iz državne službe, a također su male šanse da bude sankcionisan, imajući u vidu procedure koje uključuju zaštitne mehanizme poput Ureda ombudsmena i Komisija za žalbe pri državnoj službi. Na osnovu navedenog, ministri će se radije odlučiti za interno premještanje državnog službenika. Nejasno formulisana odredba “objektivno odrediti potrebe državne službe, kao i mogućnosti zahtjeva za premještaj u sličnu službu” ostavlja mogućnost upotrebe navedenog člana i u opravdane i u neopravdane svrhe.

5.7. Budući talenti

MVP BiH u okviru svojih nadležnosti, u dosadašnjem periodu, nije preduzimao nikakve aktivnosti, koje bi bile usmjerene na edukaciju budućih kadrova za rad u diplomatskom sektoru. Za sada ne postoje ni indicije, da bi MVP u doglednom vremenu mogao uspostaviti diplomatsku akademiju ili diplomatsku školu. U okviru visoko obrazovnih ustanova u Bosni i Hercegovini, također nije bilo indicija da bi neka ustanova mogla nuditi obrazovanje u ovom segmentu školovanja.

Određene vrste edukacije su tokom proteklih godina upriličene na bilateralnoj osnovi, u okviru pomoći Bosni i Hercegovini za obuku postojećeg diplomatskog kadra. Uspostavom Agencije za državnu službu, predstavnici MVP-a su u nešto značajnijoj mjeri, zajedno sa predstavnicima ostalih državnih institucija, uključeni u programe edukacije i specijalizovane kurseve.

Postojeći sistem upošljavanja pripravnika nije adekvatno i sistemski regulisan. Prilikom raspisivanja konkursa tokom 2006. godine za prijem 10 pripravnika za rad u sjedište MVP-a, na isti prijavilo oko 500 osoba. Ne očekujući tako veliki interes, a imajući u vidu kadrovsku nepopunjenost unutar MVP-a, nadležni nisu bili u mogućnosti kvalitetno obaviti selekciju tolikog broja aplikanata, pa su odlučili da ponište konkurs za prijem pripravnika.

5.8. Komparativni prikaz – slučaj Južne Afrike (izgradnja ljudskih resursa)

U Južnoj Africi kao i u Bosni i Hercegovini ministarstva i dalje imaju ozbiljan nedostatak osoblja, pogotovo osoblja sa odgovarajućim kvalifikacijama i iskustvom. U Južnoj Africi, MVP je nedavno proveo reviziju znanja zaposlenih, ali rezultati još uvijek nisu javno dostupni. Ovo je jedan od novih koraka koji se poduzimaju kako bi se ostvarali strateški ciljevi MVP-u, kome su potrebni kadrovi sa odgovarajućim nivoom znanja. Kao i u slučaju Bosne i Hercegovine, u pitanju je jezička osposobljenost, kao krucijalna komponenta efikasne diplomatije. Ministarstvo je dalo fokus i na poznavanja regionalnih jezika, koji su označeni kao strateški bitni. Bila bi dobro da se slična procedura primjeni i u Bosni i Hercegovini.

Imajući u vidu značaj ekonomske diplomatije, neophodna su i znanja koja se odnosi na robnu razmjenu, trgovinu i tarifne režime, kako bi se doprinijelo komercijalnim aktivnostima.

Nastojeći da otkloni neke od uočenih nedostaka, MVP Južne Afrike je pokrenulo čitav niz inicijativa vezanih za obezbjeđenje adekvatnog osoblja. U Bosni i Hercegovini procedure nisu adekvatne i nema zahtjeva za određenim specifičnim znanjima, kao uslov za upošljavanje u diplomatskoj struci.

U MVP-u Južne Afrike sistematizacija radnih mjesta i standardi za obavljanje dužnosti vrše se uz konsultacije sa uposlenicima, menadžmentom i socijalnim partnerima, dok u slučaju Bosne i Hercegovine ne postoje razrađene norme o izvršavanju radnih zadataka, iako postoji sistematizacija radnih mjesta.

Ministarstvo Južne Afrike uspostavilo je sistem redovnog godišnjeg ocjenjivanja, koje je popraćeno adekvatnim nagrađivanjem zaslužnih uposlenika. U MVP-u BiH se redovno vrši ocjenjivanje uposlenika, ali ono nije popraćeno adekvatnim stimulacijama. Pokazatelji ocjene rada nisu dovoljno razvijeni. Možda uzrok leži u činjenici što su radna mjesta podjeljena po etničkom principu. Kao posljedica takve podjele radnih mjesta, minimalna je mogućnost napredovanja po osnovu učinkovitosti, što je veoma destimulirajući faktor za uposlene. Sadašnja situacija je utočište za one koji su zaštićeni od strane etničkih lidera, bez obzira što se formalno provodi ocjenjivanje uposlenika. Bilo bi potrebno napraviti formulu koja bi uvažila ovaj problem, a u isto vrijeme ispoštovala etničke kvote predviđene zakonom. Etnička kvota može da bude zastupljena u odnosu na totalan broj uposlenika, te da se ne odnosi na svako pojedinačno radno mjesto, kao što je to trenutno praksa.

U Južnoj Africi postoji institut za vanjske poslove (koji obezbjeđuje intezivan trening, koji uključuje poznavanje jezika i protokola za nove uposlenike). U Bosni i Hercegovini ne postoji nikakve institucija za trening diplomata. Nema instituta za vanjsku politiku, formalni trening je minimalan, te nema specijalističkog treninga kao osnove za napredovanje u službi.

Za potrebe poređenja, u MVP-u Južne Afrike, troškovi za formalan trening i razvoj osoblja su povećani 6 puta u periodu od 2003/04 do 2006/07. U Bosni i Hercegovini razvoj ovog segmenta nije popraćen dodatnim finansijskim ulaganjima.

U Južnoj Africi, MVP je osnovao organizacionu jedinicu za mlade talente. U okviru razvojnog program, uveden je također i program za kadete, kako bi se identificirali mladi nezaposleni talentirani sa završenim univerzitetom. Isti se upućuju na pohađanje jednogodišnjeg programa iz međunarodnih odnosa i diplomacije, a kandidati sa najboljim rezultatima se upošljavaju u MVP. Također, u okviru visokoškolskog sistema, u saradnji sa univerzitetom, uspostavljen je i postdiplomski studiji iz oblasti diplomatije.

Gore navedena iskustva Južne Afrike, na njihovim aktivnostima usmjerenim na poboljšanje ljudskih resursa, zavrijeđuju puno pažnju MVP-a BiH. Kapacitet ljudskih resursa je zasigurno najvažnija komponenta u ostvarivanju efikasnosti ministarstva. Ono što treba imati na umu je da razvoj ljudskih resursa ne može trenutno dati rezultate, već to mora biti sistemsko i plansko dugoročno investiranje.

VI FINANCIJSKI MENADŽMENT I INTERNA PRAVILA

6.1. Finansijski menedžment

Za izvršavanje budžeta na državnom nivou i staranje o finansiranju institucija BiH, a samim tim i MVP-a, nadležno je Ministarstvo finansija i trezora BiH⁷¹. Ono je također nadležno i za upravljanje novčanim tokovima i održavanje Jedinstvenog računa trezora.

Finansijsko poslovanje MVP-a BiH, kao korisnika budžeta na državnom nivou, regulisano je Zakonom o finansiranju institucija BiH i Zakonom o izvršenju Proračuna institucija BiH i međunarodnih obaveza. MVP BiH je sa svojim sjedištem i diplomatskom konzularnom mrežom je jedan od najvećih budžetskih potrošača.

Portfolio vanjskih poslova je od izuzetne važnosti. To je uočljivo kroz visinu budžeta. Budžet ministarstva za 2006. godinu iznosio je BAM 42,498,666 (EUR 21,738,448) i treba ga promatrati u poređenju sa ostalim budžetskim korisnicima.

Tabela: Budžeti ministarstava – 2002. i 2006.

⁷¹ Za više informacija pogledati: <http://www.trezorbih.gov.ba/>

Ministarstva	2002 budžet (BAM)	2006 budžet (BAM)
Ministarstvo odbrane (Stalni komitet za voja pitanja)	836,787	278,100,000
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice	8,820,187	4,970,000
Ministarstvo financija i trezora	3,335,913	4,250,000
Direkcija za Evropske Integracije (bivše Ministarstvo za evropske integracije)	2,085,572	2,000,000
Ministarstvo vanjskih poslova	42,037,175	42,498,666
Ministarstvo civilnih poslova (dio bivšeg Ministarstva za civilne poslova i komunikacije)	21.410.150	6,480,000
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	5,880,339	3,895,065
Ministarstvo pravde	N/A	8,000,000
Ministarstvo za komunikacije i transport	N/A	4,000,000
Ministarstvo sigurnosti	N/A	5,035,498

Tabela: Budžetske linije MVP-a BiH

Vrsta rashoda	2002 Potrošnja (BAM)	2006 Potrošnja (BAM)
Tekući izdaci	41,328,863	38,792,668
Bruto plaće i naknade	14,310,621	16,376,000
Naknade troškova uposlenih	11,122,371	8,655,000
Putni troškovi	1,743,787	1,726,160
Troškovi za energiju	674,595	1,111,000
Komunalne usluge	3,201,174	
Telefonske i poštanske usluge		1,898,100
Nabavka materijala	1,395,825	627,000
Usluge transporta i gorivo	568,809	639,000
Iznamljivanje prostora	3,850,415	4,346,000
Izdaci za tekuće održavanje	844,950	906,000

Osiguranje	448,458	456,000
Ugovorene i druge posebne usluge	3,167,858	4,018,406
Kapitalni izdaci	708,312	1,500,000
Nabavka opreme	0	500,000
Nabavka stalnih sredstava	708,312	200,000
Rekonstrukcija i investiciono održavanje		800,00
UKUPNI TROŠKOVI	42,037,175	42,498,666

Kada govorimo o godišnjoj performansi MVP-a BiH, susrećemo se sa nizom izazova. Prvi je insitucionalne prirode. Od potpisivanja Dejtonskog sporazuma 1995. godine. Ministarstvo posluje u rukovodnom, političkom i ideološkom haosu. Bez jasne strategije, indikatora učinkovitosti i podataka vrlo je teško procijeniti rezultate rada Ministarstva po određenim pitanjima. Rast budžeta Ministarstva u zadnjih 5 godina je minimalan. S obzirom na porast cijena, te odsutnosti rasta budžeta Ministarstva, očigledno je da je došlo do stagnacije u razvoju bosansko- hercegovačke diplomatske mreže u svijetu.

Sa ciljem da se izvrši procjena visine budžetskih linija MVP-a BiH, poređenje sa zemljama slične veličine i historije, može biti od značajne koristi. Određeni komparativni podaci koji se odnose na druge zemlje, BDP, broj stanovništva, te budžetske linije drugih ministarstava, iznešeni su u narednoj tabeli.

	BiH (2006) Eura	Slovenija (2007) Eura	Slovačka (2005) Eura	Južna Afrika (2006) Eura
BDP	8.052	27.8	34.345	150.2
Populacija	4,498,976	2,010,347	5,439,448	43,997,828
Budžet MVP-a	21,738,448	72,913,546	102,184,000	322,880,140
Budžet odbrane	135,050.000	511,306,341	810,655,152	
Budžet MUP-a		366,575,513	636,812,273	

U Južnoj Africi⁷², budžet ministarstva vanjskih poslova je porastao za 17.5% u periodu između 1998/99. i 2001/02. To je rezultiralo ekspanzijom diplomatsko konzularnih misija u inostranstvu. Do 2005/06. ministarstvo je imalo 112 misija u 97 zemalja, sa godišnjim budžetom od EURA 322.880.140. Budžet MVP-a BiH u 2006. godini, sa 56 DKP-a u svijetu bio EURA je 21.738.448. Ovi pokazatelji daju jasnu komparativnu

⁷² Institut za vanjske poslove Juzne Afrike, 'South African Policy Monitor', August/September 2005

sliku o finansijskim pokazateljima. Sa brojem misija u svijetu koji je duplo manji, Bosna i Hercegovina je imala čak 15 puta manji budžet u odnosu na Južnu Afriku.

Trenutno slovenački MVP ima 700 uposlenih, od čega je 350 osoba raspoređeno na rad u 44 diplomatsko konzularne misije. Budžet MVP-a Slovenije u 2006. godini je iznosio Eura 72.913.546⁷³. Iako joj je diplomatska mreža manje od BiH, Slovenija je potrošila skoro 3,5 puta više nego naša diplomatija. To upućuje da su plate mnogo veće u slovenačkom MVP-u, te da se više novca usmjerava na obrazovanje i trening.

Troškovi Ministarstava vanjskih poslova Slovačke i Slovenije predstavljaju 0.3% njihovog BDP-a. U slučaju Slovačke⁷⁴ ovaj iznos je 18.8 Eura po glavi stanovnika. U Sloveniji taj iznos je mnogo veći i iznosi 36.8 Eura, dok Bosna i Hercegovina na diplomatiju troši oko 8 Eura po glavi stanovnika. Interesantno je također usporediti budžet MVP-a sa drugim ministarstvima, kao npr. Ministarstvom unutrašnjih poslova i Ministarstvom odbrane. U Slovačkoj Republici, Ministarstvo unutrašnjih poslova troši 1.9% BDP-a, dok u slučaju Republike Slovenije taj odnos 1.3% BDP. Budžet za odbranu ove dvije zemlje je 2.4%, odnosno 1.8% BDP-a u slučaju Republike Slovenije. MVP Slovenije je nakon ministarstva pravde, najmanji budžetski korisnik sredstava.

Troškovi MVP-a Slovačke Republike se konstantno povećavaju od 2002. godine. Glavni razlog su dodatne obaveze koje proističu iz članstva u EU i NATO-u. Na primjer, članarine koje plaća Slovačka Republika međunarodnim organizacijama, trenutno predstavljaju 11% budžeta Ministarstva vanjskih poslova. U tom kontekstu, tokom 2004. godine, donešen je i amandman na Zakon o taksama na prihode, što je dodatno opteretilo plate diplomatskog osoblja.

Kada analiziramo troškove Ministarstva vanjskih poslova, moramo imati na umu da se uz analizu prihoda, posebna pažnja treba posvetiti utrošku tih sredstava. Način trošenja budžetskih sredstava je suština, kada se vrši procjena efikasnosti rada svakog ministarstva.

Kada govorimo o MVP-u BiH, rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za finansijsko izvještavanje u skladu sa pravilima, procedurama i internom kontrolom. Finansijski sistem Ministarstva je centralizovan za potrebe funkcionisanja Ministarstva sa mrežom od 56 DKP-a u svijetu. Postoje redovne kontrole svih finansijskih tokova, a ta procedura je značajno poboljšana tokom zadnjih godina⁷⁵.

Prethodni sistem interne kontrole i revizije nije bio dovoljno razvijen. Na to se odnosila i glavna primjedba Ureda za reviziju institucija BiH, naznačena u finansijskom izvještaju revizije MVP-a.

⁷³ Ministarstvo finansija Republike Slovenije, Državni budzet 2004-2007

⁷⁴ Ministarstvo finansije Slovačke Republike, Budžet državne administracije 2005-2007, http://www.finance.gov.sk/en/Documents/1_Adresar_redaktorov/Hylova/Budget/rospocet200_5_2007EN.rtf (

⁷⁵ Intervju sa gđom Hazimom Rožanicom, šef odsjeka, Odjel za finansije, Sektor za opće poslove MVP BiH, obavljen 28. marta 2007. godine

Kao specifičan budžetski korisnik, za razliku od ostalih institucija BiH, MVP obavlja svoje finansijsko poslovanje preko dva računa, redovnog i konzularnog. Na istom principu finansijsko poslovanje vrše i DKP-i, koja u sklopu svojih aktivnosti obavljaju konzularne poslove.

Konzularni račun služi za prikupljanje javnih sredstava koja se ostvaruju pružanjem usluga u diplomatsko konzularnim predstavništvima. Prikupljena sredstva DKP-i primaju putem, za tu svrhu, uspostavljenih konzularnih računa, a zatim ih, u skladu sa Instrukcijom za transfer sredstava, svakih 15 dana doznačavaju na račun Centralne banke BiH u Frankfurtu. Na ovaj način MVP je u toku 2005. godine prikupio sredstva u iznosu od oko 12 miliona konvertibilnih maraka⁷⁶. Ako se ovaj podatak uporedi sa ukupnim budžetom Ministarstva, koji je u 2005. godini iznosio 40.144.673 KM, vidljivo je da MVP ovim uslugama doprinosi ostvarenju svog budžeta u visini od skoro 30%.

Neki od finansijskih aspekata poslovanja Ministarstva zaslužuju sistematsko rješavanje u cilju racionalizacije troškova, ali su one po mišljenju uposlenika ministarstva odraz sveukupne finansijske situacije u zemlji. Samim tim limitiran je rad i uslovi za funkcionisanje diplomatsko konzularne mreže u skladu sa ustaljenim normama, koja su nepisana pravila za diplomatsko predstavljanje države u zemlji prijema.

Analiza finansijskih indikatora ukazuje na određene probleme u funkcionisanju DKP-a. Po rječima rukovodilaca DKP-a, nedovoljna visina doznačenih sredstava odražava se na funkcionisanje DKP-a. Na osnovu ankete koja je provedena u svrhu ovog istraživanja, 58,33% šefova DKP-a smatra da mjesečne budžetske dotacije nisu dovoljne.⁷⁷ Mjesečne dotacije su namjenjene za redovno obavljanje poslova DKP-a i neadekvatno planiranje njihove visine svakako se odražava na kvalitet rada. S obzirom da nedovoljan budžet utiče na kvalitet usluga koje pruža DKP-e, te na zadovoljstvo uposlenika, MVP ovom pitanju mora posvetiti adekvatnu pažnju.

Neki od intervjuisanih diplomata su izjavili da su tokom svog mandata bili svjedoci situacija u kojima su, radi neplaćanja računa bili isključivani telefoni ili grijanje u DKP-ima, a sve usljed kašnjenje prebacivanja ili nedovoljnog iznosa doznačenih dotacija⁷⁸.

Dodatni problem su i niska primanja, koja su mnogo niže u odnosu na njihove profesionalne kolege iz ostalih zemalja. Tako je npr. plata slovenačkog ambasadora 3,5 puta veća od njegovog kolege iz Bosne i Hercegovine. Ako primijenimo tradicionalnu teoriju motivacije proisteklu iz pokreta naučnog menadžmenta, vidjećemo da se ista bazira na pretpostavci da je novac primarni motiv za rad. Stoga, MVP mora posvetiti dodatnu pažnju koja se odnosi na motivaciju naših diplomata.

⁷⁶ Intervju sa gosp. Vidosavom Cvijetic, Ministrom savejetnikom, Odjel za financije Ambasade BiH Vasington, DC, obavljen 28 novembar 2006. godine

⁷⁷ Upitnici popunjeni od strane DKP BiH na zahtjev CSS-a, dopis MVP-a broj: 08-1-6487/07 od 24.04.2007. godine

⁷⁸ Telefonski intervju sa diplomatama u Ambasadi BiH u Beču, Vašingtonu i Misiji u Njujorku.

Ako se poredi nivo odgovornosti sa finansijskom nagradom za svoj rad, ne treba čuditi što neki šefovi misija razmišljaju o napuštanju Ministarstva⁷⁹. Njihovu poziciju usložnjava i dodatno opterećuje činjenica da pojedini njihovi saradnici ne posjeduju adekvatan nivo poznavanja stranih jezika, pa samim tim ne mogu ni biti učinkoviti na svom radnom mjestu.

Bosna i Hercegovina za zakup nekretnina u kojima su smješteni DKP-i u svijetu mjesečno izdvaja oko 335.000 KM iz budžeta, ili na godišnjem nivou 4 miliona i 18 hiljada konvertibilnih maraka. Na nekim destinacija, kao npr. za smještaj Generalnog konzulata u Minhenu, troškovi iznajmljivanja dostižu i 30 hiljada KM mjesečno⁸⁰.

U odnosu na protekle godine situacija se neznatno poboljšala nakon raspodjele imovine, odnosno prvog kruga sukcesije imovine bivše SFRJ. Najvrijednija nekretnina, koja je po tom osnovu pripala BiH, je zgrada u Londonu koja se procjenjuje na tržišnu vrijednost od 10,9 miliona američkih dolara.

Potreba za temeljitom ekonomskom analizom opravdanosti kupovine vlastitih objekata u svijetu, u odnosu na visinu godišnjih troškova koje se troše na unajmljivanje prostora, rezidencija i zakupa stanova, nameće se kao logičan slijed stvari. Ured za reviziju je u razmatranju izvještaja o reviziji MVP-a za 2005. godinu ponovno sugerisao razmatranje i pokretanje ove inicijative prema Vijeću ministara BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH⁸¹. Prema navodima revizora, nabavka vlastitih objekata u značajnijim svjetskim destinacijama vodila bi racionalizaciji poslovanja i ekonomičnijem trošenju javnog novca. Ministarstvo je u proteklim godinama po ovom osnovu šest puta upućivalo zahtjev Vijeću ministara BiH i drugim relevantnim institucijama, sa egzaktnim pokazateljima troškova koji se odnose na zakup objekata, ali Vijeće ministara nikada nije razmatralo te zahtjeve⁸².

Slična situacija je uočena i prilikom nabavke vozila, informaciono tehničke opreme, namještaja i ostalih stalnih sredstava za potrebe DKP-a. Svi DKP-i samostalno vrše nabavke ovih sredstava, bez jasno definisanih kriterija o standardima i pisanim pravilima o rokovima upotrebe stalnih sredstava. Tako su u DKP-ima zastupljene sve vrste motornih vozila i tehničke opreme, a u nedostatku pisanih pravila o rokovima upotrebe prisutna su i vozila koja ne zadovoljavaju standarde, kako sa pozicije kvaliteta tako i sa pozicije diplomatskog nivoa. Usljed neadekvatnih regulativa pojedini DKP-i posjeduju vozila koja prevazilaze ekonomske mogućnosti države, dok neki DKP-i akumuliraju enormne troškove na održavanje i servisiranje starih vozila.

Donošenjem Zakona o javnim nabavkama, Ministarstvo je obavezno da poštuje odredbe tog zakona. Po postojećim regulativa MVP-a svi DKP-i dužni su prilikom provođenja

⁷⁹ Zadnji ambasador je podnio ostavku u februaru, bivši ambasador BiH u Indoneziji

⁸⁰ Intervju sa gosp. Adnan Hadžikapetanović, sekretar Ministarstva, objavljen u dnevnom listu Dnevni avaz, 3. februara 2007. godine

⁸¹ Izvještaj Ureda za reviziju institucija BiH o reviziji MVP-a BiH za 2005. godinu, maj 2006. godine, strana 11

⁸² Intervju sa gđom Hazima Rožanica, šef odsjeka, Odjel za finansije, Sektor za opće poslove MVP BiH, obavljen 28. marta 2007. godine

procedure o izboru dobavljača tražiti saglasnost i odobrenje sjedišta MVP-a za proces nabavki. Sa stanovišta poslovnog okruženja ovo često uzrokuje probleme, koji ponekad vode do nemogućnosti realizacije nabavke i plaćanja bonusa usljed kašnjenja izvršavanja odredbi ugovora. Do istih zaključaka došao je i Ured revizora koji je u svom izvještaju preporučio da DKP-i samostalno provode proceduru izbora dobavljača, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, i da to bude odgovornost rukovodioca DKP-a. Ministarstvo bi u tom slučaju trebalo osigurati sistem internih kontrola, koji će osigurati dosljednu primjenu zakonskih propisa⁸³.

Finansijska pravila i odredbe se ostvaruju putem redovnog mjesečnog izvještavanja, koje se fokusira na potrošnju i planirane prihode i izdatke. Pored navedenog postoji i redovna revizija finansijskog poslovanja. Ministarstvo je usvojilo pravila koja se odnose na potrošnju i utvrdilo kriterije za istu. U primjeni su jasna knjigovodstvena pravila koja se odnose na nekretnine i nabavke sredstava. Finalni konsolidovani godišnji izvještaj se podnosi u redovnoj proceduri, a odnosi se kako, na sjedište tako i na DKP-e mrežu. Interne revizije se također provode na redovnoj osnovi.

Interni sistem kontrole kvaliteta je također u praksi. Ovi interni sistemi, kao i uposlenici pridržavaju se procedure datih i formulisanih od strane organizacione jedinice sjedišta MVP-a⁸⁴.

6.2. Interna pravila i propisi

Pravni okvir za rad Ministarstva vanjskih poslova BiH utvrđen je Ustavom BiH⁸⁵, Zakonom o Vijeću ministara (Službeni glasnik BiH br. 30/03), Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH (Službeni glasnik BiH br. 5/03 i 42/3), te Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o ministarstvima (Službeni glasnik br. 26/04)⁸⁶.

Ministarstvo vanjskih poslova BiH ni nakon 15 godina od njegovog osnivanja nema osnovni zakon koji bi trebao definisati njegov rad, odnosno Zakon o vanjskim poslovima BiH.

Prema saznanjima, stari Zakon o vanjskim poslovima preuzet iz bivše SFRJ nikada nije ukinut, tako da je u nedostatku novog praktično isti još uvijek na snazi. Osnovni cilj svakog zakona o vanjskim poslovima je da bolje uredi postupak organizacije i koordinacije u sprovođenju jedinstvene vanjske politike i preciznije odredi međusobne odnose MVP-a i drugih institucija u BiH. Izrada nacrtu Zakona o vanjskim poslovima

⁸³ Izvještaj Ureda za reviziju institucija BiH o reviziji MVP-a BiH za 2005. godinu, maj 2006. godine, str. 13

⁸⁴ Intervju, gosp. Vidosav Cvijetić, ministar savejetnik, Odjel za finansije ambasade BiH u Vašingtonu, obavljen 28. novembra 2006. godine

⁸⁵ <http://www.ccbh.ba/bos/article.php?pid=621&kat=83&pkat=85>

⁸⁶ Intervju sa gosp. Nenad Škipina, v.d. pomoćnik ministra, Sektor za opće poslove MVP BiH, obavljen 28. marta 2007. godine

BiH je u toku⁸⁷, ali je to veoma negativan pokazatelj dosadašnjeg rada ministarstva, odnosno aktivnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine, koje je prema Ustavu BiH zaduženo za provođenje vanjske politike.

U nedostatku Zakona o vanjskim poslovima, koji je u svim drugim državama najvažniji zakon iz domena vanjske politike, osnovni akt Ministarstva vanjskih poslova BiH je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji MVP-a BiH. Ovaj sveobuhvatni akt reguliše skoro sve oblasti funkcionisanja Ministarstva počevši od organizacionih jedinica i njihove nadležnosti, preko načina rukovođenja i broja uposlenika do oblika rada i koordinacije rada u ministarstvu i strukture radnih mjesta i uslova za njihovo obavljanje. U okviru Pravilnika sadržana je i sistematizacija radnih mjesta, sa brojem izvršilaca i uslovima stručne spreme uposlenika u sjedištu Ministarstva i u diplomatsko konzularnim predstavništvima BiH u svijetu.

Podzakonski i unutrašnji akti koji regulišu rad Ministarstva vanjskih poslova definisali su ostali dio normativno pravnog uređenja funkcionisanja ministarstva, te prava i obaveze uposlenika. U proteklom periodu, donošenjem niza odluka i instrukcija učinjeni su značajni pomaci u cilju uspostavljanja kvalitetnog i efikasnog sistema upravljanja ministarstvom, te regulisanja pojedinih oblasti iz radno poslovnog odnosa i finansijskog menadžmenta.

U okviru finansijskog poslovanja, do sada, je usvojen 21 akt Ministarstva u formi instrukcija, odluka i uputstava koje pobliže regulišu prava i finansijske naknade uposlenika, kao i finansijska pravila i procedure koje se tiču finansijsko-računovodstvene evidencije. U okviru općih poslova na osnovu 13 akata Ministarstva u obliku instrukcija i odluka pobliže je regulisan radno pravni status uposlenika i pravila za angažovanje radnika na određeno vrijeme i volontera.

Ipak, pojedine oblasti nisu sistematski riješene, što ima za posljedicu nepravilnosti i slabosti koje utječu na finansijsko poslovanje i godišnji finansijski izvještaj. Ured za reviziju institucija BiH je u svom Izvještaju o reviziji MVP-a za 2005. godinu iznio niz preporuka koje se tiču finansijskog poslovanja i kadrovske politike u oblasti materijalno finansijskog i konzularnog poslovanja⁸⁸. Neke od uočenih nepravilnosti Ureda za reviziju vezane za slabosti u sistemu internih kontrola rukovodstva (nedovoljno jasna i precizna interna pravila, nedosljedna primjena postojećih pravila i procedura, neažurnu finansijsko računovodstvenu evidenciju i sl.) sugerišu da Ministarstvo treba da nastavi sa započetim aktivnostima na uspostavljanju kvalitetnijeg i efikasnijeg finansijskog sistema.

Uz preporuke koje se odnose na sjedište MVP-a, Ured za reviziju je sugerisao i raščišćavanje internih finansijskih odnosa dugovanja i potraživanja između sjedišta MVP-a i DKP-e mreže. Također, revizorski izvještaj je ukazao i na problema vezane za

⁸⁷ Intervju sa gosp. Zoran Perković, pomoćnik ministra, Sektor za međunarodno-pravne poslove i konzularne poslove MVP BiH, obavljen 22. februara 2007. godine

⁸⁸ Za više detalja vidi http://www.revizija.gov.ba/bs/audit-rep/doc05/BUDZET_MVP.pdf

nekvalitetan kadar u dijelu materijalno finansijskog i konzularnog poslovanja (računopolagači i konzularni radnici). Po mišljenju revizorskog tima nedopustivo je da neki od značajnijih DKP-a u dužem razdoblju nisu popunjene računopolagačem, te da se na ova radna mjesta raspoređuju uposlenici neadekvatne stručnosti.

Ako poredimo ovu situaciju sa slovenskim ministarstvom, postoji bitna razlika s obzirom na činjenicu da je slovenska Vlada usvojila Zakon o vanjskim poslovima već 1992. godine. Slovenska vlada je također usvojila Zakon o privremenom razmještanju uposlenika u međunarodne misije i organizacije. Na žalost, ova oblast nije regulisana u MVP-u BiH, što u određenoj mjeri dovodi u neravnopravan položaj potencijalne kandidate iz Bosne i Hercegovine za pozicije u međunarodnim misijama. To se negativno odražava na bosansko-hercegovački imidž, s obzirom da neznatno učešće predstavnika Bosne i Hercegovine u međunarodnim misijama. Sa normativnog aspekta, interesantne su također i Smjernice za počasne konzularne diplomate, te Pravila i procedura o imenovanju šefova misije Republike Slovenije na neodređeno vrijeme. Postoji još jedan čitav niz akata Ministarstva Slovenije, koji su svakako vrijedni razmatranja. Tu mislim na akte poput, Pravila o obezbjeđenju DKP-a, Pravila o obrazovanju, Pravila o procedurama u personalnoj komisiji, Pravila o procedurama za upošljavanje studenata i prakse u DKP-ima stranih zemljama, Pravila o zapošljavanju lokalnih osoblja, upravljanje i osnosi sa stranim osobljem angažovanim za tehnički rad u misijama Republike Slovenije, Pravila o zapošljavanju stranih državljana u DKP-ima Republike Slovenije i slično.

VII PREPORUKE

1. Proces izgradnje državnih institucija zahtjeva ustrajan i intenzivan dugogodišnji rad. U BiH, proces razvoja državnih institucija traje već punu deceniju. S obzirom da je novoizabrano Vijeće ministara preuzelo vlast, odgovarajući je momenat za temeljitu, objektivnu, procijenu efikasnosti organizacione strukture MVP-a, ljudskih resursa, budžeta i normativnih osnova za rad.

2. Svaka vlada mora da radi na usklađen i koordiniran način. Samim tim i rad MVP-a treba da bude usklađen sa cjelokupnom državnom politikom i u saglasnosti sa Ustavom i relevantnim zakonima. MVP BiH ima niz zadataka koje mora ispuniti, ali ti zadaci moraju biti jasno definisani.

3. S obzirom da BiH ima demokratski parlamentni sistem vlasti, provođene politike ovisi od potreba i volje izbornog tjela, s pravom građana da imaju punu kontrolu i uvid u vršenje državnih poslova. Taj princip se odnosi i na rad MVP-a.

4. Kroz uspostavljene demokratske mehanizme, državne institucije su u obavezi da budu odgovorne, transparentne, te dostupne onima koje predstavljaju.

5. Kao dio svoje kontrolne uloge, Parlamentarni komitet za vanjsku politiku ima pravo da provede godišnju reviziju, kako bi ocjenio učinke ili odstupanja od ciljeva koje je Ministarstvo zacrtalo u svom radu. Nevladine organizacije i naučno istraživački centri koji se bavi vanjskom politikom, mogu imati važnu ulogu u pomoći parlamentu u provođenju demokratske kontrole. Putem analiza strateškog plana Ministarstva, godišnjih izvještaja, budžeta i izvještaja o radu Ministarstva.

6. Važno je da se parlamentarnoj komisiji ostavi dovoljno vremena kako bi mogla izvršiti uvid u postignute rezultate i zadatke MVP-a, prije analiziranja i odobravanja budžeta Ministarstva.

7. Potrebno je uspostaviti institucionalni mehanizam između ministarstva i parlamenta, kako bi se osiguralo da se mišljenje parlamenta uzima ozbiljno u razmatranje, te da se po njemu i postupa. U slučajevima gdje mišljenje parlamenta nije prihvaćeno ili se ne postupa po njemu, treba zahtijevati daljnju klarifikaciju i diskusiju.

8. Aktivnosti Ministarstva treba da budu bazirane na zakonu, pravilima i uredbama, koje moraju da budu jednostavna, jasna i dostupna.

9. Osnovne aktivnosti Ministarstva treba da uključe: razvoj i implementiranje vanjske politike, razvoj i upravljanje kadrovima, razvoj sistema za uspostavu i rukovođenje DKP-ima, razvoj i efikasno upravljanje diplomatskim korpusom i pomoćnim osobljem, izgradnja kapaciteta kako bi se obezbjedio jezični trening, javna diplomatija, te trening strateških komunikacija, kao i obrazovanje osoblja, kontrola

resursa, uključivši izgradnju sistema za upravljanje imovinom u sjedištu i u inostranstvu.

10. S ciljem poboljšanja učinkovitosti rada, MVP-a mora imati razvijene transparentne procedure za razvoj, implementaciju i ocjenu sprovođenja politike.

11. Ministarstvo treba jasno da uskladi strategiju, politiku i učinak.

12. MVP mora da razvija jasnu, savremenu i rezultatima orijentisanu strategiju. Takva strategija treba da pomogne u razvijanju programske konzistentnosti i institucionalne jasnoće.

13. Strateški planovi treba da odrede osnovne ciljeve rada Ministarstva za četvorogodišnji period, te da ujedno obezbjede i okvir za aktivnosti svih sektora Ministarstva.

14. Plan rada MVP-a može da bude podjeljen u tri osnovna područja djelovanja: srednjoročni prioriteti i ciljevi, plan poboljšanja pružanja usluga, budžetske linije vezane za djelatnost sektora⁸⁹.

15. Strateški plan mora da ima jasne ciljeve sa mjerljivim indikatorima učinka i naznačenim kritičnim pitanjima. Strateški planovi sektora, godišnji izvještaji i godišnji budžet, moraju da budu dostupni Parlamentarnom komitetu za vanjske poslove, naučno istraživačkim centrima i zainteresovanim pojedincima.

16. Komunikacija u okviru Ministarstva, te između Ministarstva i drugih vladinih tijela ostaje važan problem. Komunikacija nije u skladu sa trenutnim tehnološkim razvojem. Komunikacija u okviru Ministarstva treba primijeniti informacionu tehnologiju bazirana na uredskoj automatici, kao i savremenu tehnologiju koja omogućavava internet i video konferencije.

17. Ministarstvo treba sistem informisanja koji će omogućiti ministru i ostalim visokim državnim službenicima istovremenu dostupnost značajnim informacija (multiplicirana dimenzija), u svrhu brzog i efikasnog donošenja odluka.

18. Sistem rukovođenja kadrovima treba da bude baziran na sistemu postignutih rezultata, te treba da bude transparentan prilikom zapošljavanja, napredovanja, evaluacije rada, promocije, selekcije za dodatnu edukaciju, usavršavanja, upravljanju podacima, otpuštanju i penzionisanju.⁹⁰

19. Revizija osposobljenosti kadrova je neophodna. Samo tako se mogu definisati slabosti, pa u skladu sa razvojnim programom pristupiti rješavanju identifikovanih nedostataka.

⁸⁹ Mercer, W.M. (1997, May). Making Managers Work. Executtive Excellence (Available Online)

⁹⁰ Daley, M.D., Patton, R.K. *Public Personal Management*, 1988, Spring

20. Organizaciona kultura u okviru sektora treba da doprinese razvoju radnih navika. Jednom usvojene vrijednosti će onda biti moguće preinačiti u konkretna, odgovorna ponašanja.

21. Potrebno je provoditi detaljno izvještavanje o uspjesima i neuspjesima, kao i o stepenu ostvarenog.

22. S ciljem povećanja nivoa lične i sveukupne učinkovitosti osoblja, MVP-a će trebati provesti intenzivan, fokusiran program treninga i razvoja. Program bi trebalo bazirati na nekoliko osnovnih dimenzija kao što su: monitoring na dnevnoj osnovi od strane kvalifikovanih eksperata, trening u grupama fokusiranim na određene oblasti u kraćem vremenskom periodu, vježbe i stimulacije, redovno ocjenjivanje progressa u odnosu na postavljene zadatke i uslove.⁹¹

23. Diplomatska služba Bosne i Hercegovine mora da posjeduje zahtjevan kvalitet kako bi se obezbjedili strateški ciljevi: npr. znanje engleskog i francuskog je pretpostavka za efikasnu diplomatiju u mnogim evropskim institucijama, znanje engleskog i arapskog je neophodno za mnoge azijske i afričke zemlje, kao što je znanje španjolskog neophodno za Latinsku Ameriku, odnosno mandarin za Kinu.

24. Sa ciljem da se prevaziđu različiti standardi u jezičnoj obučenosti, testiranje poznavanja jezika treba da bude provedeno i verifikirano međunarodnim standardima za sva postavljenja u diplomatskoj službi (npr. Toefl za engleski).

25. Da bi ostvarilo svoju misiju, Ministarstvo mora biti popunjeno osobljem, naročito na višim pozicijama. Kao kratkoročnu mjeru, MVP može da predloži trogodišnje angažovanje, po osnovu privremenog razmještaja, mladih profesionalaca i akademika.

26. Treba razmotriti mogućnost angažmana većeg broja mladih biznismena koji su imigrirali u toku rata, te stekli međunarodno iskustvo u oblasti biznisa.

27. Penzionisani akademici također posjeduju odgovarajuće iskustvo, kontakte i obrazovanje, što može biti od koristi za zemlju na kratkoročnom i srednjoročnom planu.

28. Bliža saradnja između MVP-a i Privredne komore bi bila poželjna. Mnogi poslovi se obavljaju na internacionalnom nivou, pa iskustva poslovnih ljudi mogu biti veoma korisna za rad MVP-a. Treba imati u vidu da sve više poslovnih ljudi ne shvataju ozbiljno vanjsko-političke ciljeve BiH, pa tako i ne daju svoj doprinos realizaciji istih.

⁹¹ Barlow, J. *Improve the firm: listen to workers.*,

29. Bliži i konstruktivniji dialog između poslovnih ljudi i MVP-a može učvrstiti poziciju i rezultirati značajnom sinergijom.

30. Dodatna pravila i procedure treba da budu uvedena prilikom zapošljavanja u MVP-u, pri čemu treba voditi računa o specifičnim potrebama Ministarstva.

31. Sve post-konfliktne vlade se susreću sa budžetskim restrikcijama, a troškovi održavanja efikasne administracije konzumiraju najveći dio budžeta. Jedno od rješenja za budžetske restrikcije je smanjenje institucija, kako bi se ostvarile uštede u državnoj službi. BiH ne može ostvariti svoje vanjsko političke ciljeve ako bude oslabila kadrovsku strukturu ministarstva, bez obzira na dobre namjere.

32. U slučaju MVP-a, zatvaranjem ambasada neće se postići dugoročne uštede, čak šta više, mogu se postići negativni rezultati u cjelokupnoj strategiji na provedbi vanjske politike.

33. Ono što je neophodno je objektivna procjena osposobljenosti kadrova da ispune zahtjevne kriterije za rad u DKP-e mreži. Povlačenjem iz službe svih onih koji ne zadovoljavaju standarde za rad u DKP-e mreži, MVP neće biti oslabljeno. Čak suprotno, efikasnost će biti na višem nivou a neki od budžetskih problema mogu biti riješeni⁹².

34. Potrebno je izvršiti ozbiljnu reviziju rukovodećih radnih mjesta, baziranim na osnovu novih pravila i propisa, te nakon testiranja sposobnosti obaviti nova interna kadrovska postavljenja.

35. Prilikom upošljavanja lokalnog osoblja od strane DKP-a, treba voditi računa da su njihova prava i primanja prilagođena objektivnim tržišnim okolnostima. Samo tako će se izbjeći česte promjene, koje za posljedicu imaju slabu institucionalnu memoriju DKP-a.

36. Post konfliktne države pate od rasprostranjene neefikasnosti i nedostatka transparentnosti. Ministarstvo treba da uspostavi kvalitetno dizajniranu web stranicu, sa informacijama koji su javno dostupne, jasnom organizacionom šemom i kontaktnim detaljima.

⁹² Whetten, D.A. 1987. *Organisational growth and decline process* In Readings on Organisational Decline, Cameron, K.S. Sutton, R.I., and whetten, D.A. (eds) 1988.p.27-44. Cambridge, MA:Ballinger

VIII ZAKLJUČAK

U toku proteklih godina svjedoci smo provođenja sveobuhvatnih političkih i ekonomskih reformi u BiH. Ipak, progres je sporiji od očekivanog, a mnogi problemi koji su evidentirani proteklih godina, još uvijek čekaju da budu riješeni.

Reforma državne administracije ima potencijal da doprinese samoodrživosti institucija, pod uslovom da je adekvatno implementirana i redovno kontrolisana. Iako je mnogo učinjeno u izgradnji državnih institucija BiH, još ostaje dosta toga što treba da bude urađeno. Tako, transformacija državne administracije u moderan i odgovoran javni servis građana ostaje prioritet.

Postoje područja gdje pokrenute aktivnosti nisu dovoljne. Jedino postizanjem evropskih standarda Bosna i Hercegovina može da računa sa eventualnim članstvom u EU.

Vlada na državnom nivou i dalje nije dovoljno razvijena, i nedostaje joj demokratska odgovornost i efikasnost. Sprovođenje postupka demokratske odgovornosti je od vitalnog značaja za zadovoljenje osnovnih demokratskih principa 'kontrole naroda'. To znači da su vlada, ministri i državni službenici u obavezi da polazu račune, direktno ili indirektno građanima, medijama, naučno istraživačkim centrima, kao i revizorima, za njihov rad i ponašanje. Vlada, a samim tim i ministarstva da bi bila efikasna, moraju biti podložni demokratskoj kontroli, dakle trebaju odgovarati za svoj rad. Provođenje politike i donošenje odluka je bolje kada je transparentno i podvrgnuto kontroli parlamentarnih komiteta, interesnih grupa, medija itd.

Pitanje na koje je istraživanje pokušalo da odgovori bilo je da li MVP BiH ima institucionalni kapacitet da ostvari svoje vanjsko političke ciljeve?

Prvi problem s kojim se susrećemo u procjeni kapaciteta u ostvarivanju vanjsko političkih ciljeva, jeste da oni treba da budu jasno identificirani. U slučaju BiH vanjske politike, određeni vanjsko politički ciljevi su limitirali rad MVP-a, a još uvijek nedostaje dokumenat o jasnoj strategiji djelovanja. Primarni formalni odnos u procesu organizovanja jeste odgovornost, autoritet i polaganje računa. Taj odnos predstavlja osnov za funkcionisanje ljudi i resursa neophodnih za ostvarenja ciljeva. Okvir za uspostavu ovih formalnih odnosa je poznat pod nazivom organizaciona struktura. U okviru nje se ostvaruje linija komunikacije i odgovornosti, autoriteta i polaganja računa. Najbolja organizaciona struktura ne ovisi samo od ciljeva ministarstva, već i od situacije koja uključuje okruženje (fokus na euro-atlanske integracije), tehnologiju zapošljavanja, brzinu promjena, način upravljanja, veličinu organizacije i druge dinamične faktore. Svi ovi faktori nisu uzeti u obzir u trenutnoj strukturi MVP-a, što čini sadasnju organizacionu strukturu Ministarstva neadekvatnom za ostvarivanje vanjsko političkih ciljeva.

Identificirani prioriteti treba da se odražavaju na organizacionu strukturu MVP-a, na budžet, ljudske resurse, te raspored DKP-a.

Nezadovoljavajući ljudski resursi su jedan od osnovnih razloga neefikasnosti rada MVP-a. Zapošljavanje i otkazi uposlenicima se ne provode adekvatno od strane Ministarstva. Ne postoji pravna osnova za etnički raspored radnih mjesta, kako se to prakticira u Ministarstvu. Takav raspored je protivzakonit i pitanje je vremena kada će se neko obratiti Ustavnom sudu zbog ozbiljnog narušavanja osnovnih ljudskih prava. U isto vrijeme, sadašnja procedura upošljavanja državnih službenika ozbiljno ugrožava rad Ministarstva. Mnogi mladi i obrazovani kadrovi ne mogu usljed pojedinih zakonskih rješenja, kao što su prethodno radno iskustvo u državnoj službi, ispuniti uslove za prijem u MVP. Uprkos kvalitetnom obrazovanju i odličnom poznavanju jezika ostaju bez mogućnosti zaposlenja u MVP-u, a u isto vrijeme primaju se oni koji ispunjavaju formalne uslove, usprkos činjenici da ne mogu odgovoriti zahtjevnim standardima potrebnim za rad u MVP-u.⁹³

U planiranju ljudskih resursa stručnjaci procjenjuju potrebe za osobljem i napredovanjem u karijeri. Napredovanje u karijeri se uspostavlja kako bi se doprinijelo ostvarenju organizacionih ciljeva, i da se eliminišu oni čije karijere ne doprinose tom cilju. S druge strane, napredovanje u karijeri je uslovljeno sticanjem novih vještina i većim znanjem, što očigledno nije slučaj sa MVP-om. Postoji niz primjera, da pojedine osobe nisu napredovale, uprkos odličnom znanju i profesionalnim kapacitetima. U isto vrijeme drugi pojedinci su veoma brzo napredovali, pri tome ne posjedujući ni elementarne kapacitete da uopće budu zaposlene u MVP-u, iako su pri tome vjerovatno zadovoljile formalne uslove.

Kada poredimo finansijske pokazatelje MVP-a BiH sa ministarstvima Slovenije i Slovačke, proizlazi da MVP Slovenije ima finansijske resurse tri i po puta veće u odnosu na MVP BiH. U slučaju slovačkog ministarstva, taj iznos je još izraženiji, pa je on skoro pet puta veći. Cijeneći da je broj naših DKP-a sličan po broju i veličini, jasno je da su finansijski resursi koji su na raspolaganju MVP-u nedovoljni za efikasan rad. U zadnjih 5 godina, budžet MVP-a je na skoro istom nivou, te ako uzmemo u obzir porast cijena, jasno je da se DKP-i sa finansijskog aspekta nalaze u nezavidnom položaju.

Ukoliko je cilj MVP-a da osnaži prisustvo BiH na međunarodnoj sceni, te da BiH bude prisutna u međunarodnim organizacijama i da se uključuje u euro-atlanske strukture, onda Ministarstvo treba da se ozbiljnije angažuje u procesu reformi. Kada govorimo o institucijama vlasti, a posebno MVP-u, brzina strukturalnih reformi je značajno usporena usljed političkih nesuglasica, koje se svakao odražavaju na slabije funkcionisanje institucija. Reforma organizacione strukture MVP-a mora da bude ponovo aktuelizirana da bi se sačuvalo ono što je postignuto u prethodnim godinama, s krajnjim ciljem uspostave modernog funkcionalnog ministarstva.

Neusaglašenost stavova vezanih za ustavne reforme odražava nedostatak koncenzusa o budućoj organizaciji BiH. To ujedno slabi zajedničke institucije i političku odlučnost

⁹³ Intervju sa gosp. Zlatkom Dizdarevićem, ambasadorom at large u MVP-u BiH.

toliko neophodnu za razvoj i provođenje političkih i ekonomskih reformi vezanih za integrisanje BiH u EU.

Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine

Polazeći od činjenice da je svijet zahvaćen procesom globalizacije, koja strukturalno mijenja međunarodne odnose i poziva na rješavanje gorućih pitanja na globalnom i regionalnim nivoima u cilju sveobuhvatne zaštite ljudskih prava, eliminiranja siromaštva, razvijanja globalnog partnerstva za razvoj, čvrstog opredjeljenja za procese integracije i tranzicije u regionu Jugoistočne Evrope u političkom, ekonomskom i sigurnosnom smislu, svjesni potrebe za ubrzavanjem procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ovim dokumentom definira načela, pravce i prioritete vanjske politike Bosne i Hercegovine u predstojećem periodu.

I- Načela vanjske politike Bosne i Hercegovine

U skladu sa odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine nadležno je za vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine.

Promocija, odbrana interesa i nastupanje u ime Bosne i Hercegovine u međunarodnim odnosima zasnivaju se na odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, zakonima, odlukama i stavovima Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Parlamenta Bosne i Hercegovine, Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina, suverena i međunarodno priznata država, sarađivaće u međunarodnim, odnosno bilateralnim, regionalnim i globalnim okvirima, a uređivat će ugovorene i odnose druge prirode sa svim državama i međunarodnim organizacijama na načelima koja su sadržana u Povelji UN-a, Završnom aktu iz Helsinkija i ostalim dokumentima Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi, te općeprihvaćenim principima međunarodnog prava.

Vanjska politika Bosne i Hercegovine prema međunarodnim partnerima zasniva se na otvorenosti i ravnopravnosti, uzajamnom poštivanju suvereniteta i teritorijalnog integriteta, principu miroljubive saradnje, uz uvažavanje obostranih interesa. U isto vrijeme, tokom obavljanja vanjskopolitičkih aktivnosti, Bosna i Hercegovina će djelovati u skladu sa obavezama koje proističu iz zaključenih i prihvaćenih sporazuma i drugih međunarodnih instrumenata te članstva u međunarodnim organizacijama i asocijacijama.

Bosna i Hercegovina naglašava svoju opredijeljenost za prevazilaženje međudržavnih nesuglasica mirnim putem, uz poštovanje načela koja su sastavni dio međunarodnog prava. Uz to, Bosna i Hercegovina se zalaže za konstruktivan dijalog pri traženju rješenja za sva otvorena pitanja.

Bosna i Hercegovina je opredijeljena za nastavljane borbe protiv terorizma i organiziranog kriminala, u skladu sa rezolucijama Ujedinjenih naroda, u okviru Komiteta za borbu protiv terorizma Vijeća sigurnosti UN-a, i uz jačanje globalne saradnje na ovom polju.

Bosna i Hercegovina, jedna od pet ravnopravnih država nasljednica, aktivno će učestvovati u sukcesiji bivše SFRJ i poštovati prava i obaveze koje proističu iz tog statusa.

II– Prioriteti vanjske politike Bosne i Hercegovine

Vanjska politika Bosne i Hercegovine usmjerena je ka unapređenju i očuvanju trajnog mira, sigurnosti i stabilnog demokratskog i sveukupnog državnog razvoja, odnosno uključivanju u savremene evropske, političke, ekonomske i sigurnosne integracione tokove. U cilju promoviranja svojih strateških interesa, Bosna i Hercegovina će voditi transparentnu vanjsku politiku, u saglasnosti sa slijedećim prioritetima:

- Očuvanje i zaštita nezavisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine u međunarodno priznatim granicama;
- Potpuna i dosljedna implementacija Općeg mirovnog sporazuma (OMS);
- Pristupanje Bosne i Hercegovine evroatlantskim integracionim procesima;
- Učešće Bosne i Hercegovine u multilateralnim aktivnostima, posebno u sklopu sistema Ujedinjenih naroda (UN), Vijeća Evrope, Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), Organizacije islamske konferencije (OIC), i dr.;
- Promocija Bosne i Hercegovine kao partnera u međunarodnim ekonomskim odnosima i aktivnosti koje će omogućiti prijem Bosne i Hercegovine u Svjetsku trgovinsku organizaciju (WTO) i druge međunarodne organizacije i asocijacije.

III - Osnovni pravci i aktivnosti vanjske politike BiH

(a) Bilateralne prirode

- Unapređenje saradnje sa susjednim državama – Republikom Hrvatskom (RH) i Srbijom i Crnom Gorom, na osnovama zajedničkog interesa i načelima ravnopravnosti, uzajamnog uvažavanja i poštivanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta, trajni je prioritet vanjske politike Bosne i Hercegovine;
- Bosna i Hercegovina će razvijati bilateralne odnose, posebno sa državama članicama Upravnog odbora Vijeća za provođenje mirovnog sporazuma, Sjedinjenim Američkim Državama, Ruskom Federacijom, Velikom Britanijom, Francuskom, Kinom i ostalim članicama Vijeća sigurnosti UN, državama članicama Evropske unije, državama u Regionu, državama članicama Organizacije islamske konferencije i ostalim državama koje doprinose obnavljanju i razvijanju Bosne i Hercegovine.
- U skladu sa interesima i realnim mogućnostima, Bosna i Hercegovina će se zauzeti za uspostavljanje diplomatskih odnosa sa državama sa kojima to nije postignuto, a unapređivaće bilateralne aktivnosti prema državama u regionima, gdje to dosad nije ostvareno;
- Neophodno je dalje unapređivanje reguliranja bilateralnih odnosa međudržavnim sporazumima od obostranog interesa, naročito u oblasti privrede i inozemnih ulaganja;
- Jedan od bitnih zadataka diplomacije Bosne i Hercegovine je promoviranje interesa i razvojnih mogućnosti bh. privrede na osnovama utvrđene strategije razvoja zemlje;
- Bosna i Hercegovina će na bilateralnom planu razvijati saradnju u oblasti nauke i tehnologije, kulture, obrazovanja i sporta, kao važnim pretpostavkama za uključivanje Bosne i Hercegovine u savremene svjetske tokove.

(b) Multilateralne prirode

- Položaj Bosne i Hercegovine u geostrateškom smislu uslovljava i prioritete njenog vanjskopolitičkog nastupanja, posebno multilateralne prirode. Strateški prioritet Bosne i Hercegovine je pojačani i sistemski iskorak u smjeru evropskih i transatlantskih integracija, s ciljem poboljšanja i institucionaliziranja međusobne saradnje;
- Dalje približavanje i institucionalizacija odnosa sa Evropskom unijom u skladu sa Procesom za stabilizaciju i pridruživanje od bitnog su značaja za Bosnu i Hercegovinu. Postizanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU, a potom i njegova potpuna primjena, treba da značajno doprinesu uključivanju BiH u evropske integracione tokove;

- Aktivnostima BiH u sistemu Ujedinjenih nacija i njenim specijaliziranim agencijama podstiće se programi UN namijenjeni Bosni i Hercegovini;
- Neophodno je intenzivirati aktivnosti za prijem Bosne i Hercegovine u Svjetsku trgovinsku organizaciju (WTO), što će otvoriti vrata za uključivanje u globalne trgovinske tokove;
- Sa Organizacijom za evropsku sigurnost i saradnju (OSCE) i ubuduće će se aktivno raditi u ostvarivanju njenih osnovnih programskih načela. Posebno će biti naglašena neophodnost realizacije obaveza iz Sporazuma o regionalnoj saradnji (čl. II i V Aneksa 1-B Okvirnog mirovnog sporazuma – OMS) te kontinuirano aktivno učešće predstavnika Bosne i Hercegovine u pregovorima o regionalnom kontroliranju naoružanja (čl. V Aneksa 1-B OMS);
- Aktivnosti u odnosu na evroatlantske sigurnosne strukture, s krajnjim ciljem institucionaliziranja odnosa sa Sjevernoatlantskim vojnim savezom – NATO-om, biće prvenstveno usmjerene ka uključivanju Bosne i Hercegovine u program Partnerstvo za mir;
- S ciljem daljeg razvijanja dobrih odnosa, postizanja trajne stabilnosti, sigurnosti i ekonomskog prosperiteta, posebna će pažnja biti usmjerena na aktivnosti u okviru regionalne i subregionalne saradnje. Imajući u vidu vitalne interese Bosne i Hercegovine, prvenstveno će se insistirati na konkretizaciji saradnje unutar Centralno-evropske inicijative (CEI), Procesu saradnje u Jugoistočnoj Evropi (SEECF) – posebno tokom perioda (2003/2004.g.) kada BiH predsjedava u okviru inicijative i organizacije Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi, Inicijative za saradnju država Jugoistočne Evrope (SECI), Jadransko-jonskoj inicijativi, Dunavskom procesu saradnje (DCP), te drugim regionalnim i subregionalnim grupacijama;
- Biće nastavljena saradnja sa državama članicama Organizacije islamske konferencije (OIC), posebno u okviru unapređenja privrednih odnosa;
- Biće nastavljena saradnja sa Pokretom nesvrstanih država, sa težnjom da Bosna i Hercegovina dobije status posmatrača;
- U skladu sa interesima i potrebama Bosne i Hercegovine sarađivaće se sa Organizacijom američkih država (OAS), Organizacijom afričkog jedinstva (OAU), Asocijacijom država Latinske Amerike (ALADI), Asocijacijom država Jugoistočne Azije (ASEAN) i drugima;
- Na osnovu ispoljenih interesa, Bosna i Hercegovina će učestvovati u realiziranju postojećih i postizanju novih međudržavnih sporazuma, s namjerom stvaranja povoljnije atmosfere za privrednu saradnju. Bit će osigurano i učešće u radu multinacionalnih foruma koji se bave ekonomskim razvojem i poboljšanjem privredne razmjene sa inozemstvom;

(c) Zaštita interesa državljana Bosne i Hercegovine u inozemstvu

- Poseban cilj vanjskopolitičkih aktivnosti Bosne i Hercegovine, prvenstveno bilateralnih, bit će zaštita interesa i pomoć bosanskohercegovačkim građanima koji borave u inozemstvu u ostvarivanja njihovih prava, te pomoć privrednim subjektima koji posluju na tržištima drugih država. S tim ciljem će se i ubuduće inicirati postizanje bilateralnih sporazuma u oblasti konzularne, radno-pravne i imovinske zaštite građana Bosne i Hercegovine u inozemstvu. Također će se učestvovati u pripremanju i prihvatanju konvencija i ostalih međunarodnih dokumenata;
- Pokrenuće se sve potrebne aktivnosti za liberalizaciju viznog režima za građane Bosne i Hercegovine.

Broj:01-645-30/03
Sarajevo, 26. mart 2003. godine

Predsjedavajući Predsjedništva BiH
Borislav Paravac

ANKETNI UPITNIKEVALUACIJA STRUKTURE, STANDARDA I EFIKASNOSTI
MINISTARSTVA VANJSKIH POSLOVA BIH

Osnovni podaci o ispitaniku:

ZEMLJA PRIJEMA: _____

Anketni upitnik popunio/la.....
(unijeti poziciju)

1. Koji je trenutni broj građana Bosne i Hercegovine u Vašoj zemlji prijema?

2. Kolika je visina ekonomske razmjene između BiH i zemlje prijema? (Pitanje se odnosi samo na bilateralna predstavništva)

a) u 2004	KM
b) u 2005	KM
c) u 2006	KM

3. Koliko zahtjeva za izdavanje putnih isprava obradi konzularni odjel Vašeg DKP-a u toku jedne godine?

4. Koliki broj zahtjeva za izdavanje BiH viza obradi odjel Vašeg DKP-a u toku jedne godine?

5. Koliki je broj uposlenika u Vašem diplomatsko-konzularnom predstavništvu?

Ambasada/Misija	
Konzulat	

6. Molimo Vas da nam prema funkciji u DKP-u navedete zanimanje svakog uposlenika, godine radnog iskustva na istim ili sličnim poslovima, te nivo poznavanja stranih jezika?

	FUNKCIJA	ZANIMANJE	GOD. ISKUSTVA	POZNAVANJE JEZIKA*		
				VRLO DOBRO	DOBRO	SLABO
1.						

2.						
3.						
4.						
5.						
6.						
7.						
8.						
9.						
10.						
11.						
12.						
13.						
14.						
15.						

Vrlo dobro: tečno korištenje jezika, gdje se od zaposlenika očekuje da u radnim procesima samostalno koristi jezik, priprema različitu pismenu korespondenciju (komunikacija, izvještaji, radni papiri, itd.), da aktivno učestvuje u sastancima i diskusijama vezanim za radne obaveze.

Dobro: dobro poznavanje jezika, gdje se od zaposlenika očekuje da prati diskusije vezane za radne obaveze, odnosno prati sastanke pri čemu smatra prikladnim da intervenira na maternjem jeziku, učestvovanje u jednostavnijim komunikacijama, komuniciranje putem telefona, da čita i razumije tekstove vezane za njegove radne obaveze, i da piše jednostavnije tekstove.

Slabo: slabo ili površno poznavanje jezika, gdje uposlenik razumije i čita jednostavnije tekstove.

7. U obavljanju Vaših poslova, da li je dovoljna mjesečna dotacija za rad koju primате kao predstavništvo BiH u DKP mreži?

1. **DA**
2. **NE**

8. Koliki su mjesečni troškovi iznajmljivanja prostorija koje se koriste za potrebe funkcionisanja DKP-a u Vašoj zemlji prijema?

Ambasada/Misija/Konzulat	KM
Rezidencija	KM

ZAHVALJUJEMO VAM SE NA SARADNJI I RAZUMJEVANJU

BIBLIOGRAFIJA

Arnautovic Suad, Ph.D. “*Ten Years of Democratic Chaos, Electoral Processes in BH from 1996 to 2006*”, Promocult Sarajevo, Jan/Feb 2007.

Barlow, J. *Improve the firm:listen to workers.*, Huston Chronicle, 1998, December 8.

Član 7.1., Zakon o državnoj službi BiH

Daley, M.D., Patton, R.K. *Public personal Management*, 1988 Spring

Okvirni mirovni sporazum za BiH, poznat i kao Dejtonski mirovni sporazum, Dejtonski sporazum, Pariški protokol ili Dejtonsko-pariški sporazum

Hocking, B. (ed.), *Foreign Ministries: Change and Adaptation* (Basingstoke: Macmillan, 1999).

Instrukcija MVP-a povodom organizovanja priprema za rad u DKP-ima BiH broj 09/1-22-34-12206/05 od 15.08.2005. godine

Institut za vanjske poslove Južne Afrike, ‘*South African Policy Monitor*’, avgust/septembar 2005.

Intervju, gosp. Neven Akšamija, pomoćnik direktora Agencije za državnu službu BiH, obavljen 9. marta 2007. godine

Intervju, gosp. Vidosav Cvijetic, ministar savjetnik, ambasada BiH u Vašingtonu, obavljen 28. novembra 2006. godine

Intervju, gosp. Adnan Hadrović, drugi sekretar, ambasada BiH u Vašingtonu, obavljen 1. decembra 2006. godine

Intervju sa gosp. Adnan Hadžikapetanović, sekretarom Ministarstva, objavljen u dnevnom listu Dnevni avaz, 3. februara 2007. godine

Intervju, gosp. Hrvoje Kanta, šef Ureda za diplomatsku obuku, obavljen 10. aprila 2007. godine

Intervju, gđa. Amra Kosović, konzul, ambasada BiH u Vašingtonu, obavljen 28. novembra 2006. godine

Intervju, gđin. Edvard Kopusar, zamjenik slovenskog ambasadora, obavljen 17. aprila 2007. godine

Intervju, gđa. Biljana Milanović, šef Odsjeka za kadrovske, pravne i prevodilačke poslove, Sektor za opće poslove MVP-a BiH, obavljen 28. marta 2007. godine

Intervju, gđin. Zoran Perković, pomoćnik ministra, Sektor za međunarodno-pravne i konzularne poslove MVP-a BiH, obavljen 22. februara 2007 godine

Intervju, gđa Hazima Rožanica, šef odsjeka, Odjel za finansije, Sektor za opće poslove MVP BiH, obavljen 28. marta 2007. godine

Intervju, gđin. Almir Šahović, šef Odsjeka ekonomske diplomatije, Sektor za bilateralne odnose MVP-a BiH, obavljen 3. aprila 2007. godine

Intervju, gosp. Edin Šehić, šef Odsjeka za Evropsku uniju i Vijeće Evrope, Sektor za multilateranu saradnju MVP-a BiH, obavljen 4. aprila 2007. godine

Intervju, gosp. Nenad Škipina, v.d. pomoćnik ministra, Sektor za opće poslove MVP-a BiH, obavljen 28. marta 2007. godine

Intervju, Ambasador Dr. Bisera Turkovic, ambasada BiH u Vašingtonu, obavljen 3. februara 2007. godine

Intervju, gosp. Zlatko Dizdarević, Ambadador at large u MVP-u BiH.

Izvještaj Ureda za reviziju institucija BiH o reviziji MVP-a BiH za 2005. godinu, maj 2006. godine, strana 11

Izvještaj Ureda za reviziju institucija BiH o reviziji MVP-a BiH za 2005. godinu, maj 2006. godine, strana 13

Mercer, W.M. *Making Managers Work*. Executive Excellence (1997, May).

Ministarstvo finansija Republike Slovenije, Državni budžet 2004-2007

Ministarstvo finansije Republike Slovačke, budžet Državne Administracije 2005-07

Odluka MVP-a o prijemu volontera za obavljanje prakse u sjedištu MVP-a i DKP-ima BiH u inostranstvu broj 10921-09-2509/04 od 09.02.2004. godine

Odluka Vijeća ministara BiH načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije državnih institucija Bosne i Hercegovine, Službeni glsnik broj: 24/03 od 20.03.2003. godine

Odluke i zaključci 11. redovne sjednice Predsjedništva BiH, održane 27.03.2007. godine

Odluka o uspostavi Agencije za državnu službu, donesena na sjednici Vijeća ministara od 20.06.2002. godine

Odluka MVP-a o načinu funkcionisanja homepage u MVP-u, broj 101-01-13123/01 od 10.07.2001. godine

Papic, dr Zarko: ' *International Support Policies to South-East European Countries - Lessons not Learned*', Muller, Sarajevo 2001, p.24.

Podaci preuzeti sa web stranice Privredne komore BiH:
<http://www.gssbh.com/RazmjenaBiH/izbornik.asp>

Podaci preuzeti sa web stranice Agencije za statistiku BiH:
<http://www.bhas.ba/arhiva.html>

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji MVP-a BiH (prečišćeni tekst), novembar 2005. godine, str. 48.

Presjedništvo Bosne i Hercegovine: ' *Opći pravci i prioriteti za provedenje vanjske politike Bosne i Hercegovine* ', Sarajevo, 26 mart, 2003.godine.

Upitnici popunjeni od strane DKP-a BiH na zahtjev CSS-a, dopis MVP-a broj: 08-1-6487/07 od 24.04.2007. godine

Službeni glasnik BiH br: 32/02.

Službeni glasnik BiH br: 12/02; 19/02; 25/03; 4/04; 17/04; 26/04; 37/04.

Službeni glasnik BiH br: 5/03.

Službeni glasnik BiH br: 38/02.

Smith, Steve, and Michael Clarke: (1985) *Foreign Policy Implementation*. London: Allen & Unwin.

Telefonski intervju sa diplomatama u ambasadi BiH u Beču, Vašingtonu i Misiji u Njujorku

Turkovic, dr. Bisera: *Bosnia and Herzegovina in the Changing World Order*, Sarajinvest, 1996, p.46

Uputstvo MVP-a BiH o uslovima i načinu obavljanja priprema za rad u DKP-ima BiH, broj 10921-08-2428/04 od 06.02.2004. godine

Whetten, D.A. 1987. *Organisational growth and decline process* 'In **Readings on Organisational Decline**', Cameron, K.S. Sutton, R.I., and Whetten, D.A. (eds) 1988. p. 27-44, Cambridge, MA:Ballinger

Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH br. 12/02, 19/02, 35/03, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05 i 2/06)

Zakon o radu u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH br. 26/04)

Websites:

<http://www.bhmc.ae/ekonomija.htm#Vanjskotrgovinska%20razmjena>

www.ccbh.ba/bos/article.php?pid=621andkat=83andpkat=85

<http://www.eursrbih.org>

http://www.finance.gov.sk/en/Documents/1_Adresar_redaktorov/Hylova/Budget/rozpocet2005_2007EN.rtf

<http://www.gov.si/mf/angl/proracun/grafi.htm> (accessed 12 April 2007)

<http://www.gssbh.com/RazmjenaBiH/izbornik.asp>

<http://www.mfa.gov.yu>

<http://www.mvp.ba>

<http://www.mvpei.hr>

<http://www.qssbh.com/RazmjenaBiH/Izvjestaj.asp>

<http://www.qssbh.com/RazmjenaBiH/Izvjestaj.asp>

<http://www.revizija.gov.ba>

http://www.revizija.gov.ba/bs/audit-rep/doc05/BUDZET_MVP.pdf

<http://www.revizija.gov.ba/bs/audit-rep/mip01.asp#>