

QUO VADIS, UPRAVO?

Procjena ostvarenog napretka u provođenju
reformе javne uprave u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

Sažetak	3
Skraćenice	4
Uvod	4
1. O reformi javne uprave u BiH	6
1.1 Zašto reforma?	6
1.2 Hronologija reforme	10
1.3 Dokumenti reforme	11
1.4 37,69%	15
2. Volja, znanje i novac: ključni faktori uspjeha reforme javne uprave	18
2.1 Imamo li volje?	19
2.2 Imamo li znanja?	23
2.3 Imamo li novca?	32
3. Kako ubrzati reformu?	39
3.1 Pritisnuti lidere!	39
3.2 Učiti, učiti i samo učiti!	41
3.3 Ulagati na sigurno!	43
Zaključak	45
Bibliografija	48

Sažetak

Na sastanku Vijeća za implementaciju mira, održanom 28. marta 2003. u Briselu, predsjedavajući Vijeća ministara Bosni i Hercegovini, kao i premijeri oba entiteta, obavezali su se na poduzimanje sveobuhvatne reforme javne uprave. Skoro sedam godina kasnije, nema čvrstih dokaza da se javna uprava u BiH značajno približila djelovanju u skladu sa principima dobre uprave poput ekonomičnosti, efikasnosti, efektivnosti, te odgovornosti i transparentnosti.

Bosna i Hercegovina i njena javna uprava su i dalje suočene sa brojnim problemima u ispunjavanju svojih domaćih i međunarodnih obaveza. Jedan od razloga je i suviše spor i neefikasan proces provođenja reforme javne uprave za koju nedostaje i političke volje, ali i potrebnih znanja i vještina samih reformatora. S druge strane, u izvještaju upućujemo na činjenicu da odgovarajuća finansijska sredstva, kao treći ključni preduvjet uspješne reforme, stoje na raspolaganju reformskim naporima, međutim, proces njihove alokacije i korištenja se može smatrati sporim i neracionalnim. Kritičkom procjenom dosadašnjeg napretka u ovom procesu identificirana su njegova „uska grla“, ali i utvrđene realne i sprovodive preporuke za njihovo otklanjanje.

Bez odgovarajućeg kontinuiranog političkog pritiska svaki reformski pokušaj je osuđen na neuspjeh. Ovo je notorna činjenica na koju upućuju sva reformska iskustva regije i svijeta. Analizirajući dosadašnji proces reforme javne uprave u BiH iz perspektive (ne)postojanja političke volje uočen je jedan od ključnih problema: **u BiH ne postoji politička volja za koordiniranom reformom javne uprave**. Dakle, na različitim upravnim nivoima može se govoriti o više ili manje političke volje da se provede reforma javne uprave, no, s ulaskom u sferu potrebe za njenom koordinacijom, politička volja se „topi“. Stoga i nije iznenađujuć drugi bitan zaključak istraživanja koji se odnosi na činjenicu da, gledano u cjelini, **proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini usporava**. Pri tome su moguća dva osnovna obrazloženja uočenog usporavanja: (1) opća društveno – politička i ekonomska kriza odrazila se i na dinamiku procesa reforme javne uprave; (2) reforma javne uprave, s različitom dinamikom na različitim upravnim nivoima, napreduje, ali sistem njene koordinacije, pa samim tim i praćenja napretka, slabi i nije u stanju efikasno pratiti ostvareni napredak.

Uspjeh reforme javne uprave zahtijeva adekvatno upravno obrazovanje i posjedovanje upravnih vještina, barem kod one kritične mase službenika koji će biti i jesu glavni nosioci i akteri reformskih napora. U periodu između 2006. i 2008. godine bosanskohercegovačka javna uprava na svim upravnim nivoima uglavnom nije imala sistemski riješeno pitanje upravnog obrazovanja i obuke. Postojeći **institucionalni i zakonski okviri nemaju dovoljno kapaciteta da zadovolje stvarne potrebe za upravnim obrazovanjem i obukom**, što se, imajući u vidu kontekst reforme javne uprave, mora smatrati strateškom greškom. Drugim riječima, državni službenici, a naročito rukovodeći državni službenici dodatno angažovani u procesu reforme javne uprave ne mogu računati na kvalitetnu i adekvatnu opskrbu znanjima i vještinama potrebnim za uspješno vođenje i provođenje reformskih mjera. Naravno, Strategijom reforme javne uprave u BiH (Strategija RJU) i Akcionim planom 1. predviđen je niz mjera koje se bave unaprijeđenjem upravnog obrazovanja i obuke, međutim, bitno je napomenuti da se ipak radi o mjerama čije se sprovođenje očekuje tek u okviru reforme, a ne u periodu pripreme za ključne reformske zahvate. Drugim riječima, **sa reformom javne uprave se počelo bez odgovarajuće pripreme u pogledu obrazovanja i obuke njenih ključnih aktera**. Trenutnu situaciju dodatno otežava činjenica da pomenute reformske mjere, a naročito one ključne koje bi značajno unaprijedile kvalitet upravnog obrazovanja i obuke, poput formiranja Instituta za javnu upravu, nisu provedene.

Kada analiziramo finansijski aspekt procesa reforme javne uprave, polazimo od toga da svaka reforma, tj. poboljšanje, zahtijeva određena finansijska sredstva. Ovaj aksiom važi za sva četiri upravna nivoa u BiH u domenu reforme javne uprave. Obim potrebnih finansija uzrokovan je sa nekoliko faktora: početne pozicije – odakle polazimo, krajnje destinacije – gdje želimo da stignemo, načina i dinamike procesa reforme – kako i kada da stignemo na odredište. Isto tako **ako pođemo od početne definicije da je budžet zapravo odraz prioriteta politika onih koji ga kreiraju i usvajaju, ne možemo biti zadovoljni sa mjestom na kojem se nalazi reforma javne uprave**. Ovo nije, niti može biti subjektivan stav bilo koga, već se mora posmatrati u svjetlu obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela stupivši u ugovorne odnose sa Evropskom

Unijom prvenstveno. Znači **Bosna i Hercegovina ne izdvaja dovoljno sredstava, niti ta skromna sredstva troši na produktivan i ekonomičan način kako bi pojačala tempo i prilagodila svoj upravni sistem zahtjevima vremena, svoje privrede i građana.**

Isto tako, **sredstva uokviru Fonda za reformu javne uprave pri Uredu koordinatora za reformu javne uprave BiH su**, i nakon skoro tri godine od uspostavljanja ovog Fonda, **još uvijek u potpunosti neiskorištena i ne doprinose svrsi za koju su namijenjena.** Zbog toga se privrednici i građani susreću sa istim problemima sa kojima su se suočavali i ranije, država gubi i ono malo reputacije i ugleda što ima u međunarodnim odnosima, i svi zajedno trpimo tiraniju statusa quo. A poznato je da sociološka nauka stagnaciju tretira kao jedan oblik nazadovanja što građani ove zemlje najbolje osjete na svojoj koži.

Od javnog sektora se traži rezultat jer se reformski proces ne može mjeriti riječima nego djelima. Na tom tragu aktivnosti javne uprave moraju biti u skladu sa političkim ciljevima i odlukama, uz puni respekt korisnika. Iako su učinjeni značajni reformski koraci, još uvijek predstoje veliki izazovi u pogledu stvaranja administrativnog kapaciteta na svim nivoima vlasti u cilju dostignuća standarda koji mora da ispuni svaka država prije ulaska u Evropsku uniju.

Skraćenice

ADS - Agencija za državnu službu
ADU RS - Agencija za državnu upravu Republike Srpske
AP - Akcioni plan
BD - Brčko Distrikt
BDP - Bruto društveni proizvod
CEFTA - Central European Free Trade Agreement
DEI - Direkcija za evropske integracije
FBiH - Federacija BiH
FRJU - Fond za reformu javne uprave
HRM - Human resources management
LJP - Ljudski potencijali
M&E - monitoring i evaluacija
NVO - Ne-vladine organizacije
PARCO - Ured koordinatora za reformu javne uprave
PAR - Public Administration Reform / Reforma javne uprave
RJU - Reforma javne uprave
RS - Republika Srpska
SAA - Stabilization and Association Agreement
SSP - Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju
UIO - Uprava za indirektno oporezivanje
UIJP - Upravljanje ljudskim potencijalima
VM - Vijeće ministara

Uvod

Prema zadnjem Kvartalnom izvještaju Ureda koordinatora za reformu javne uprave, napredak u sprovođenju Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave iznosi 36,46%. Međutim, određeni broj domaćih i međunarodnih izvještaja kontinuirano i uglavnom negativno izvještavaju o radu javne uprave na svim upravnim nivoima.

O javnoj upravi se uglavnom govori kao o glomaznom, ali i rascjepkanom, aparatu koji opterećuju nejasne podjele nadležnosti i snažan uticaj političkih elita na izvršne i administrativno-tehničke funkcije javne uprave. Javna uprava se doživljava i kao spor i nepristupačan mehanizam koji nema dovoljno kapaciteta da planira svoj rad u skladu sa potrebama društva, ali ni dovoljno sposobnosti da provede ono što se uspije isplanirati. U ovakvom kontekstu, reforma javne uprave se nameće kao ključni društveni prioritet. Međutim, analizirajući politički i javni prostor u Bosni i Hercegovini ne može se zaključiti da reforma javne uprave privlači pažnju koja joj objektivno i pripada.

Očigledna je potreba da se održi, ali i pojača, proces praćenja napretka reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini što i jeste zadatak ovog konkretnog istraživačkog projekta. Predmet istraživanja će biti proces reforme javne uprave, sa fokusom na ispitivanju temeljnih faktora koji će odrediti njen uspjeh: političku volju, potrebna znanja i vještine ključnih kadrova odgovornih za reformske procese i raspoloživa finansijska sredstva. Istraživanje će pokušati da odgovori na sljedeća pitanja:

- Da li je kvantitativni napredak u reformi javne uprave praćen srazmjernim kvalitativnim napretkom?
- Da li postoji stvarna politička volja za sprovođenje reforme javne uprave Bosni i Hercegovini?
- Da li ključni nosioci reforme javne uprave raspolažu sa potrebnim znanjem i vještinama?
- Da li postoji realan finansijski okvir za reformu javne uprave?

Metodologiju ovako zamišljene procjene ostvarenog napretka u procesu provođenja reforme javne uprave će činiti sljedeće metode:

- Kvantitativna i kvalitativna procjena sprovedenih akcija, aktivnosti i mjera iz Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave – autori će, uz superviziju ACIPS-a, te u konsultaciji sa izabranim stručnjacima iz oblasti javne uprave, razviti skalu vrijednosti i izvršiti vrednovanje svih predloženih reformskih aktivnosti iz Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave i na osnovu toga utvrditi udio ključnih reformskih zahvata u ukupnosti implementiranih mjera. Uz ovu metodu, kao osnovnu, koristit će se i metoda analize sadržaja svih relevantnih domaćih i međunarodnih izvještaja i dokumenata koji se, direktno ili indirektno, bave funkcionisanjem javne uprave u Bosni i Hercegovini. Ostaje i mogućnost primjene intervjua ključnih osoba angažovanih u procesu reforme javne uprave, ali i anketiranje državnih službenika, ukoliko se steknu uslovi i dobije podrška nadležnih agencija za državnu službu, koje će biti usmjereno na ispitivanje njihove percepcije procesa i realnog uspjeha reforme javne uprave.
- Procjena stvarne političke volje za sprovođenje reforme javne uprave – autori će, prikupljanjem i analizom javnih istupa ključnih političkih figura u izabranim štampanim medijima u toku 2009. godine, utvrditi prirodu odnosa između ključnih domaćih donosilaca odluka i procesa reforme javne uprave, tj. utvrditi da li se oni zaista mogu smatrati aktivnim pokretačima samog procesa. Uz ovu metodu, koristit će se i metoda polustrukturiranog intervjuisanja ključnih aktera procesa reforme javne uprave te ispitati, između ostalog, i njihovi stavovi u pogledu odnosa zvanične politike prema ovom procesu.
- Analiza sadržaja koji se odnosi na sve aspekte finansiranja procesa reforme javne uprave. U slučaju potrebe, primjena intervjuisanja predstavnika nadležnih institucija i finansijskih službenika, ali i predstavnika donatorske zajednice koji podržavaju proces reforme javne uprave.
- Procjena funkcionisanja sistema obrazovanja i obuke državnih službenika i njegove usklađenosti sa potrebama reforme javne uprave – autori će provesti analizu sadržaja svih relevantnih dokumenata, od zakonskog okvira do specijaliziranih izvještaja domaćih i međunarodnih organizacija, te obaviti intervjue u nadležnim agencijama za državnu službu i anketiranje državnih službenika s ciljem ispitivanja njihove percepcije kvaliteta i svrsishodnosti specijaliziranih programa obuke i obrazovanja za javnu upravu.

Iako postoje različita tumačenja termina „monitoring“ za potrebe ovog rada koristimo definiciju koja pod monitoringom podrazumijeva plansko i sistematsko istraživanje izabranog uzorka društvene stvarnosti koje se provodi po prihvaćenoj šemi i koje predstavlja dio aktivnosti koja za cilj ima postizanje određene promjene.¹ U našem konkretnom slučaju, a što je i vidljivo iz predložene metodologije, namjera je pružiti doprinos ukupnim naporima usmjerenim na reformu javne uprave, te putem ovako osmišljenog monitoringa i analize ključnih faktora uspjeha ovog specifičnog reformskog poduhvata, stvoriti osnov za formulisanje niza pravnih, političkih i građanskih radnji usmjerenih na otklanjanje uočenih problema koji opterećuju i koče proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.

¹ Novicki, Marek, „Monitoring ljudskih prava: nadzor nad poštovanjem ljudskih prava“. Beograd: Građanske inicijative, udruženje građana za demokratiju i civilno obrazovanje, 2004. str. 9.

1. 0 reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini

Razvoj BiH zahtijeva modernu i efikasnu javnu upravu. Jedini način da se udovolji ovom zahtjevu je reforma javne uprave i to je činjenica koja je prepoznata u gotovo svim strateškim razvojnim dokumentima Bosne i Hercegovine, poput Srednjoročne razvojne strategije BiH² i BiH strategije pridruživanja Evropskoj uniji (EU) koju je svojevremeno razvila Direkcija za evropske integracije (DEI).³ Zašto je reforma javne uprave značajna?

1.1 Zašto reforma?

Postavlja se pitanje da li je ciljnoj grupi kojoj je namijenjen ovaj monitoring zapravo potrebno objašnjavati zašto je reforma javne uprave potrebna. Vjerovatno ne, ali se ipak čini primjereno započeti rad na procjeni napretka u reformi javne uprave kroz naglašavanje globalnog, evropskog, regionalnog i nacionalnog konteksta, koji reformu javne uprave čine jednim od najznačajnijih društvenih prioriteta.

Izraz „uprava“ se izvodi iz nešto šireg pojma „upravljanja“ – djelatnosti svojstvene svim ljudskim bićima. Za pojam upravljanja se može reći da sadrži dvije osnovne komponente: element određivanja pravca, smisla ili, tačnije, cilja i element izvršavanja radnji koje omogućavaju postizanje određenog cilja.⁴ Iz ovoga je jasno da se svako u većoj ili manjoj mjeri bavi upravljanjem – svojim poslovima, svojom ličnom imovinom, svojim postupcima, svojim radom. Pri tome je svako više ili manje uspješan u tome. Dobro upravljanje za pojedinca, između ostalog, znači i kvalitetan život, imetak, ugled i poštovanje u zajednici. Nešto slično se dešava i u oblasti društvenog, odnosno javnog upravljanja. Javno upravljanje se shvata kao ukupnost političke, izvršne i administrativno-tehničke funkcije, pri čemu se na političkom nivou formulišu društveno-politički ciljevi i tumačenja javnog interesa, na izvršnom nivou se stvara osnov za njihovo ostvarivanje putem utvrđivanja i provođenja odgovarajućih javnih politika, dok se administrativno-tehnička funkcija upravljanja bavi konkretnim provođenjem pojedinih aktivnosti i poduzimanjem radnji koje vode ka realizaciji utvrđenih politika. Radi boljeg razumijevanja ovdje je bitno naglasiti da se pojmovi „javno upravljanje“ i „javna uprava“ moraju razlikovati, te da shvatanje javne uprave zapravo isključuje političku funkciju i podrazumijeva administrativni aparat, dakle, izvršnu i administrativno-tehničku funkciju, putem kojeg demokratski izabrani nosioci političke vlasti ostvaruju javni interes, odnosno njihovo tumačenje javnog interesa za koje su podršku dobili na izborima. Iz ovoga je jasno da razvoj i progres države pretpostavlja optimalno djelovanje svih funkcija javnog upravljanja.

Međunarodni, ali i domaćih izvještaji, ne govore u prilog tome da se u Bosni i Hercegovini dobro upravlja društvom, odnosno javnim poslovima. Nameće se neizbježan zaključak: razvoj Bosne i Hercegovine i njen napredak u društvu savremenih demokratskih država, kojem, navodno, težimo, zahtijeva racionalno i odgovorno upravljanje, a samim tim i reformu javne uprave kao ključnog faktora javnog upravljanja.

Primjera radi, javna uprava je predmetom svih godišnjih izvještaja Evropske komisije koja procjenjuje napredak Bosne i Hercegovine. U Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine iz 2008. godine, pored cijelog niza pozitivnih pomaka, ipak je konstatovano da su „upravne strukture [su] i dalje glomazne, a u nekim slučajevima rascjepkane i sklone dupliranju i nejasnoj podjeli nadležnosti kako između institucija na istom nivou tako i vertikalno između različitih nivoa vlasti.“⁵ U istom Izvještaju se dalje navodi kako je „državnoj službi [je] potrebna profesionalizacija, transparentne i efikasne procedure zapošljavanja i savremen način napredovanja u službi. Neophodno je preduzimati održive napore kako bi se spriječilo političko uplitanje i ograničila uloga koju ima etnički identitet i stranačka pripadnost u javnoj upravi. Uprava bi imala koristiti od modernizacije procedura i procesa, kao i od saradnje sa drugim dijelovima zemlje.“⁶ Krajnje je zabrinjavajuće da se ocjene iz 2008. godine u gotovo istovjetnim formulacijama pojavljuju i u Izvještaju o napretku u 2009. godini. U Izvještaju se navodi sljedeće:

² Prema Srednjoročnoj razvojnoj strategiji BiH, „reforma javne uprave je proces koji treba da prilagodi administraciju društvenim potrebama“.

³ Oba dokumenta su razvijena u okviru Vijeća ministara BiH.

⁴ Dimitrijević, Pavle. *Organizacija i metodi rada javne uprave*. Beograd: Savremena administracija, 1959. str. 6.

⁵ Evropska komisija, „Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2008. godini“. Dostupno na http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/najvazniji_dokumenti/dokumenti_eu/?id=2459.

⁶ Ibid.

[...]upravne strukture Bosne i Hercegovine su i dalje glomazne, a u nekim slučajevima rascjepkane i sklone dupliranju i nejasnoj podjeli nadležnosti kako između institucija na istom nivou tako i vertikalno između različitih nivoa vlasti. Potrebna su daljnja nastojanja kako bi procedure zapošljavanja državnih službenika bile efikasnije. Zakoni o državnoj službi na svim nivoima su izmijenjeni i dopunjeni ili zamijenjeni novim zakonima. Ovo bi donekle trebalo poboljšati efikasnost javne uprave. Međutim, konsultacije između odgovornih u procesu pripreme izmjena i dopuna nisu bile dovoljne. Zabrinjavajuća je nedovoljna usklađenost zakonodavstva na različitim nivoima radi omogućavanja bolje mobilnosti državnih službenika, odnosno prelazak sa jednog nivoa na drugi nivo uprave.

Državna služba je i dalje veoma ispolitizovana i potrebna joj je profesionalnost, transparentnost i efikasnost u procedurama zapošljavanja te savremen način napredovanja u službi. Postignuto je malo napretka u sprečavanju političkog uplitanja i ograničavanja uloge koju ima nacionalni identitet i pripadnost političkim strankama u javnoj upravi, što je uočeno u toku neugodnih i dugotrajnih procesa imenovanja novih direktora u velikom broju ključnih institucija (Direkcija za evropske integracije, Uprava za indirektno oporezivanje, Regulatorna agencija za komunikacije, itd.). Takođe je postignuto malo napretka u modernizovanju procedura i osiguravanju bliže saradnje između različitih uprava u zemlji.

Sveukupno gledano, bilo je određenog napretka u području javne uprave u pogledu koordinacije i kapaciteta. Međutim, neophodno je intenzivirati reformske napore. Složena i preglomazna institucionalna struktura zemlje i dalje otežava efikasnost. Potrebna su znatna dalja nastojanja ka stvaranju efikasne, profesionalne, stabilne, odgovorne i transparentne državne službe na svim nivoima vlasti.⁷

Poredeći konstatacije iz 2008. i 2009. godine može se pretpostaviti da je sugerisanje određenog napretka vjerovatno pokušaj ohrabriranja vlasti da istraju u reformi koja baš i ne napreduje i ništa više od toga.

Domaći izvještaji su još oštrij u svojim ocjenama kada je u pitanju rad javne uprave. Primjera radi, u izvještaju⁸ pod nazivom „Monitoring rada Vijeća ministara BiH za period od 01.01. – 30.09.2009. godine“ nevladina organizacija Centri civilnih inicijativa iznosi cijeli niz zabrinjavajućih ocjena. Prosjek utvrđenih zakona po sjednici u 2009. godini je svega 1,40, odnosno 0,97 ako se prati utvrđivanje samo onih zakona predviđenih Programom rada. Od ukupnog broja mjera planiranih pomenutim Programom rada Vijeća ministara BiH, za devet mjeseci rada u toku 2009. godine Vijeće ministara BiH je realizovalo 267 mjera, čime je za 75% utrošenog vremena godišnji plan realizovan sa tek 36% efikasnosti. Ni u jednoj godini svog dosadašnjeg mandata aktuelni saziv Vijeća ministara nije uspio realizovati ni polovinu planiranih obaveza. Prema ovom izvještaju, skoro isti procenat efikasnosti (38%) se utvrdi ako se analizira trogodišnji rad Vijeća ministara BiH u periodu 2007 – 2009. godine. Pri tome, izvještaj uočava trend prema kojem je u kontinuitetu mnogo veći broj neplanirano realizovanih akata na sjednicama Vijeća ministara, od onih koji su predviđeni Programom rada.⁹

Jedna od rijetkih organizacija koja se bavila konkretnim praćenjem procesa reforme javne uprave u BiH je nevladina organizacija Centar za humanu politiku (CHP) iz Doboja. U svom posljednjem izvještaju objavljenom u sklopu projekta „Bržim promjenama do bolje javne uprave u BiH“¹⁰ pod nazivom „Izvještaj o praćenju procesa reforme javne uprave u prvoj polovini 2008. godine“, između ostalog, navodi sljedeće:

„Do kraja 2007. godine, kada je trebala biti završena prva faza reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, bilo je realizovano u potpunosti samo 5% reformskih aktivnosti iz ove faze. U javnoj upravi u Bosni i Hercegovini zaposleno je 11% radnika od ukupnog broja zaposlenih (u zemljama iz okruženja između 6 i 7%), troškovi zarada zaposlenih u javnoj upravi iznose 12% bruto društvenog proizvoda (u zemljama iz okruženja 10%, a u Evropskoj uniji 6%), zarade zaposlenih u javnoj upravi veće su za 39% od prosječnih zarada (u Srbiji 30%, Sloveniji 22% i Hrvatskoj 10%), 72% anketiranih bosanskohercegovačkih građana smatra da zapošljavanje u javnoj upravi nije fer i pošteno...“¹¹

7 Evropska komisija, „Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini“. Dostupno na http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/najvazniji_dokumenti/dokumenti_eu/?id=3783

8 Izvještaj je fokusiran na analiziranje rada Vijeća kao tijela, ali i pojedinačnog učinka ministara kao javnih zvaničnika, te ministarstava kao državnih javnih institucija. Fokus je na realizaciji zakonodavnih aktivnosti, tj. stepen utvrđivanja istih na Vijeću ministara BiH, uz analiziran status tih zakona u Parlamentarnoj skupštini BiH.

9 Centri civilnih inicijativa, „Monitoring rada Vijeća ministara BiH za period 01.01. – 30.09.2009. godine“. Dostupno na <http://www.ccibh.org/dataf/VMBiHIX2009.pdf>.

10 Projekat je realizovan uz podršku Centara civilnih inicijativa.

11 Centar za humanu politiku, „Izvještaj o praćenju procesa reforme javne uprave u prvoj polovini 2008. godine“. Dostupno na www.javnuprava.ba.

Isti izvještaj kao dva najozbiljnija problema u dosadašnjem procesu reforme javne uprave ističe njenu zatvorenost u političko-birokratsku strukturu i nepostojanje sistema praćenja efekata implementiranih reformskih aktivnosti. Uz njih, uočeni su i problemi kao (1) nekorištenje finansijskih resursa fonda za reformu javne uprave, (2) neusvojen poslovnik o radu nadzornih timova, (3) nezavršeno konstituisanje nadzornih i implementacionih timova, (4) objavljivanje izvještaja sa zakašnjenjem od dva mjeseca i (5) nepostojanje opravdanih razloga za planirano povećanje, za čak 100%, broja zaposlenih u uredu koordinatora. Za sve navedene probleme se ističe da imaju veze sa opstruktivnim ponašanjem i neodgovornošću strukture koja sprovodi reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.¹²

U zaključku ovog Izvještaja konstatuje se da je stvarna reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini započela u drugoj polovini 2007. godine, odnosno sa cijelom godinom zakašnjenja u odnosu na početak koji je bio utvrđen Akcionim planom 1. Ipak, uočava se i intenziviranje reformskih aktivnosti, te poboljšana implementacija Akcionog plana 1, što, međutim, još uvijek nije otklonilo problem značajnog zaostatka u implementaciji. Na osnovu ovih odabranih dijelova Izvještaja sasvim je jasno da njegovi autori, u nastojanju da formulišu opšti zaključak istraživanja, nisu mogli izbjeći tvrdnju da u prvoj polovini 2008. godine još uvijek nije bilo „vidljivih i očekivanih efekata reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.“¹³

Uz ovaj opšti, tu je i cijeli niz specifičnih faktora, koji zahtijevaju kontinuirane reformske aktivnosti u oblasti javne uprave. Naravno, neizbježno je spomenuti globalizaciju. Najšire shvaćeni, **globalizacijski procesi**, prvenstveno zahvaljujući **tehnološkim inovacijama**, ubrzavaju vrijeme i smanjuju prostor, proširuju spektar mogućnosti, ali i donose brojne nove izazove i opasnosti. Niti jedna javna uprava, a naročito uprava malih i siromašnih država, ne može sebi dopustiti luksuz nerazumijevanja globalizacije i ignorisanja tehnološkog napretka. Državni službenici koji ne vladaju stranim jezicima i ne koriste savremene informacijske i komunikacijske aplikacije najeklatantniji su primjer onih javnih uprava koje gube bitku sa napretkom. Nažalost, čini se da bosanskohercegovačka javna uprava spada upravo u tu skupinu. Ilustracije radi, prema izvještajima agencija za državnu službu na različitim upravnim nivoima, učenje stranih jezika i obuka u radu na računaru i dalje su najtraženiji vidovi obuke potrebni našoj administraciji. Ovo se dešava uprkos činjenici da je primanje u radni odnos u javnoj upravi uslovljeno poznavanjem stranog, najčešće engleskog jezika, i informatičkom pismenošću. Naravno, postavlja se i pitanje u kojoj mjeri su kursevi učenja stranih jezika u stanju osposobiti državne službenike za njihovo aktivno korištenje.

Sve političke snage u Bosni i Hercegovini nebrojeno su puta istakle svoju spremnost da državu vode **ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji**. Ovaj ključni društveni prioritet jeste i bit će određen nepobitnom činjenicom da Bosna i Hercegovina više treba Evropsku uniju nego Evropska unija Bosnu i Hercegovinu. Stoga će Bosni i Hercegovini, nedvojbeno, biti potreban upravni aparat sposoban da zaista implementira pravnu stečevinu EU - *acquis communautaire* - te ispuni kriterije iz Kopenhagena.¹⁴ Ovaj zahtjev je dodatno naglašen sa potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), čime je Bosna i Hercegovina stupila u svoj prvi ugovorni odnos sa Evropskom unijom. **Član 8. SSP-a jasno dovodi u vezu proces pridruživanja i upravne, tj. administrativne reforme u Bosni i Hercegovini.**

ČLAN 8.

Pridruživanje će se provoditi postupno i bit će u potpunosti ostvareno u prijelaznom periodu od najviše šest godina.

Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, koje je osnovano u skladu s članom 115., redovno će provjeravati, u pravilu jednom godišnje, način na koji Bosna i Hercegovina provodi ovaj sporazum te usvaja i provodi zakonodavne, administrativne, institucionalne i ekonomske reforme. Ova provjera vršit će se u duhu preambule te u skladu s općim principima ovog sporazuma. Ona će na odgovarajući način uzimati u obzir prioritete utvrđene Evropskim partnerstvom relevantne

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Zahtjevi za članstvo u EU koje je usvojilo Vijeće EU.

za ovaj sporazum i biti usklađena s mehanizmima utvrđenim Procesom stabilizacije i pridruživanja, naročito sa Izvještajem o napretku u Procesu stabilizacije i pridruživanja.

Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje će, na osnovu ove provjere, davati preporuke i može donositi odluke. Ako se provjerom uoče određene teškoće, one se mogu uputiti mehanizmima za rješavanje sporova uspostavljenim ovim sporazumom.

Puno pridruživanje ostvarivat će se postupno. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje će, najkasnije treće godine od stupanja na snagu ovog sporazuma, obaviti temeljitu provjeru njegove primjene. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje će, na osnovu ove provjere, procijeniti napredak koji je postigla Bosna i Hercegovina, te može donijeti odluke kojima će se rukovoditi u narednim fazama pridruživanja.

Navedena provjera neće se primjenjivati na slobodno kretanje robe, za što je predviđen poseban raspored u Glavi IV.¹⁵

I regionalni kontekst nameće reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini kao jedan od ključnih društvenih prioriteta. Proces liberalizacije viznog režima za zemlje Zapadnog Balkana može poslužiti kao odlična ilustracija. Naime, kada je sredinom prošle godine Evropska komisija donijela odluku o liberalizaciji viznog režima za Srbiju, Crnu Goru i Makedoniju bio je to samo još jedan u nizu signala da **Bosna i Hercegovina zaostaje za zemljama regije**. Ovaj zaključak dobija daljnju potvrdu uvidom u brojne indekse koji se bave procjenama država i njihovih kapaciteta u pojedinim oblastima. Primjera radi, Bosna i Hercegovina je na 75 mjestu Indeksa humanog razvoja i najlošije je rangirana zemlja Zapadnog Balkana.¹⁶ S druge strane, na listi indeksa na kojem je najbolje biti zadnji, a radi se o „Failed States Index“, Bosna i Hercegovina se nalazi ispred svih ostalih država Zapadnog Balkana, na 63 poziciji, u društvu država koje čine kategoriju „U opasnosti“ (In danger).¹⁷ U okviru Indeksa percepcije korupcije za 2009. godinu¹⁸ Bosna i Hercegovina je opet najlošija (99 pozicija) u odnosu na susjedne zemlje.¹⁹ Također, od svih zemalja u regiji, Bosna i Hercegovina je najgore prošla u indeksu „Doing Business 2009“ koji procjenjuje lakoću poslovanja u 183 zemlje svijeta.²⁰

Loša međunarodna percepcija Bosne i Hercegovine je rezultat lošeg javnog upravljanja čiji sastavni dio je, kako je već i naglašeno, javna uprava kao ukupnost izvršne i administrativno-tehničke funkcije upravljanja. Naravno, ne smije se izgubiti iz vida da je politička funkcija, odnosno krajnje nesređena politička situacija u zemlji glavni krivac za postojeće stanje²¹, ali to ipak nije dovoljno da se amnestira javna uprava. Zapravo se mora naglasiti da je **nepovjerenje građana prema javnoj upravi** osnovni unutrašnji faktor koji zahtijeva njenu reformu. Iskustva građana i građanki u kontaktu sa javnom upravom, prema izvještaju Centra za humanu politiku,²² najčešće se opisuju pojmovima neprofesionalnost²³, neefikasnost²⁴, korupcija²⁵ i politizovanost²⁶.

15 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Dostupno na http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=743&template_id=14&pageIndex=1.

16 Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP). Dostupno na <http://hdr.undp.org/en/statistics/>.

17 The Failed States Index 2009. Dostupno na http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_interactive_map_and_rankings.

18 U pitanju je najrepresntativnije svjetsko istraživanje o korupciji koje sprovodi Transparency International koje je obuhvatilo i Bosnu i Hercegovinu po sedmi put. Indeks percepcije korupcije rangira države od one sa najmanjim stepenom korupcije do zemalja u kojima je korupcija najprisutnija, na osnovu ocjene za svaku pojedinačno (kreću se u rasponu od 10 – bez korupcije, do 1 – apsolutno korumpirana zemlja), a na osnovu relevantnih istraživanja od kojih se Indeks sastoji.

19 Indeks percepcije korupcije 2009. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table.

20 The World Bank Group. Dostupno na <http://www.doingbusiness.org/EconomyRankings/>.

21 Primjera radi, u istraživanju Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu „Ljudska prava u BiH 2008: Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava sa ispitivanjem javnog mnijenja“ na pitanje da li izabrani političari zastupaju interese koje su propagirali u predizbornim kampanjama više od 60% ispitanih je smatralo da to nije slučaj. Istraživanje je dostupno na <http://www.hrc.unsa.ba/hrr2008/PDFS/ljudskapravaubih2008.pdf>

22 Centar za humanu politiku. „Izvještaj o praćenju procesa reforme javne uprave u prvoj polovini 2008. godine“. Dostupno na www.javnuprava.ba

23 Neljubaznost, nepristojnost, nestručnost i nekompetentnost.

24 Sporost, komplikovanost, čekanje i gužve.

25 Korumpiranost službenika u javnoj upravi.

26 Politička podobnost kao uslov za zapošljavanje, rad ili ostvarivanje određenih prava ili interesa u javnoj upravi.

1.2 Hronologija reforme

2000. godina:

- Vlada Republike Srpske i Ministarstvo za međunarodni razvoj Velike Britanije potpisali memorandum o institucionalnoj podršci reformi entitetske javne uprave.

2002. godina:

- usvojeni državni zakoni o upravi i službi u institucijama Bosne i Hercegovine,
- usvojeni zakoni o ministarstvima i administrativnoj službi u Republici Srpskoj,
- osnovana Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine,
- osnovana Agencija za državnu upravu Republike Srpske.

2003. godina:

- usvojen dokument „Reforma javne uprave – naš program“ na inicijativu visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini,
- OSCE (ali i USAID i SIDA) započinje realizaciju programa reforme lokalne uprave u koji je uključena većina opština i gradova u Bosni i Hercegovini,
- usvojeni zakoni o ministarstvima i državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine,
- osnovana Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine.

2004. godina:

- osnovan Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.

2005. godina:

- realizovan projekat sistemskog pregleda institucija javne uprave u Bosni i Hercegovini.

2006. godina:

- usvojena Strategija reforme javne uprave sa prvim akcionim planom,
- započeta implementacija aktivnosti iz prve faze Strategije za reformu javne uprave.

2007. godina:

- osnovan Fond za reformu javne uprave,
- usvojena Zajednička platforma o principima i implementaciji prvog Akcionog plana Strategije reforme javne uprave,
- u potpunosti završeno samo 5% aktivnosti iz prve faze strategije za reformu javne uprave.
- 2008. godina:
- priprema projekata namijenjenih finansiranju iz PAR Fonda,
- potpisan SAA,
- BiH postala članica CEFTA-e.

2009. godina:

- izvršenje AP I 37%,
- aktivnosti na razvoju AP II,
- niti jedan projekat nije započeo sa realizacijom koji bi se finansirao iz PAR Fonda,
- potpisan sporazum sa IMF-om.

Predočena hronologija govori u prilog tezi da reforma javne uprave nikada nije bila u vrhu prioriteta domaćih vlasti. Kako drugačije objasniti činjenicu da je za nekoliko osnovnih „strateških“ poteza, u periodu između utvrđivanja namjere da se sa reformom krene i početka njene realizacije, bilo potrebno čak sedam godina.

1.3 Dokumenti reforme

Lista ključnih dokumenata reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, dokumenata koji čine „temelj i polaznu osnovu za proces reforme javne uprave“²⁷, uključuje:

Strategiju reforme javne uprave

Prema Uredu koordinatora za reformu javne uprave, Strategija reforme javne uprave je sveobuhvatan i univerzalan dokument koji pruža strateški okvir za navedenu reformu. Fokusan je na unaprijeđenje opštih upravnih kapaciteta, tačnije načina na koji je državna uprava organizovana, kako kreira politike, sačinjava i izvršava budžet, zapošljava i obučava kadrove.

Strategiju je izradio Ured koordinatora za reformu javne uprave, uz podršku tima tehničke pomoći Evropske komisije. Prethodili su joj sistemski pregled institucija javne uprave BiH i funkcionalni pregled. Prvi je obuhvatio opšte kapacitete u šest oblasti javne uprave: ljudski potencijali, javne finansije, izrada zakonskih propisa, upravni postupak, informacione tehnologije, institucionalna komunikacija; a drugi procjenu raspodjele nadležnosti i funkcija, poređenje sa situacijom u ostalim evropskim zemljama i preporuke za racionalizaciju i reorganizaciju funkcionalnih nadležnosti upravnih institucija. U kreiranju Strategije korištene su sugestije šire javnosti, prikupljene posredstvom radionica, medijskih skupova i anketa.

Strategija navodi temeljne principe reforme javne uprave: otvorenost, učešće, odgovornost, efikasnost, efektivnost i koherentnost, te precizira ciljeve reforme: učiniti javnu upravu organizovanom, troškovno efikasnijom i profesionalnom i obezbijediti da služi građanima, u skladu sa najboljom evropskom praksom. Strategija odražava kriterije pristupanja Evropskoj uniji, vrijednosti i principe evropskog administrativnog prostora i usklađena je sa Srednjoročnom razvojnom strategijom BiH i Strategijom evropskih integracija BiH.

Vijeće ministara BiH, entitetske i Vlada Brčko distrikta usvojile su Strategiju 2006. godine, potvrđujući opredjeljenje i prihvatajući odgovornost za provođenje reforme javne uprave. Usvajanjem Strategije, Vijeće ministara, entitetske i Vlada Brčko distrikta prihvatile su obavezu redovnog izvještavanja javnosti o napretku reforme i volju da je u skladu sa rezultatima unapređuju.²⁸

Akcioni plan 1 Strategije reforme javne uprave

Akcioni plan 1 je prateći dokument Strategije reforme javne uprave, usvojen u Vijeću ministara BiH, entitetskim i Vladi Brčko distrikta 2006. godine istovremeno sa Strategijom, čime je i počelo provođenje njegovih aktivnosti i mjera.

Cilj Akcionog plana 1 je razvijanje kapaciteta za učinkovitu koordinaciju, te koherentno kreiranje i usvajanje politika radi izgradnje, jačanja/konsolidacije i usklađivanja opštih sistema u oblasti javnih finansija, ljudskih potencijala, upravnog postupka, informacionih tehnologija i institucionalne komunikacije. AP 1 su izradile međuvladine radne grupe i sadrži aktivnosti, mjere, odgovorne institucije i rokove kojima će biti osnaženi opšti upravni kapaciteti u navedenim oblastima.

Neke od aktivnosti Akcionog plana 1 su: uvođenje razvoja budžeta zasnovanog na programima u javnoj upravi u BiH, nadzor rada ministarstava u pogledu pridržavanja rokova utvrđenih odlukama vlada, izrada zakona u BiH na zajedničkim standardima, poboljšanje elektronske razmjene informacija unutar javne uprave, uspostava e-vlade.

Akcioni plan 1, između ostalog, daje smjernice međunarodnoj zajednici i donatorima da identifikuju koje bi projekte u oblasti reforme javne uprave trebali finansirati. Iz Fonda za reformu javne uprave bit će izdvajana sredstva samo za one projekte koji direktno proizilaze iz aktivnosti definisanih Akcionim planom 1.

²⁷ Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH. Dostupno na <http://parco.gov.ba/latn/?page=29> (Pristupljeno 15.11.2009. godine).

²⁸ Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH. Dostupno na <http://parco.gov.ba/latn/?page=110> (Pristupljeno 30.11.2009.).

Od nastanka Akcionog plana 1, određene aktivnosti su paralelno razvijane ili su već provedene. Stoga je predviđeno da Ured Koordinatora za reformu javne uprave u BiH redovno vrši monitoring i evaluaciju Akcionog plana 1. Na osnovu nalaza monitoringa i evaluacije, Akcioni plan 1 će biti ažuriran i prilagođavan.²⁹

Memorandum o razumijevanju za uspostavu Fonda za reformu javne uprave

Memorandum o razumijevanju za uspostavu Fonda za reformu javne uprave je dokument koji definiše uslove i procedure finansijske podrške reformskim mjerama i predstavlja okvir za konsultacije između donatora, Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH, Ministarstva finansija i trezora BiH, koordinatora reforme javne uprave u entitetima i Brčko distriktu, te nadzornih timova za određene sektore.

Memorandum su u ime bosanskohercegovačkih vlasti u julu 2007. godine potpisali predsjedavajući Vijeća ministara BiH, entitetski premijeri i gradonačelnik Brčko distrikta, a u ime donatora ambasadori Holandije, Velike Britanije i Švedske, kao i šef Delegacije Europske komisije u BiH. Namjena i način funkcionisanja Fonda su usaglašeni Memorandumom, a operativno upravljanje Fondom povjereno je Uredu koordinatora za reformu javne uprave i pravno utemeljeno na primjeni propisa BiH o javnim nabavkama. Potpisivanjem Memoranduma ispunjeni su i formalni uslovi za korištenje sredstava Fonda u iznosu od 4,5 miliona eura radi realiziranja reformskih mjera utvrđenih Akcionim Planom 1 Strategije reforme javne uprave u BiH.³⁰

Zajednička platforma o principima i načinu implementacije Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini

Zajednička platforma predstavlja dodatni strateški dokument razvijen od strane Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH kojim se utvrđuju principi, načini i mehanizmi implementacije mjera Akcionog Plana 1 Strategije RJU u BiH, te predstavlja politički i pravni okvir i osnovu za saradnju organa uprave svih nivoa vlasti. Iz ovog dokumenta proizilazi i šematski prikaz (slika 1.) aktera odgovornih za implementaciju mjera Akcionog plana 1, koji je i definisan kao njegov aneks.

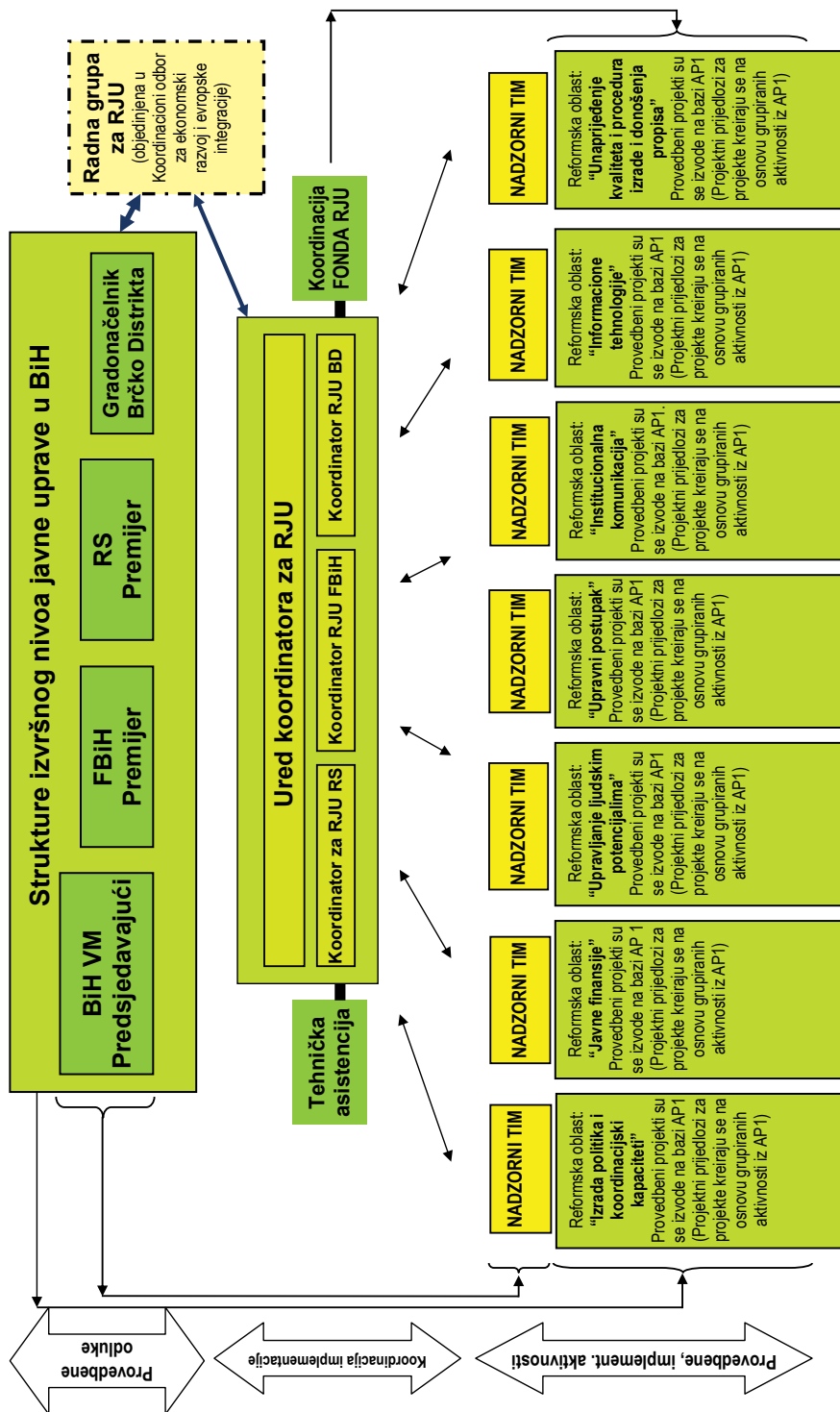
U daljoj analizi će se vidjeti da **ne postoji niti jedan dio ovog mehanizma namijenjenog provođenju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini koji nije moguće dovesti u vezu sa jednom ili nekoliko otežavajućih okolnosti koje u konačnici usporavaju i otežavaju reformu. Primjera radi, radna grupa za RJU na najvišem nivou nije se ni sastala od potpisivanja Zajedničke platforme da razgovara o temi reforme javne uprave. U samoj organizacionoj strukturi javne uprave u BiH Ured koordinatora je, kao stalno tijelo pri Vijeću ministara, prilično udaljen od svih aktera sa kojima bi trebao aktivno sarađivati. FRJU je opterećen procedurama donošenja odluka koje zahtijevaju koncenusus svih članova Upravnog odbora RJU, ali i nadzornih timova za pojedine reformske oblasti.** Na primjer, da bi bio odobren i finansirani sredstvima FRJU, projektni prijedlog, najčešće razvijen u samom Uredu koordinatora, mora dobiti jednoglasnu podršku nadzornog tima reformske oblasti koju pokriva i Upravnog odbora FRJU. Istu proceduru prolazi i opis poslova svih aktera predviđenih projektnim prijedlogom, a zatim i tenderska dokumentacija koja otvara proces javnih nabavki potrebnih ljudskih i materijalnih resursa za provođenje projekta. Prema riječima Azre Branković, stručne savjetnice u Uredu koordinatora, „cijeli sistem je sklon blokadama, osmišljen tako da se reforma ne provede, a PARCO ne može ništa protiv takvog sistema.“³¹

²⁹ Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH. Dostupno na <http://parco.gov.ba/latn/?page=111> (Pristupljeno 30.11.2009. godine).

³⁰ Ibid.

³¹ Branković, Azra. Stručna savjetnica za reformsku oblast javne finansije, PARCO. Intervju. 17.11. i 08.12.2009.

Slika 1 Schematski prikaz implementacije Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave (RJU) u BiH (Mar/2007)



Slika 1. (Izvor: Ured koordinatora za reformu javne uprave)

Ipak, ima i pozitivnijih gledišta pa je tako za Suada Musića, zamjenika Koordinatora za reformu javne uprave, sama činjenica da nadzorni timovi (međuvladine radne grupe) ipak rade, imajući u vidu postojeći kontekst, uspjeh sam po sebi.³²

Pored navedenih dokumenata, Ured koordinatora, u sklopu svojih obaveza, periodično izrađuje i objavljuje i tri vrste izvještaja: **kvartalni ili godišnji izvještaj o napretku u provođenju mjera Akcionog plana 1**, prateći **aneks sa M&E tabelom**, sa pregledom pojedinačnih mjera i procentima napretka, te **kvartalni ili godišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora**.³³

Imajući na umu gore navedenu hronologiju reforme javne uprave, kao i upravo izloženu listu ključnih dokumenata reforme, ne možemo a da na primijetimo jedan interesantan strateški manevar izveden u toku ovog procesa koji naročito oslikava stvarnu (ne)volju da se proces zaista i sprovede. Naime, ako spomenuta Zajednička platforma, utvrđena tokom aprila 2007. godine i potvrđena u prvoj polovini iste godine od strane nadležnih vlada, utvrđuje principe, načine i mehanizme implementacije mjera Akcionog plana 1. Strategije RJU onda ne možemo izbjeći zaključak da je u prethodno utvrđenim dokumentima, dakle Strategiji RJU i Akcionom planu 1, to propušteno, što dovodi u pitanje kvalitet te strateške dokumentacije koja je već nakon jedne godine morala biti dopunjena dokumentom poput Zajedničke platforme. Drugo moguće objašnjenje ukazuje na nedostatak političke volje, pri čemu je potpisivanje Zajedničke platforme zapravo imalo za cilj podsjetiti vlade i vladajuće političke lidere na obaveze koje su preuzeli usvajanjem Strategije RJU i Akcionog plana 1. Bez obzira na to kojem smo objašnjenju skloniji, i jedno i drugo upozoravaju na urođenu slabost cjelovitog procesa reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. Potvrdu ove slabosti nalazimo u nizu dokumenata domaćih i međunarodnih institucija koje se u većoj ili manjoj mjeri zanimaju za proces reforme javne uprave i vrše njegov monitoring.

U posljednjim danima decembra 2009. godine nalazimo da je za upravni nivo Republika Srpska imenovala nove – zamijenila stare članove nadzornih timova za oblasti „upravni postupak“, i „informacione tehnologije“, što predstavlja aktivnost koja nam govori na neki način da Vlada Republike Srpske aktivno pristupa procesu reforme javne uprave i nastoji da ojača svoj kadrovski potencijal koji bi trebalo da unaprijedi efektivnost cijelog procesa oblikovanja i sprovođenja reformskih mjera. U prilog tome iznosimo pozitivan iskorak Republike Srpske koji se odnosi na uspostavljanje web portala www.esrpska.com koji predstavlja važnu fazu u uspostavljanju elektronske vlade. Dalje, na osnovu razgovora sa koordinatorom za reformu javne uprave u Republici Srpskoj, kao i njegovim zamjenikom, došli smo do saznanja da je u okviru Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu uspostavljeno odjeljenje za reformu javne uprave na čelu kojeg se nalazi sadašnji zamjenik za reformu javne uprave za upravni nivo Republika Srpska. Predviđeno je da će u ovom odjeljenju biti zaposleno pet radnika koji će se popunjavati fazno u skladu sa raspoloživim budžetskim sredstvima. Sama dinamika popunjavanja i sadržaj rada ovog odjeljenja može nam poslužiti kao indikator ozbiljnog pristupa procesu reforme, ali ne možemo se oteti utisku da je ovo prvi, osnovni korak ka sistematskom stvaranju pretpostavki za kvalitetno izvršavanje reformskih aktivnosti. Važno je napomenuti da se ovo odjeljenje finansira isključivo iz budžeta Republike Srpske i predstavlja način prevazilaženja manjkavosti postojeće organizacije procesa reforme javne uprave u BiH.

³² Musić, Suad. Zamjenik direktora Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH - PARCO. Intervju, 08.12.2009.

³³ Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH. Dostupno na <http://parco.gov.ba/latn/?page=364> (Pristupljeno 18.11.2009. godine)

1.4 37,69 %

U svom zadnjem Kvartalnom izvještaju o napretku reforme javne uprave³⁴ Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH je izvijestio o 37,69% implementiranih mjera iz Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave.

Inače, progres u provedbi reformskih mjera prati se putem tzv. indikatora progresa koje je za ovu namjenu razvio Ured koordinatora i koji predstavljaju niz mjerljivih pojedinačnih parametara pomoću kojih je moguće pratiti i procijeniti implementaciju konkretne reformske mjere.³⁵ Kao izvor informacija na osnovu kojih se vrši procjena, Ured koordinatora, između ostalog, koristi: podatke iz izvještaja o napretku koje dostavljaju entitetski i koordinatori za reformu javne uprave Brčko distrikta BiH, kao i članovi nadzornih timova sa državnog nivoa, preglede usvojenih propisa od značaja za reformsku oblast, praćenje implementacije donatorskih projekata i inicijativa u koje je Ured koordinatora uključen, eksterne podatke dobivene od donatora, te informacije o aktivnostima i projektima čiji je inicijator i nosilac Ured koordinatora.³⁶

Kada se sagleda ukupno postignuti stepen implementacije na državnom, entitetskim i nivou Brčko distrikta može se utvrditi da ne postoji ujednačen napredak u reformskim oblastima uz izuzetak, ali samo u određenoj mjeri, upravljanja ljudskim resursima, javnih finansija i upravnog postupka. Uočena neujednačenost se može pripisati kako različitosti samih administrativnih aparata na pojedinim nivoima vlasti, a s tim u vezi i različitim početnim pozicijama sa kojih se krenulo u reformu javne uprave, tako i nedovoljnoj sinhronizaciji i koordinaciji samog procesa reforme javne uprave.

Zbirni napredak za sve upravne nivoe vlasti zajedno (BiH, FBiH, RS i BD BiH) po reformskim oblastima iznosi:

Izrada politika i koordinacijski kapaciteti	38,76 % (2,60 %)
Javne finansije	43,61 % (0,51 %)
Upravljanje ljudskim potencijalima	43,54 % (0,77 %)
Upravni postupak	31,96 % (0,45 %)
Institucionalna komunikacija	39,55 % (2,14 %)
Informacijske tehnologije	28,72 % (0,88 %)

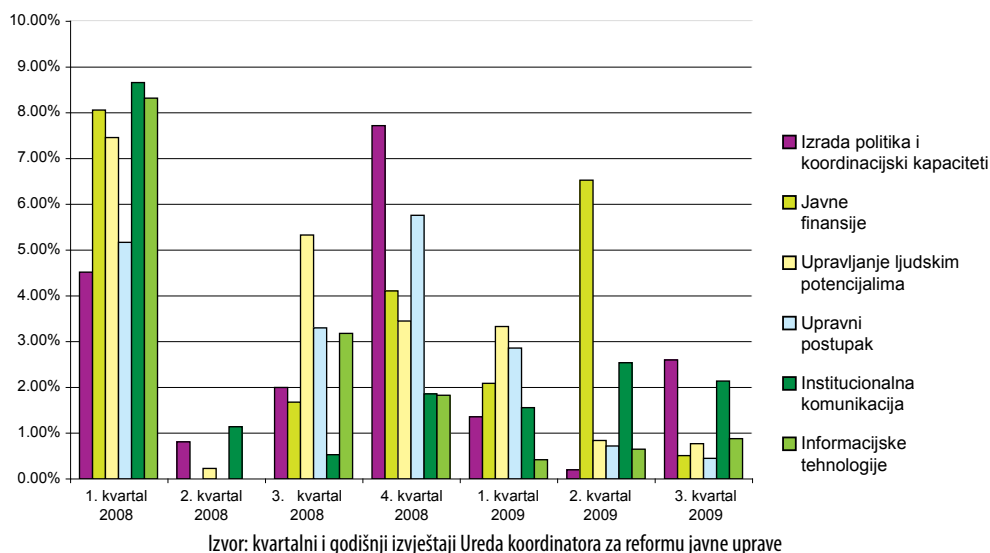
Budući da je u svim oblastima ostvaren relativno skroman napredak u odnosu na prethodni kvartal (procenti navedeni u zagradama), odnosno drugi kvartal 2009. godine, ispitane su i tendencije u ostvarenom napretku između kvartalnih izvještaja u toku 2008. i 2009. godine kako bi se procijenila brzina kretanja reforme i utvrdilo da li ona usporava ili ubrzava.

³⁴ Ured koordinatora za reformu javne uprave. Kvartalni izvještaj o napretku (praćenje provođenja Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH) za period 1. juli – 30. septembar 2009. godine. 2009. Dostupno na <http://www.parco.gov.ba/latn/?page=369>

³⁵ Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH. Dostupno na <http://parco.gov.ba/latn/?page=364>

³⁶ Ibid.

Slika 2. Napredak u reformskim oblastima (po kvartalima)



Očigledno je da nivo opšteg napretka iz prvog kvartala 2008. godine više nije postignut u periodu koji je uslijedio, a vidljivo je i kontinuirano usporavanje reforme koje započinje sa prvim kvartalom 2009. godine i nastavlja se kroz drugi i treći kvartal, uz izuzetak oblasti „Javne finansije“ koje su u toku drugog kvartala 2009. godine zabilježile napredak od 6,53% u odnosu na prethodni kvartal. I pored toga, usporavanje reformskog procesa je više nego očigledno.

I Suad Musić, zamjenik koordinatora za reformu javne uprave, se slaže sa tvrdnjom da reforma usporava i navodi da se bez političke podrške reforma odvija samo na operativno–tehničkom nivou, odnosno pokušavaju se provesti mjere za koje se smatra da su manje „politične“, što se neminovno odražava i na ostvareni progres.³⁷ S druge strane, Azra Branković, stručna savjetnica u Uredu koordinatora, vodeći se iskustvom iz reformske oblasti „Javne finansije“ navodi da se usporavanje može smatrati i logičnom posljedicom činjenice da su neke od ključnih mjera već provedene, a da iza njih slijede tehničke mjere koje po svojoj ukupnoj vrijednosti ne omogućavaju utvrđivanje značajnijeg napretka.³⁸ Ilustracije radi, navodimo usvajanje Zakona o fiskalnom vijeću/savjetu BiH koje se desilo u drugoj polovini 2008. godine, koji ima najveću specifičnu težinu u odnosu na ostale reformske mjere iz ove oblasti.

Ipak, značajan dio odgovora na pitanje zašto reforma javne uprave usporava daju upravo pomenuti izvještaji Ureda koordinatora u kojima se jasno navode uočeni problemi i prepreke u provođenju reforme javne uprave. Tako se u zadnjem Kvartalnom izvještaju o napretku (za period 01. juli – 30. septembar 2009. godine)³⁹ kao naročito izraženi problemi navode:

- nedovoljna informisanost i nedovoljna uključenost Ureda koordinatora u procese izmjena zakonskih i podzakonskih akata, kojima se neposredno utiče na ispunjenje dogovorenih reformskih mjera;
- neblagovremeno pružanje informacija koje su potrebne Uredu koordinatora za praćenje i izvještavanje o reformskim procesima;
- koordinitorima za reformu javne uprave Vlade FBiH i Vlade RS ovaj posao predstavlja dodatni angažman, što negativno utiče na njihovu efikasnost⁴⁰;
- politička koordinacija utvrđena Zajedničkom platformom o principima i načinu implementacije Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH je izostala. Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije ni u trećem kvartalu 2009. godine nije razmatrao provedbu Strategije RJU u BiH;

³⁷ Musić, Suad. Zamjenik direktora Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH - PARCO. Intervju. 08.12.2009.

³⁸ Branković, Azra. Stručna savjetnica za reformsku oblast javne finansije, PARCO. Intervju. 17.11. i 08.12.2009.

³⁹ Ured koordinatora za reformu javne uprave. Dostupno na <http://parco.gov.ba/?id=2310>. Pristupljeno 12.12.2009.

⁴⁰ Ovdje je iz nepoznatih razloga izostavljen koordinitor za reformu javne uprave BD BiH budući da i on ovaj posao obavlja kao dodatni angažman.

- procedure javnih nabavki, sa aspekta trajanja i okončanja postupka, imaju neposredan uticaj na daljnji tok implementacije projekata za koje su sredstva odobrena kroz FRJU;
- rad članova nadzornih timova se ne plata;
- rad članova implementacijskih timova se ne plata;
- državni službenici, članovi implementacijskih timova, su često preopterećeni redovnim aktivnostima, što predstavlja problem za njihov kvalitetan rad u implementacijskim timovima.

Međutim, pravi problem je u tome što se lista gore navedenih problema u gotovo neizmijenjenom sastavu ponavlja od samog početka metoda izvještavanja koji je uveo Ured koordinatora, odnosno od prvog godišnjeg izvještaja o napretku iz 2007. godine. U tom izvještaju koji je svojim sadržajem obuhvatio i aktivnosti iz druge polovine 2006. godine pominju se svi problemi uočeni u 2009. godini pri čemu su naročito naglašeni problem dinamike reforme, te individualni i nekoordinirani pristup aktivnostima na pojedinačnim upravnim nivoima vlasti.⁴¹

U prvom kvartalnom izvještaju iz 2008. godine opet se uočavaju isti problemi karakteristični za 2007. godinu, a naročito se naglašava nedovoljna kadrovska popunjenost Ureda koordinatora, te pitanje koordinacije donatorskih aktivnosti, gdje dominira bilateralni pristup, odnosno većeg broja donatora koji neredovno izvještavaju o njihovim tekućim i budućim aktivnostima na različitim nivoima vlasti.⁴²

I u svim narednim izvještajima Ureda koordinatora o napretku u provedbi Akcionog plana 1 navodi se gotovo identična lista problema. Opšti zaključak je da se uočeni ključni problemi u realizaciji procesa koordinacije reforme javne uprave, izuzev kadrovske popunjavanja Ureda koordinatora, u principu ne rješavaju što dovoljno jasno govori o (ne)spremnosti za provedbu koordinirane reforme javne uprave.

⁴¹ Ured koordinatora za reformu javne uprave. Dostupno na <http://parco.gov.ba/latn/?page=366>. Pristupljeno 13.12.2009.

⁴² Ibid.

2. Volja, znanje i novac: ključni faktori uspjeha reforme javne uprave

Reforma (lat. *reformare* – preobraziti, promijeniti) jeste promjena nabolje; preuređenje, preustrojstvo; preobražaj; mijenjanje koje ne dira u temelje poretka nego preoblikuje postojeće uređenje zakonskim putem. U kontekstu javne uprave, proces reforme možemo, prema Kavranu, odrediti u užem i širem smislu. U užem smislu reforma javne uprave podrazumijeva promjene u misiji, ciljevima, organizaciji, funkcijama, procesima i postupcima u okvirima savremenog pravnog sistema i na osnovama nove uloge državne uprave koja služi razvoju tržišnog društva i građanima. S druge strane, reforma javne uprave, shvaćena u širem smislu, sadrži promjene organizacione kulture i mentaliteta, profesionalizaciju, javnost u radu, primjenu novih metoda javnog menadžmenta, snažan porast inicijative i lične odgovornosti za izvršenje zadataka.⁴³

Uvid u sadržaj Strategije i Akcionog plana 1 vodi do zaključka da su se vlasti u Bosni i Hercegovini, barem na papiru, prihvatile izuzetno ambicioznog poduhvata i reforme u širem smislu koja zahtijeva suštinske promjene u radu i shvatanju javne uprave. Ovako zamišljena reforma zahtijeva da se ozbiljno razmotre svi faktori za koje postoji vjerovatnoća da će ozbiljno uticati na njen konačni ishod. Teorijski okvir razlikuje cijeli niz unutrašnjih i spoljnjih činioca upravne reforme⁴⁴:

Tabela 1: unutrašnji i spoljni činioci upravne reforme

Unutrašnji činioci	Spoljni činioci
- politički uslovi - zatečena pravna, politička, organizaciona i administrativna struktura - ekonomske mogućnosti i potrebe - kapacitet za prihvatanje promjena (apsorpciona moć kadrova) - inovativne performanse, hrabrost, pronicljivost i sposobnost za preuzimanje razumnih rizika (menadžerske sposobnosti ključnih kadrova) - itd.	- obaveze po osnovu članstva u međunarodnim organizacijama - poznavanje moderne organizacije, funkcionisanja, ambijenta i uslova rada državne uprave i javnih službi u drugim razvijenim državama - opšte prihvatanje standarda efikasnosti i efektivnosti koji nastaju u evropskom okruženju - korištenje uspješnih iskustava drugih zemalja tranzicije - itd.

Budući da resursi namijenjeni izradi ove studije ne omogućavaju detaljnu analizu svih pomenutih činioca, njen fokus će biti usmjeren na tri ključna faktora koji određuju uspjeh svake reforme u javnom sektoru, pa tako i reforme javne uprave:

- politička volja
- finansijska sredstva
- znanje i vještine

Poznato je da je izlazni rezultat svake aktivnosti proizvod faktora volje, znanja i finansijske podrške koji se može predstaviti putem jednačine $REZULTAT = MOGU \times ZNAM \times HOĆU$. To znači da su istovremeno potrebna sva tri faktora da bi se postigao rezultat, odnosno, ukoliko izostane samo jedan od njih samim tim izostaje i izlazni rezultat.

Studija će pokušati odgovoriti na pitanja da li u Bosni i Hercegovini u ovom trenutku imamo dovoljno političke volje, potrebnih znanja i vještina, te finansijskih sredstava da provedemo reformu javne uprave onako kako je to predviđeno Strategijom RJU i Akcionim planom 1.

⁴³ Kavran, Dragoljub. Javna uprava: reforma, trening, efikasnost. Beograd: Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije; Udruženje za javnu upravu Srbije; Fakultet organizacionih nauka Univerziteta u Beogradu, 2003. Str.270.

⁴⁴ Ibid., str. 271.

2.1 Imamo li volje?

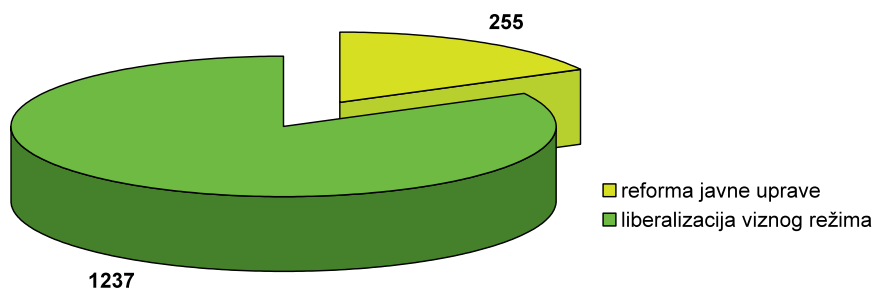
Pokušaj utvrđivanja postojanja političke volje za reformom javne uprave započet ćemo sa predstavljanjem našeg shvatanja pomenutog pojma. Dakle, šta je zapravo politička volja?

Iako se na osnovu izvještaja Ureda koordinatora, kao i na osnovu same hronologije reforme javne uprave može uočiti nedostatak političke volje za provođenje koordinirane reforme javne uprave, ovdje namjeravamo dodatno istražiti ovo pitanje koristeći se jednostavnim medijskim alatom. Naime, prateći izvještavanje štampanih medija u toku 2008. i 2009. godine o dvije teme – „reforma javne uprave“ i „liberalizacija viznog režima“ – pokušat ćemo dokazati značajnu razliku u tretiranju ovih tema kod ključnih političkih figura. Ovdje polazimo od pretpostavke da je liberalizacija viznog režima, bez obzira na poteškoće sa kojima se suočava, ipak cilj iza kojeg stoji politička volja svih ključnih aktera u zemlji, te ćemo njegovim poređenjem sa tretiranjem procesa reforme javne uprave od tih istih političkih aktera dobiti prilično jasnu sliku o njihovoj stvarnoj zainteresovanosti za sam proces.

Za potrebe ovog istraživanja korišten je pretraživi digitalni arhiv štampanih bosanskohercegovačkih medija „Infobiro“ (www.infobiro.ba) koji je razvijen u okviru Mediacentra Sarajevo.⁴⁵

Pretraga svih štampanih medijskih sadržaja dostupnih u Infobirou je izvršena korištenjem ključnih riječi, odnosno tema: „reforma javne uprave“ i „liberalizacija viznog režima“ u različitim varijantama, poput reform(a, i, u, e) javne uprave i liberalizacij(a, i, u, e) viznog režima. Pretraga se odnosi na vremenski period između 01.01.2008. i 31.11.2009. godine. U tabeli ispod su predstavljeni rezultati pretrage.⁴⁶

Slika 3. Izvještavanje štampanih medija o reformi javne uprave i liberalizaciji viznog režima u toku 2008. i 2009. godine



Dakle, samo na nivou kvantitativnih pokazatelja, ono što odmah upada u oči jeste da se u datom periodu skoro pet puta više pisalo o liberalizaciji viznog režima nego o reformi javne uprave.

S druge strane, i **kvalitativna analiza tekstova posvećenih ovim temama upućuje na zaključak da se o liberalizaciji pisalo daleko ozbiljnije, i to na specifični način koji je doprinio atmosferi stvaranja javnog pritiska usmjerenog ka političarima.** Dovoljno je pogledati samo neke od naslova, poput „Razgovarano o liberalizaciji viznog režima“, „Strateški plan za vizne olakšice“, „Liberalizacija viznog režima prioritet“, „Akcioni planovi do avgusta“, „Prvi veliki korak ka članstvu u EU“, „Liberalizacija viznog režima za bh. građane u EU“, „Špirić: liberalizacija viznog režima početak je puta ka EU“, itd., pa da se uoči značaj i razumijevanje date teme. Pored toga, veliki broj tekstova koji su imali drugi fokus ipak su se relativno često, barem djelimično, vraćali temi liberalizacije viznog režima.

⁴⁵ Više informacija o Mediacentru vidjeti na www.media.ba.

⁴⁶ Pretraga je uključila sljedeće ključne pojmove: za reformu javne uprave - reforma javne uprave, reformi javne uprave, reformu javne uprave i reforme javne uprave; za liberalizaciju viznog režima - liberalizacija viznog režima, liberalizaciji viznog režima, liberalizaciju viznog režima i liberalizacije viznog režima.

Reforma javne uprave, pak, uglavnom je zauzimala sporedno mjesto u tekstovima u kojima je pominjana. Od 255⁴⁷ tekstova, samo oko 30 njih ima reformu javne uprave kao centralnu temu.

Analizirajući sadržaj tekstova, mora se primijetiti da se o reformi javne uprave uglavnom piše ili neutralno, u slučajevima kada se izvještavalo o izvještajima Ureda koordinatora za reformu javne uprave, ili negativno, kada se prenose rezultati analiza nevladinih organizacija⁴⁸ ili u tekstovima kolumnista poput Samira Šestana u magazinu *Start*⁴⁹ ili Svetlane Cenić u *Danima*.⁵⁰ Ton kojim se govori o reformi javne uprave može se ilustrovati sljedećim citatom:

„Pade mi na pamet i ona reforma javne uprave u koju je utrošena bruka para. Sad više ne znam ni šta je sa parama, a ni šta sa upravom. Javna odavno nije, jer se radi i troši tajno, a ne javno.“⁵¹

U svom tekstu koji je u cjelosti bio posvećen reformi javne uprave, potaknut već pomenutim izvještajem Centra za humanu politiku⁵², Šestan, između ostalog, ističe sljedeće:

„Reforma javne uprave, ma koliko samo pominjanje te teme dosadno zvučalo (bar autoru ovog teksta je, dok nije „zagrebao ispod površine“ i javnog i vlastitog neznanja i shvatio o čemu se tu zapravo radi) ključni je problem ovog društva. Glomazni, neefikasni, neprofesionalni, korumpirani i apsurdno skupi birokratski aparat, prirodan je saveznik nesposobne, pohlepne i kriminogene vlasti u ratu koji vode protiv vlastitih građana.

...

Reforma, zapravo, u suštini nije ni započela. Sve ono što se desilo od političkih odluka, preko sistemskog pregleda stanja, do kreiranja Strategije reforme javne uprave i Akcionog plana, te uspostava Fonda za finansiranje reforme (što nije beznačajno, ali nije reforma!) samo su pripreme za reformu. Koja, kako sve ide, možda ozbiljno započne tek onda kada je po prvobitnom planu trebala da završi. Ako ikad ozbiljno započne, doduše. Jer, globalni tokovi u toj oblasti (povećanja umjesto nužnog smanjenja) i stalno odugovlačenje (na bukvalno svakoj tački pripreme za reformu) govori o tome da je reforma u toj oblasti prihvaćena samo formalno i samo zbog pritiska međunarodne zajednice, a ne zbog potreba građana i činjenice da aparat polako ali sigurno proždire državu.

...

Tragikomičnost situacije (unutrašnja proturječnost) u vezi sa reformom ogleda se, s jedne strane, u očekivanjima da nefunkcionalni sistem reformiše samog sebe (jer su tijela koja su stvorena da vode i kontrolišu reformu javne uprave i sama dio te uprave) a, s druge strane, u zazivanju „snažne političke upravljačke snage, koja stoji iza programa reforme“ da skrši (prevaziđe, preduhitri, zaobiđe) očekivani otpor unutar uprave, kada se bude dirnulo u stečena prava i navike. Ali, stvar i jeste u tome da je „upravljačkoj snazi“ dirnuto u stečena prava i navike (da javnu upravu tretira kao svoju prćiju a javnu potrošnju kao svoju (kriminogenu) zabavu). I treće (treće ogledalo tragikomičnosti) da se reforma kojoj je cilj kresanje javne potrošnje (rasterećenje budžeta) pretvara u javnu potrošnju.“⁵²

Mora se napomenuti da je Šestanov tekst jedan od rijetkih, ako ne i jedini, koji i pored toga što je veoma oštar i negativan, manifestuje autorovo dublje poznavanje i promišljanje procesa reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.

U pisanju štampanih medija o reformi javne uprave evidentno je i njeno shvatanje kao sredstva koje će omogućiti značajne uštede sredstava, prvenstveno finansijskih, koja bi se potom ulagala u druge prioritetne oblasti.

47 Broj tekstova u kojima se pominje neka od varijacija na temu „reforma javne uprave“ je ipak značajno manji, budući da ima tekstova u kojima se pojavljuje više fraza po kojima je rađena pretraga, tako da su se tekstovi u rezultatima pretrage ponavljali. Isti slučaj je i sa temom liberalizacije viznog režima.

48 Katana, Gordana. „Najbolje plaćeni radnici u BiH: istraživanje o reformi javne uprave“, Oslobođenje, 24.01.2009., str. 9.

49 Šestan, Samir. „Šiljenje glogovog kolca: CHP analizirao stanje u javnoj upravi i njenu reformu“, «Start», 22.01.2008., str. 26.

50 Cenić, Svetlana. „Sporazum o destabilizaciji i razdruživanju“, «Danis», 06.11.2009., str. 37.

51 Ibid., str. 37.

52 Šestan, Samir. „Šiljenje glogovog kolca: CHP analizirao stanje u javnoj upravi i njenu reformu“, «Start», 22.01.2008., str. 26.

U određenom broju tekstova izvještava se i o negativnom uticaju politike na proces reforme javne uprave, pa se tako u «Dnevnom avazu» pisalo o Vladi Zapadnohercegovačkog kantona i njenom navodnom nastojanju da osnuje kantonalnu agenciju za državnu službu⁵³ ili se, u istoj dnevnoj novini, prenosila izjava Envera Išerića, direktora Agencije za državnu službu FBiH, koji se žalio na poteškoće koje organi uprave u FBiH stvaraju procesu reforme javne uprave.⁵⁴

Vrijedna spomena je i izjava dopremijera Vlade FBiH i ministra finansija Vjekoslava Bevande koji ističe „da reforma javne uprave u narednoj godini ne smije kao i do sada ostati samo na deklarativnom nivou»,⁵⁵. Ova izjava svakako govori u prilog našoj polaznoj pretpostavci da je podrška reformskom procesu u oblasti javne administracije samo deklarativna, ali ne i dovoljno suštinska.

I, naravno, tu su i tekstovi koji se osvrću na reformu javne uprave kao ključni segment procesa pridruživanja Evropskoj uniji. Međutim, ovo ne treba razumjeti na način da se tu radi o tekstovima koji su tematizirali pridruživanje Evropskoj uniji, pa se u njima raspravljalo o problemu reforme javne uprave. U najvećem broju slučajeva radi se zapravo samo o kratkim konstatacijama da je članstvo u Evropskoj uniji uslovljeno i reformom javne uprave.

Ipak, ono što najviše zabrinjava jeste da je u periodu od skoro dvije godine u najtiražnijim štampanim medijima reforma javne uprave na neki način spomenuta u 255 članaka i priloga, a od tog broja tek za njih tridesetak se može reći da su tretirali reformu javne uprave kao svoju centralnu temu. **Dakle, o reformi javne uprave u javnom prostoru se ne govori što, ako imamo u vidu definiciju političke volje, dovoljno jasno ilustruje njen već nagoviješteni nedostatak.**

Dodatni realni indikatori političke volje u ovom trenutku u Bosni i Hercegovini su njeni ključni politički lideri – vrhovni tumači političkih i etnonacionalnih interesa. Stoga je potrebno izvršiti kvantitativni i kvalitativni uvid u njihov udio u medijskom diskursu posvećenom ovim temama. Pretrage, čiji rezultati su predstavljeni u sljedećim tabelama, su definisane kroz kombinovanu upotrebu prezimena izabranog političkog lidera i izabrane varijacije jedne od tema koje poredimo.

Tabela 2: broj izjava o liberalizaciji viznog režima i reformi lokalne uprave političkih lidera BiH

Politički lideri	Broj izjava	
	Liberalizacija viznog režima	Reforma javne uprave
Božo Ljubić	18	7
Dragan Čović	28	11
Sulejman Tihić	47	14
Haris Silajdžić	59	8
Milorad Dodik	99	11
Nikola Špirić	232	24
UKUPNO	483	75

Potpuno očekivano, najveći je broj medijskih sadržaja u kojima se pominju predsjedavajući Vijeća ministara Nikola Špirić i tema reforme javne uprave, budući da se Ured koordinatora i nalazi pri kabinetu premijera Špirića. Međutim, ono što je naročito zabrinjavajuće je da se ovdje suočavamo sa takvim statističkim pokazateljima na osnovu kojih se može zaključiti da se reforma javne uprave uopšte ne može vezati, odnosno ne pripada, uz javni

⁵³ F. Vele, H. Orahovac, „Zapadnohercegovački kanton ruši ustavni poredak Federacije BiH“, «Dnevni avaz», 20.09.2008., str. 2.

⁵⁴ M. Drnda, „Federalno ministarstvo pravde bi da sruši sve što smo napravili dobro“, «Dnevni avaz», 26.01.2008., str. 4.

⁵⁵ M. Rener, „BiH tek očekuje pravi udar krize“, «Nezavisne novine», 29.12.2009., str. 2.

diskurs koji se stvara oko ključnih političkih lidera u Bosni i Hercegovini, uključujući ovdje i premijera Špirića. Ako se uđe u sadržaj identificiranih medijskih priloga, onda se dobija i kvalitativna potvrda ove teze.

Ime Sulejmana Tihića se nije pojavilo niti u jednom tekstu ili novinskom prilogu koji bi kao centralnu temu imao reformu javne uprave. Samo u jednom od tekstova gospodin Tihić je izrazio deklarativnu podršku cijelom nizu reformi, pa i reformi javne uprave. Isto se može reći i za Dragana Čovića, Božu Ljubića i Harisa Silajdžića. Iako u pogledu broja članaka, a i njihovog sadržaja, u kojima se njegovo ime pojavljuje zajedno sa temom reforme javne uprave ne odudara od prethodnika, za Milorada Dodika se može vezati jedan kraći novinski prilog u kojem se čvrsto naglašava razumijevanje i potreba za reformom javne uprave:

„Milorad Dodik, premijer RS, izjavio je juče da nije u potpunosti zadovoljan kvalitetom javne uprave u RS, te da je neophodna reforma tog sektora. Dodik je na predavanju prvoj generaciji studenata Fakulteta političkih nauka u Banjaluci kazao da u administraciji RS nedostaje ljudi koji mogu ići u korak s vremenom, te da je zbog toga izuzetno značajno da se na novom fakultetu školuju kvalitetni kadrovi za buduće administracije. On je kazao da je Vlada na čijem je on čelu pokušala da podigne kvalitet državne administracije dobrim platama i dobrim uslovima za rad, ali da su nažalost službenici koji su došli u “nove zgrade zadržali stare navike.”⁵⁶

Kada se u cjelini sagleda medijski sadržaj koji u vezu dovodi ključne političke figure i proces reforme javne uprave može se utvrditi da je njegov značajan dio iskorišten za vođenje političke debate o problemu etničkog porijekla kandidata za imenovanje na rukovodeće pozicije niza državnih institucija, te naglašavanja potrebe njihove etničke izbalansiranosti. Ovo je zapravo jedna od rijetkih tema koja nema nikakve dodirne tačke sa stvarnom vizijom, misijom i ciljevima Strategije reforme javne uprave i njenim Akcionim planom 1.

U koloni u kojoj su predstavljeni rezultati pretrage koja se odnosi na izabrane političke lidere i temu liberalizacije viznog režima imamo nešto drugačije pokazatelje. I ovdje potpuno očekivano prednjači premijer Nikola Špirić, budući da je liberalizacija viznog režima, na nivou nadgledanja i upravljanja operativno-tehničkim dijelom procesa, u njegovoj direktnoj nadležnosti. Ovdje nalazimo i jednu nenamjernu potvrdu ispravnosti korištenja upravo ovog alata kao determinante (ne)postojanja političke volje. Naime, Dragan Čović i Božo Ljubić, kao dva najistaknutija hrvatska politička predstavnika, su imena uz koja se u njihovom javnom diskursu, u odnosu na druge političke lidere iz ove grupe, najmanje veže tema liberalizacije viznog režima, što nije iznenađujuće ukoliko se ima u vidu činjenica da značajan broj pripadnika i pripadnica njihovog glasačkog tijela ima dvojno bosanskohercegovačko – hrvatsko državljanstvo i uživa prava koja donosi posjedovanje putovnice Republike Hrvatske.

Kod preostalih političkih lidera povezanost sa temom liberalizacije viznog režima je u rasponu od tri (Tihić) do deset (Špirić) puta izraženija u odnosu na temu reforme javne uprave.

Cijeli niz pretpostavki se može izvući iz ove kratke analize štampanog medijskog diskursa koji se stvara oko ključnih političkih lidera u Bosni i Hercegovini. Na prvom mjestu, politički lideri, kao najistaknutiji javni komunikatori političke volje, ne mogu se dovesti u vezu sa procesom reforme javne uprave, a naročito ne u vezu sa procesom koordinirane reforme javne uprave. Zatim, politički lideri uopšte ne doprinose isticanju, niti se može steći dojam da prepoznaju značaj reforme javne uprave kao ključnog preduslova opšteg razvoja Bosne i Hercegovine. Na osnovu obrađenih medijskih sadržaja može se steći dojam da je liberalizacija viznog režima zapravo proces više kategorije koji u sebi sadrži i reformu javne uprave, a ne obratno. Nadalje, može se pretpostaviti da su političkim liderima interesantniji procesi koji im u kratkom roku mogu donijeti određenu političku dobit, nego dugoročni procesi koji za cilj imaju ono što bi trebali biti neprikosnoveni javni interesi.

56 R. Šegrt, „Dodik: Neophodna reforma javne uprave“, «Nezavisne novine», 07.10.2009., str. 7.

2.2 Imamo li znanja?

Krenuti u reformu bez znanja je isto kao i krenuti u kupovinu bez novca – fatalna greška. Reforma javne uprave u tom pogledu nije izuzetak i nikada se ne može dovoljno naglasiti i istaći potreba za znanjem i vještinama kao ključnim sredstvima koja će dovesti do njenog uspjeha. Da bi odgovorili na pitanje da li imamo dovoljno znanja i vještina potrebnih za provođenje reforme javne uprave krenut ćemo putem istraživanja postojećih kapaciteta sistema obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave. Ovo se čini logičnim putem budući da su slična istraživanja već provedena u proteklom periodu, pa se sada pruža odlična prilika da se utvrdi eventualni napredak u ovoj oblasti.

U jednom od posljednjih izvještaja Programa podrške kvalitetu u upravama zemalja centralne i istočne Evrope (SIGMA) o bosanskohercegovačkoj upravi izražava se ozbiljna zabrinutost u pogledu obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave, pa se navodi sljedeće:

- obuka u službi nije sistematski organizovana niti u potpunosti vođena stvarnim potrebama,
- obuka trenutno uglavnom ovisi o stranim donatorima,
- Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine (ADS BiH) još uvijek nije u potpunosti popunjena kadrovima u skladu sa sistematizacijom,
- ocjena učinka, koja se između ostalog zasniva i na evaluaciji obrazovanja i obuke, još uvijek nije postala rutina,
- izražena politizacija zajedno sa principom nacionalne reprezentativnosti ostavlja malo prostora za stvarni uticaj učinka na promociju i druge poticaje,
- neprikladna i neprimjenjiva obuka,
- stvarne potrebe za obukom često nisu uočene niti zadovoljene,
- vještine upravljanja ljudskim resursima možda i postoje, imajući na umu obim obuke omogućene zahvaljujući donatorskoj zajednici, ali njihova adekvatna primjena ostaje i dalje ograničena.⁵⁷

U istraživanju koje je za cilj imalo procjenu kapaciteta za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave navodi se da „Bosna i Hercegovina nema potpuno operativan sistem obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave.“⁵⁸ Kao ključni problemi navode se:

- neadekvatan i slabo implementiran zakonski okvir,
- slab institucionalni okvir,
- nedostatak ljudskih resursa,
- nedostatak budžetskih fondova,
- nedostatak akademskih programa u oblasti javne uprave,
- ovisnost o međunarodnoj pomoći.⁵⁹

Budući da je opterećen ovim suštinskim problemima, ne može se pretpostaviti da je sistem obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave u stanju da identifikuje i obezbijedi upravna znanja i vještine koje su naročito potrebne u kontekstu reforme javne uprave. S druge strane, niti sistem visokog obrazovanja, i sam opterećen reformskim zahvatima i nedostatkom kapaciteta, niti međunarodna donatorska pomoć, još uvijek nedovoljno koordinirana i specijalizirana, ne mogu otkloniti ove slabosti.

Ako pođemo od pretpostavke da se znanje uglavnom stiže u školi, a specijalizirana znanja iz oblasti javne uprave u obrazovnim ustanovama koje javnu upravu imaju u fokusu, dolazimo do zaključka da i ne možemo imati potrebna znanja jer **nemamo nijednu obrazovnu ustanovu koja isporučuje savremena znanja iz oblasti upravljanja javnom upravom**. U prilog iznesenoj tvrdnji ističemo činjenicu da imamo veoma mali broj radova sa ograničenom naučnom vrijednošću koji tretiraju pitanja javne uprave u Bosni i Hercegovini. Tako imamo situaciju da učitelji, ljekari, građevinski inženjeri, bivši radnici i rukovodioci u `privredi` bivaju zaduženi

⁵⁷ Izvještaj Programa podrške kvalitetu u upravama zemalja centralne i istočne Evrope (SIGMA) o bosanskohercegovačkoj upravi, dostupno na http://www.sigmaweb.org/document/2/0,3343,en_33638100_34612958_36479746_1_1_1_1,00.html

⁵⁸ Živanović, Miroslav. Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini: Procjena kapaciteta za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave. 2007. Dostupno na http://www.soros.org.ba/images_vijesti/stipendisti_2007/studija_bh_06/miroslav_zivanovic_final_policy_study_bh.pdf

⁵⁹ Ibid.

da vode dijelove sistema javne uprave i upravljaju reformom javne uprave bez potrebnih znanja za taj posao. Oni se radije oslanjaju na instinkt šta i kako bi javna uprava trebala funkcionisati, pri tome se često fokusirajući primarno na očekivanja od drugih nivoa vlasti, jurisdikcija, javnih organizacija i međunarodne zajednice, stavljajući u drugi plan osnovne zadatke i ciljeve javnih tijela kojima oni rukovode. Postoje dva osnovna načina da se prevaziđe postojeće znanje; razvoj domaćih kapaciteta i `uvoz` znanja.

Jedan od postavljenih zadataka pred Agencije za državnu službu/upravu su da dijelom popune ovu prazninu i isporuče upotrebljiva znanja uposlenima u državnoj službi. Analizirajući dosadašnju praksu ovih agencija, kao i na osnovu razgovora sa referentnim osobama iz arene javne uprave na svim upravnim nivoima u zemlji, dolazimo do zaključka da je primarni fokus obuke bio na usvajanju informatičkih vještina, engleskog jezika, kao i mnogobrojnim obukama koje su se ticale tzv. „mekih„ vještina. **Ono što je do sada izostalo su upravo obuke sa ciljem sticanja specijalističkih znanja i vještina koje bi uticale na samu tehnologiju rada uprave i izmjene postojeće prakse koju smo navodno odlučni mijenjati.**

Međutim, čak i kada se radi o obrazovnim prioritetima u upravi, poput engleskog jezika, evidentno je **odсуstvo strateškog pristupa u planiranju potreba za određenim vještinama i njihovog adekvatnog pozicioniranja.**

Tretiranje engleskog jezika u nedavno objavljenom Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu finansija Republike Srpske (*Službeni glasnik Republike Srpske - broj 108/09*) može poslužiti kao prigodna ilustracija. U nastavku dajemo kratak pregled ovog akta u pogledu kriterija poznavanja engleskog jezika koji se postavlja pred zaposlene.

Tabela 3: kriterij poznavanja engleskog jezika u Ministarstvu finansija Republike Srpske

Organizaciona jedinica	Broj izvršilaca	Uslov – engleski jezik	Uslov – engleski jezik
Kabinet	6	2	33%
Sekretarijat	38	14	27%
Resor za makroekonomsku analizu i politiku	8	0	0%
Resor za fiskalni sistem	26	0	0%
Resor za finansijski sistem	14	14	100%
Resor za budžet i javne finansije	18	0	0%
Resor za javna ulaganja	15	1	6%
Resor za upravljanje dugom	20	12	62%
Resor za trezor	35	2	5%
Resor za pravne poslove	14	0	0%
Resor za računovodstvo i reviziju	15	3	17%
Centralna jedinica za harmonizaciju	7	4	64%
Resor za programiranje i koordinaciju finansijske podrške EU	11	11	100%
Centralna jedinica za internu reviziju	8	0	0%
UKUPNO	235	73	31%

Izvor: Službeni Glasnik Republike Srpske (108/09)

Detaljnije analizirajući pomenuti akt, nekoliko stvari su više nego interesantne. Jedna je svakako različita potreba za kadrovima koji „poznaju“, engleski jezik. U nekim resorima, koji bi po prirodi posla trebali da imaju određen fond vještina poznavanja engleskog jezika, takva neophodnost nije prepoznata ovim aktom, dok u drugima kao što je resor za finansijski sistem i resor za programiranje i koordinaciju finansijske podrške EU zahtijeva se od svih zaposlenih poznavanje engleskog jezika. Obzirom da je resor za finansijski sistem postojao i ranije kao takav u okviru Ministarstva finansija postavlja se pitanje kako je moguće da svi zaposleni u ovoj organizacionoj jedinici ispune ovaj uslov tj. ako su oni u stanju to uraditi zašto i drugi organizacioni dijelovi ne učine isto. Isto tako, u okviru posmatranog akta primijetna je različita gradacija poznavanja engleskog jezika. U nekim resorima postavlja se uslov poznavanja engleskog jezika, u drugima to je elementarno poznavanje engleskog jezika dok u trećima imamo aktivno ili pasivno poznavanje engleskog jezika. Očigledno je da postavljanje ovog uslova zavisi od neposrednog rukovodioca koji, kada postavljaju uslov elementarnog ili pasivnog poznavanja engleskog jezika, zapravo priznaju da im i nije nužno potrebna ova vještina. Dodatno, radi se o nepostojanju zajedničkog razumijevanja u pogledu gradacije poznavanja engleskog jezika koja je u ovom slučaju proizvoljno, i veoma maglovito određena, a koja može poslužiti kao eliminacioni faktor prilikom ocjenjivanja kandidata za određena radna mjesta. U svakom slučaju, zajedničko im je što su prepoznali potrebu za postojanjem ovih vještina u okviru svojih organizacionih formacija za kvalitetnije obavljanje dodijeljenih im zadataka. S druge strane, postoji grupa resora koja uopšte ne prepoznaje potrebu za ovom vještinom i oni su, nažalost, najbrojniji. Kuriozitet predstavlja činjenica da je upravo kod njih najviše radnih zadataka sa atributom „međunarodni“.

Od samo tri pomoćnika se zahtijeva poznavanje engleskog jezika što vjerovatno odgovara postojećem stanju. Pred druge pomoćnike, kao ni pred savjetnike ministra se ne postavlja ovaj zahtjev. Ovdje se najvjerovatnije radi o presjeku postojećeg stanja prema ovom kriteriju, a ne o analizi zasnovanoj na stvarnim potrebama. Isto tako možemo pretpostaviti da su ovi pomoćnici proveli određeno vrijeme na programima akademskog i profesionalnog usavršavanja na obrazovnim ustanovama na kojima je engleski jezik zvaničan. Zahvaljujući tome, kod njih je razvijena i drugačija percepcija u pogledu ispunjavanja ovog kriterija i razvijanja radne sredine koja je u stanju prihvatati domete savremene nauke i prakse.

Posebno pitanje je način dokazivanja o ispunjavanju ovog kriterija potencijalnih kandidata budućem poslodavcu, ali i Agenciji za državnu upravu Republike Srpske. Ako tome dodamo i prethodno pomenutu gradaciju, zaključujemo da je ostalo mnogo prostora za proizvoljno ocjenjivanje o ispunjavanju ovog kriterija.

Analizirajući Strategiju RJU i njen Akcioni plan 1., u već pomenutoj procjeni kapaciteta sistema upravnog obrazovanja i obuke uočeno je sljedeće:

- svaka reformska oblast ima određeni procenat aktivnosti i akcija koje se odnose na obrazovanje i obuku
- obrazovanje i obuka su ravnopravni elementi reformskih oblasti i tretiraju se kao predmet reforme javne uprave⁶⁰

Iz ovih karakteristika izvodi se i ključna zamjerka opštem reformskom modelu obrazovanja i obuke. Naime, podijelivši napore u oblasti obrazovanja i obuke između reformskih oblasti, ovaj model nije uspio da naglasi značaj obrazovanja i obuke kao preduslova uspješne reforme javne uprave⁶¹. Zbog toga je temeljna preporuka pomenute analize, koja je za cilj imala osnažiti stratešku poziciju obrazovanja i obuke u procesu reforme, sadržavala prijedlog reorganiziranja svih aktivnosti obrazovanja i obuke. Ovim prijedlogom one bi bile izdvojene iz postojećih reformskih oblasti, te koncentrisane unutar jedne dodatne intervencijske oblasti sa najvećim prioritetom i podržane odgovarajućim strateškim dokumentima (Strategija obrazovanja i obuke u javnoj upravi), ojačanim pravnim i institucionalnim okvirom (Zakon o obrazovanju i obuci državnih službenika, Institut za javnu upravu) i setom operativnih mjera koje će pomoći u premošćivanju jaza između date situacije i smjernica utvrđenih Strategijom i Akcionim planom 1.⁶² Ove preporuke nikada nisu privukle dovoljno pažnje kako bi se ozbiljno razmatralo o njihovom eventualnom uključivanju u strateške dokumente reforme.

⁶⁰ Ibid., str. 33.

⁶¹ Ibid., str. 34.

⁶² Ibid., str. 35.

Logika odgovaranja na pitanje imamo li dovoljno upravnih znanja i vještina za uspješnu reformu javne uprave je sljedeća: (1) ne možemo imati znanja i vještine ako nemamo potpuno operativan i kvalitetan sistem obrazovanja i obuke u okviru kojeg će državni službenici i budući državni službenici doći do potrebnih znanja i vještina; (2) na početku procesa reforme javne uprave, nismo imali optimalno funkcionalan sistem upravnog obrazovanja i obuke, pa samim tim ni kvalitetnu opskrbu upravnim znanjima i vještinama; (3) Strategijom RJU i Akcionim planom 1 bile su predviđene aktivnosti i mjere posvećene upravnom obrazovanju i obuci; (4) ukoliko te aktivnosti i mjere nisu sprovedene ili su sprovedene samo djelimično, onda ne možemo govoriti o prisustvu potrebnih upravnih znanja i vještina.

U sljedećoj tabeli dajemo pregled urađenog u oblasti obrazovanja i obuke:

Tabela 4.: Učešće obrazovanja i obuke u akcijama, aktivnostima i mjerama Akcionog plana I: kratki pregled planiranih akcija, aktivnosti i mjera i procjena ostvarenog⁶³

Oblast	Ukupan broj akcija, aktivnosti i mjera	Ukupan broj akcija, aktivnosti i mjera koje se odnose na obrazovanje i obuku
1. Izrada politika i koordinacijski kapaciteti	23 akcije	1 akcija (4,3% ⁶⁴)
	38 aktivnosti	4 aktivnosti (10%)
	80 mjera	7 mjera (8,75%)

Institucije koje su odgovorne za poduzimanje ovih mjera su vlade, parlamenti, sekretarijati vlada i parlamenata, uređi za izradu zakona, Direkcija za evropske integracije i pojedinačne institucije. Predviđen je i doprinos univerziteta (pravnih fakulteta, ekonomskih fakulteta, itd.). Akcioni plan I povezuje neke od aktivnosti obuke sa tekućim projektima međunarodnih agencija: UNDP-ov projekat „Jačanje kapaciteta predstavnika Vijeća ministara BiH i vlada u BiH za izradu politika, razvoj strategija i implementaciju reforme javne uprave“ i EC Twinning Lights projekti. Vremenski okvir implementacije ovih aktivnosti, osim onih koje su već u toku, je period između 2007. i 2009. godine.

Tek jedna od mjera koja se odnosi na izradu odgovarajućeg priručnika je ispunjena u potpunosti, dok su preostale mjere ispunjene djelimično. U više navrata, odluka da se izvesti o djelimičnom ispunjenju mjere je utemeljena na činjenici da je mjera uvrštena u projektni zadatak koji će se provesti sredstvima Fonda za RJU u narednom periodu.

Primjera radi, jedna od mjera predviđa osmišljavanje detaljnog programa obuke za postojeće i novo osoblje zaduženo za strateško planiranje, analizu politika i izradu propisa – uključujući početnu certifikaciju, specijalizaciju i periodičnu profesionalnu nadogradnju. Program mogu izraditi vladini sekretarijati u suradnji sa Uredima za zakonodavstvo i Direkcijom za evropske integracije, kao i u suradnji sa agencijama za državnu službu/upravu. Njihovoj izradi mogu doprinijeti i univerziteti (npr. pravni i ekonomski fakulteti, itd.).

Iako se u posljednjem kvartalnom izvještaju procjenjuje da je ova mjera ispunjena više od 50%, to baš i nije zaključak do kojeg se može doći na osnovu obrazloženja koje se nalazi u izvještaju i koje glasi:

Usvojen Plan stručnog usavršavanja službenika i namještenika u organima uprave BD BiH za 2008. godinu. Realizacija planirana i kroz UNDP prijedlog programa SPPD. Tokom 2008. godine usvojen finalni izvještaj o istraživanju i pregledu aktivnosti Programa SPPD.

Veliki korak naprijed u implementiranju SPPD-projekta učinjen je potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju između bosanskohercegovačkih vlasti i UNDP-a 19.05.2009. godine, tako da će ovim projektom biti obuhvaćeni državni službenici iz 18 ministarstava sa državnog i entitetskih nivoa u 6 sektora, a ove godine bit će obuhvaćeno 9 ministarstava u 3 sektora: transport, energetika i rad i zapošljavanje. Do kraja septembra 2009. godine u sklopu UNDP-ovog programa pod nazivom SPPD održana su dva kruga radionica iz oblasti izrada politika i upravljanje javnim finansijama, a iz oblasti strateško planiranje održane su tri radionice za državne službenike iz ministarstava čiji su resori energetika, transport i rad i zapošljavanje na državnom i entitetskim nivoima.

Ono što jasno proizilazi iz ovog obrazloženja jeste da detaljni program obuke, izuzev u Brčko Distriktu BiH, nije usvojen,

⁶³ Dijelovi teksta u tabelama koji su u italicu su preuzeti citati iz tabelarnog pregleda posljednjeg kvartalnog izvještaja o napretku Ureda koordinatora.

⁶⁴ Postotak se odnosi na udio planiranih akcija, aktivnosti i mjera koje se odnose na obrazovanje i obuku u ukupnom broju akcija, aktivnosti i mjera.

te da se postojeće aktivnosti obuke svode na radionice održane u okviru UNDP-ovog programa.

U pogledu osiguravanja sredstava za obuku evidentno je oslanjanje na projekte koje provode međunarodne organizacije poput UNDP-a. U okviru ovih projekata obuka se bazira na održavanju radionica, pri čemu nema evidentnih dokaza o održivosti ovih napora.

2. Javne finansije	25 akcija	2 akcije (8%)
	43 aktivnosti	2 aktivnosti (4,65%)
	71 mjera	6 mjera (8,45%)

Državno i entitetska ministarstva finansija, Vlada Distrikta Brčko (sektor odgovoran za finansije) i sve pojedinačne institucije su odgovorne za obuku i organizaciju seminara i radionica za finansijske službenike u oblasti budžeta, revizije, unutrašnje revizije, itd. Čini se da Akcioni plan I isključuje agencije za državne službe iz procesa obrazovanja i obuke u oblasti javnih finansija.

Mjere koje se odnose na obuku se uglavnom svode na održane i planirane radionice koje se finansiraju sredstvima međunarodnih donatorskih organizacija. Ni jedna mjera koja se odnosi na obuku nije u potpunosti ispunjena. Grupa mjera koja se odnosi na obuku kadrova za poslove interne revizije nije niti započeta.

3. Upravljanje ljudskim resursima	29 akcija	5 akcija (17%)
	41 aktivnost	8 aktivnosti (19,5%)
	136 mjera	30 mjera (22%)

Očekivano, najveći broj aktivnosti koje se odnose na oblast upravnog obrazovanja i obuke se nalaze u reformskoj oblasti „Upravljanje ljudskim resursima“. Izdvojit ćemo ključne mjere

Ove aktivnosti su odgovornost države, entiteta i Distrikta Brčko, državne i entitetskih agencija za državnu službu, Pododjela za ljudske resurse Distrikta Brčko i pojedinačnih institucija. Agencije za državnu službu i Pododjel za ljudske resurse bi trebalo da obezbijede politike, savjetovanje, vodstvo i obuku za pojedinačne institucije. U namjeri da to i urade, one moraju biti uključene u proces razvoja kapaciteta usmjerenog na osiguravanje njihove pozicije kao centara izvrsnosti i znanja iz oblasti savremenog upravljanja ljudskim resursima. Također, Akcioni plan I je zainteresovan za:

- Zaključivanje sporazuma o saradnji između agencija za državnu službu i specijalista za upravljanje ljudskim resursima iz pojedinačnih institucija u području kadrovskog planiranja, uvodne obuke o informacijskim sistemima koji podržavaju upravljanje ljudskim resursima, unaprijeđenje vršenja trenutnih funkcija upravljanja ljudskim resursima, itd.;

*Izveštaj RS o progresu - Mreža za razvoj ljudskih potencijala, nepotpuna dokumentacijska osnova.
Implementacija HRMIS treba stvoriti pretpostavke za tehničku podršku zajedničkim funkcijama.*

- Ispitivanje znanja i vještina potrebnih za upravljanje ljudskim resursima u pojedinačnim institucijama i razvoj programa obuke izgradnje kapaciteta i specijalista za upravljanje ljudskim resursima i linijskih rukovodilaca;

Izveštaj 2007 BD BiH - procjena 50%, Izveštaj RS o progresu - "Strategija obuke i razvoja državnih službenika". I KV 2008 - FBiH: Zbirni pregled održanih obuka po temama u periodu od 01-01-2005 do 31-12-2007 i Plan obuka za 2008. godinu, BD BiH nivo: Plan obuke i stručnog usavršavanja za 2008/2009 III KV 2009: BiH započela Projekat osposobljavanja menadžera obuke u institucijama BiH (IPA program za 2008.).

- Održati specijalističku obuku za specijaliste za upravljanje ljudskim resursima, u okviru pojedinačnih institucija i agencija za državnu službu;

Tabelarni pregledi ranije izvršenih obuka koji su dostavile ADS/U i Pododjel za LJP Brčko distrikta BiH (obuke kroz projekte TEMPUS i CSTP, vlastiti programi obuke ADS/U). III IVKV 2008: Redovni godišnji planovi obuke za 2008. na svim nivoima imaju ULJP komponentu obuke. II -III KV 2009 BiH : ADS BiH organiz. specijalistička obuka za 15 HRM specijalista.

- Utvrditi i razviti trenerski kadar iz cijele državne službe (specijalisti za upravljanje ljudskim resursima) koji će kontinuirano održavati potrebne obuke linijskog menadžmenta;

Izveštaj RS i FBiH o progresu 2007. – završena obuka trenera, SEPARB projekat koji realizira NSG/DfID. BiH nivo: program obuke predavača u državnoj službi (Odluka VM o utvrđivanju međusobnih odnosa i obaveza između ADS, državnog službenika - predavača i institucije BiH u kojoj je uposlen državni službenik - predavač Sl. glasnik BiH br. 51/2006), I KV 2008 -BD BiH: Odluka o stručnom usvršavanju - realiziranje obuka iz reda zaposlenih u organima uprave. III KV 2008 nastvaljena obuka unutrašnjih trenera na svim nivoima - RS izveštaj ukupno 22 instruktora.

Izveštaj BiH, RS i FBiH o progresu 2007. i 2008. - završena obuka trenera, kroz aktivnosti NSG/DfID projekat SEPARB (educirano po 11 trenera na nivou entiteta) III KV 2008 BiH Nivo: u toku nova obuka/prijava za predavače u javnoj administraciji.

- Održati obuke linijskih menadžera kako bi se osiguralo djelotvorno upravljanje osobljem na svim nivoima javne službe;

Izveštaj BD BiH o progresu 2007., tabelarni pregledi izvršenih obuka koji su dostavile ADS/U i Pododjel za LJP Brčko distrikta BiH (CSTP i TEMPUS). ADS BiH posebni moduli za rukovodioce (LOK Institut). I – III KV 2008: realiziranje programa NSG/DfID - "Oblikovanje budućnosti za rukovodioce", RS, FBiH i BiH, III KV 2008 BiH nivo: utvrđen program obuka za rukovodioce (period okt. 2008. do feb. 2009). III KV 2009: BiH - novi ciklus obuke za rukovodioce.

- Kreirati i obezbjediti zajednički program obuke za svo osoblje uključeno u ocjenu prijava za pozicije državnih službenika;

Djelimično - kroz UNDP projekat „Modernizacija i harmonizacija praksi i procedura u državnoj službi” i kroz pilot projektni prijedlog Ureda koordinatora, UNDP i DfID/NSG i samostalne programe obuka ADS/U.

RS izveštaj - obuke realizirane kroz aktivnosti NSG, BiH: Tabelarni pregledi reliziranih obuka (TEMPUS). I KV 2008: FBiH dostavljeni podaci o listi eksperata i procedurama edukacije u provođenju konkursne procedure. I KV 2009: Aktivnost djelimično realizirana kroz pilot projekat Ureda koordinatora, UNDP i DfID/NSG.

- Dalje razviti koncept pripravnčkih programa za obuku budućih menadžera;

RS: "Program stručnog osposobljavanja i načina polaganja ispita pripravnika u organima državne uprave RS" (Sl. glasnik 48/04), Odredbe zakona o državnoj službi u organima uprave BD BiH, podzakonski akti o prijemu pripravnika na nivou BiH i FBiH (RS i BD BiH imaju detaljnije odredbe o pripravnikom stažiranju i programu i ocjeni rada, na nivou BiH i FBiH - samo propisi o načinu prijema pripravnika). II KV 2009: RS Novi Program stručnog osposobljavanja i načina polaganja ispita pripravnika u organima uprave RS (Sl. glasnik 43/09).

- Izraditi i distribuirati ažurirane priručnike, te sprovesti radionice za obuku menadžera i pojedinaca;

Planirano kroz realizaciju projekta Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe BiH.

- Obezbjediti upute/obuku za menadžere o prepoznavanju i poboljšanju slabog učinka tokom probnog perioda;

Planirano kroz realizaciju projekta Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe BiH.

- Izraditi i održati obuku za menadžere za utvrđivanje potreba za obukom i omogućiti da sve institucije izvrše analizu potreba za obukom svog postojećeg osoblja; omogućiti da se obuka novih uposlenika i zahtjevi za razvoj identifikuju u toku probnog perioda; osigurati da se potrebe za pojedinačnom obukom i razvojem razmatraju i utvrđuju kao dio ciklusa upravljanja učinkom;

Podaci i izveštaji ADS/U o provedenim aktivnostima na utvrđivanju potreba za obukom, tabelarni prikazi realiziranih obuka za 2006-2007 (CSTP projekat i individualne aktivnosti). FBiH: izveštaj o progresu 2007 i I KV 2008, BD I KV 2008: Odluka o stručnom usavršavanju službenika za 2008. godinu broj: 01.1-05001220/08 od 14.01.2008., BiH nivo: informacije o pripremi plana obuka za 2008. godinu. IIKV 2008: RS započela obuku nove grupe od 14 instruktora IV KV 2008: RS završena obuka 11 novih instruktora. III KV 2009: BiH twininig projekat ADS BiH za menadžere obuke, dodatno novi ciklus menadžerskih obuka.

BD BiH nivo: izvještaj za 2007 o progresu u implementaciji AP1, FBiH izvještaj o progresu 2007 i I KV 2008: ADS FBiH provodi proces analize potreba za obukom. IV KV 2008: BD djelimična realizacija (procjena 50%).

BD BiH nivo: kroz proceduru utvrđenu zakonom i Pravilnikom o ocjenjivanju utvrđen je "Plan profesionalnog razvoja na osnovu ocjene rezultata rada" I KV 2008: FBiH izvještaj o progresu; III KV 2008: RS izvještaj o progresu indicira djelimično izvršenje kroz obuku za novozaposlene i pripravnike. Planirano kroz realizaciju projekta Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe BiH.

Postojeći podzakonski akti - pravilnici o ocjenjivanju rada državnih službenika sa pratećim obrascima (djelimično - FBiH nivo, BD BiH nivo u potpunosti kroz postojeće procedure). Na nivou BiH i RS je utvrđena obaveznost obuke i uvrštena kao komponenta ocjene o radu / kao element za bodovanje. Planirano kroz realizaciju projekta Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe BiH.

- Razviti trogodišnji plan obuke, koji će se godišnje revidirati u skladu sa novim potrebama koje se utvrde;

Dokumenti: RS - Strategija obuke i razvoja državnih službenika za period 2007-2010 godina (Vlada RS) sa pratećim Akcionim planom, BiH: Principi sistema obuke državnih službenika na nivou BiH i trogodišnji plan obuke (godišnji izvještaj), Nacrt Strategije stručnog obrazovanja i usavršavanja Brčko distrikta BiH. II KV 2008 - Vlada FBiH usvojila Strategiju obuke i usavršavanja drž. službenika u FBiH 2008-2010 godina. II KV 2009: BD utvrđen Nacrt Strategije stručnog usavršavanja 2009-2011 koji nije usvojen zbog smanjenja budžeta.

- Razviti kadrove državnih službenika koji će kao „unutrašnji“ treneri provoditi obuku u cijeloj državnoj službi;

Podaci o realiziranim obukama ADS/U i informacijama o donatorskim aktivnostima. RS izvještaj o progresu 2007 - završena obuka i certifikacija 10 trenera za potrebe državne uprave. I KV 2008: FBiH - potvrda realizacije programa obuke za trenere, BD BiH: Planom stručnog usavršavanja utvrđeni drž. službenici koji će sprovesti pojedine obuke. III KV 2008: nivo RS završena obuka novih 11 instruktora, BiH u toku obuka za predavače u javnoj administraciji.

- Ustanoviti Institut za javnu upravu (za cijelu BiH) koji će kreirati programe obuke/utvrđivati sadržaj za državnu službu;

Studija izvodljivosti kao preduslov za osnivanje Instituta za javnu upravu za područje BiH - pripremljen konačni radni nacrt za diskusiju! Provedena diskusija sa korisnicima u I KV 2008 – u toku su konsultacije i analiza komentara na radni nacrt dokumenta. II KV 2008 - revidirani nacrt dokumenta nije dobio podršku za predložene opcije bez postizanja saglasnosti o prihvatljivom modelu.

- Pojedinačne institucije će pripremiti godišnji plan obuke i podnijeti ga agencijama za državnu službu i Pododjelu za ljudske resurse Distrikta Brčko;

2007: BD BiH izvještaj o progresu implementacije AP1, RS izvještaj: djelimična realizacija. III i IV KV 2008: na svim nivoima nastavljena koordinacija sa institucijama za dostavljanje planova i potreba za obukama. I KV 2009: ADS BiH redovno prikuplja informacije o potrebama institucija, RS: Zakonom o drž. službenicima predviđeno donošenje Programa obuke za tekuću godinu i posebni programi obuke.

- Koordinirati zajedničke razvojne potrebe/aktivnosti kako bi se osigurala efikasna upotreba raspoloživih sredstava.

Realizirana zajednička obuka iz oblasti Evropskih integracija za drž. službenike institucija BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH (PROJEKT European integration training). U pripremi zajednička obuka za primjenu IT tehnologija - kroz zajednički projekat svih nivoa uprave. III KV 2008 RS: Realizirani programi obuke za strane jezike i rukovodioce (Oblikovanje budućnosti-prošireno i na nivoe BiH i FBiH). II KV 2009: ADS BiH koordinira i provodi specijalističke obuke za ULJP i druge obuke od zajedničkog interesa.

Sve ove aktivnosti trebaju biti implementirane u periodu između 2006. i 2008. godine, s tim što će neke od njih biti nastavljane i nakon tog perioda. Njihovo sprovođenje se uglavnom veže sa programima tehničke podrške EC Delegacije.

4. Upravni postupak	17 akcija	1 akcija (5%)
	25 aktivnosti	1 aktivnost (4%)
	55 mjera	4 mjere (7,27%)
Obrazovanje i obuka o upravnom postupku su potrebni u cilju dostizanja osnovnih zahtjeva koji se odnose na profesionalne kvalifikacije osoblja odgovornog za upravno odlučivanje. Predloženi set mjera u ovoj reformskoj oblasti je uključivao: ukazivanje na potrebe za obukom; usaglašavanje plana i programa obuke u skladu sa potrebama; izradu i dostavu obuke na svim nivoima, zasnovane na modulima praktičnog sadržaja, uključujući vježbe (case study) slučajeva koji su u vezi sa pojedinim oblastima upravnog odlučivanja; procjena opcija za uspostavljanje odgovarajućeg sistema certificiranja za ključne uloge u upravnom donošenju odluka. U izvještaju se navodi kako su pomenute mjere uglavnom ispunjene u procentu od 60% (posljednja navedena mjera – 70%). Međutim, uvidom u obrazloženja i dokumentacijski osnov koji je poslužio za utvrđivanje stepena ostvarenog napretka utvrđen je njihov prilično uopšten karakter koji se manifestuje u rečenicama poput: „Centralne institucije koje su odgovorne za pitanja upravnog postupka na svakom nivou istakle su kao prioritet potrebu za obukom koja se odnosi na upravni postupak“; ili se, pak, poziva na programe obuka državne i entitetskih agencija, te Agencije BD BiH, što je ipak nedovoljno za utvrđivanje značajnog napretka od 60%. Imajući u vidu probleme koji opterećuju komunikaciju između Ureda koordinatora i svih ostalih aktera procesa reforme javne uprave ovdje se mora upozoriti na vjerovatnoću da se proces monitoringa dešava bez značajnijeg uvida u sam kvalitet provedenog, odnosno zaključci se izvode skoro isključivo preko dostupnih dokumenata koji ipak ne pružaju realan uvid u ostvaren napredak.		
5. Institucionalna komunikacija	21 akcija	1 akcija (4,76%)
	36 aktivnosti	3 aktivnosti (8,3%)
	79 mjera	6 mjera (7,5%)
Obuka je potrebna u sljedećim poljima: planiranje komunikacija; svrha i zahtjevi vladinih dokumenata o institucionalnoj komunikaciji; odnosi s javnošću; informacijske i komunikacijske tehnologije; strani jezici; upravljanje ljudskim resursima; budžetiranje. DFID-jev projekat „Reforma državne i entitetske javne uprave“ je preporučen kao moguća podrška akcijama u ovoj intervencionalnoj oblasti. Akcion plan 1 je kao jednu od mjera predvidio i osmišljavanje intenzivnog programa obuke za više rukovodstvo u svim institucijama o namjeni i zahtjevima vladinih dokumenata o institucionalnoj komunikaciji. Do kraja trećeg kvartala 2009. godine nisu prikupljene informacije koje bi potvrdile da je mjera provedena. Aktivnost usmjerena na osiguravanje obuke iz odnosa s javnošću za PR službenike je polovično provedena, pri čemu se napredak svodi na desetak održanih obuka (obrađene su teme poput „metodologija izrade strategije komunikacije“, „komuniciranje u kriznim situacijama“), te jedan twinning program realiziran na nivou Generalnog sekretarijata Vijeća ministara BiH.		

6. Informacijska tehnologija	28 akcija	2 akcije (7,1%)
	59 aktivnosti	3 aktivnosti (5%)
	59 mjera	5 mjera (8,47%)

U ovoj oblasti Akcioni plan I je zainteresovan za slijedeća pitanja: obrazovanje rukovodilaca o potencijalima informacijskih tehnologija u reformi javne uprave; kontinuirano obrazovanje osoblja; procjena potreba za obukom; dodatna obuka za rukovodioce u ovoj oblasti u vještinama koje su potrebne za upravljanje projektima (na primjer, analize troškova i dobiti, procjena rizika, itd.); kompjuterska pismenost državnih službenika.

Uključivanje agencija za državnu službu u aktivnosti je definisano Akcionim planom I, dok nema preporučenih projekata koje finansira međunarodna zajednica.

Obuka rukovodilaca u korištenju aplikacije „Sjednice bez papira“ (1/3).
Ostvarena je tek 1/5 mjere usmjerene na osiguravanje stalne edukacije za IT osoblje, pri čemu se iz dokumentacijskog osnova koji je poslužio za procjenu napretka ne može utvrditi da se radi o strateškom naporu već jednostavno o listi nepovezanih obuka za IT stručnjake o kojima Ured koordinatora ima informaciju.

Ne postoji dokumentacija na osnovu koje bi se moglo utvrditi da je urađena analiza potreba za obukom, kako bi se buduća ponuda obuka bazirala na potražnji. Ne postoji dokumentacija na osnovu koje bi se moglo utvrditi da su IT kadrovi na rukovodećim pozicijama obučeni u vještinama potrebnim za rukovođenje projektima i sl.

Minimalni zahtjevi za uspostavljanjem jednostavnog institucionalnog okvira koji će koordinirati IT edukaciju na svakom od upravnih nivoa nije ostvaren, a ništa se nije uradilo u smjeru poboljšanja saradnje sa odgovarajućim fakultetima.

Prema Kavranu, „[k]apacitet javne uprave za modernizaciju i reformu zavisi od konsolidovane političke volje koja podržava upravne promene. Ipak, ona zavisi i od prilagodljivosti javne uprave i njene spremnosti da se menja kroz kontinuirano obrazovanje i trening“⁶⁵. Nadalje, ako se složimo s Kavranom da su stvaranje specijalizovanih obrazovnih i trening organizacija, odnosno institucionalizovanje i primjena trening strategija i trening programa ključni elementi upravne reforme, odnosno jedna od centralnih dimenzija koje su dio napora da se stvori novi upravni ambijent i efikasni javni sektor⁶⁶, onda ne možemo biti zadovoljni s onim što je do sada učinjeno u pogledu organizovanja sistema upravnog obrazovanja i obuke u okviru reforme javne uprave.

Provođenje mjera koje se odnose na upravno obrazovanje i obuku kasni, njihova implementacija je parcijalna, a gotovo da i nema mjere koja je u potpunosti sprovedena. Provođenje određenog broja reformskih mjera koje su dio projektnih prijedloga predviđenih za finansiranje iz Fonda za reformu javne uprave, zbog sporosti procedura, nije ni započeto. Vrlo često je očigledno da se u obrazloženjima na osnovu kojih je utvrđen napredak u provođenju pojedinih mjera može utvrditi da izvršene aktivnosti ili usvojeni akti zapravo odstupaju od onoga što je bila izvorna namjera predložene mjere ili aktivnosti. Drugim riječima, ostaje nejasno na osnovu čega su u Uredu koordinatora utvrdili napredak u realizaciji određenih mjera.

Nadalje, Izvještaj o napretku, ali i obavljani razgovori sa državnim službenicima upućuju na apsolutnu dominaciju formalnog treninga u procesima obrazovanja i obuke kadrova. Naravno, ovaj pristup, ukoliko se u vidu imaju ograničena finansijska sredstva namijenjena obuci, nije iznenađujući budući da se radi o najekonomičnijem metodi koji je u stanju da obuhvati veliki broj učesnika. „Radionice“ – što je termin koji se uglavnom koristi u izvještajima – se zapravo svode na ex cathedra predavanja, te u manjoj mjeri uvode metode poput proučavanja slučajeva (case study), simulacije i oslanjanja na dodatne audio-vizuelne materijale (npr. filmove, video materijale, itd.). Ovakav pristup ograničava mogućnost kvalitetne i efektne interakcije između predavača i polaznika obuke. Dodatnu otežavajuću okolnost predstavlja i veoma rašireno uvjerenje državnih službenika da obuke koje pohađaju imaju samo formalni značaj, te da nemaju gotovo nikakvog uticaja na njihovu poziciju i napredovanje u službi. Ovakvo uvjerenje ima značajne implikacije na njihovu motiviranost da aktivno sudjeluju u obuci.

⁶⁵ Kavran, Dragoljub. *Javna uprava: reforma, trening, efikasnost*. Beograd: Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije; Udruženje za javnu upravu Srbije; Fakultet organizacionih nauka Univerziteta u Beogradu, 2003., str. 46

⁶⁶ Ibid., str. 47.

Potrebno je naglasiti da se značajan dio mjera koje se odnose na obrazovanje i obuku i dalje realizuje kroz međunarodne projekte podrške javnoj upravi što, u pravilu, ostavlja posljedice na osjećaj „vlasništva“ nad urađenim. Drugim riječima, pažnja organa javne uprave usmjerena prema konkretnim aktivnostima obrazovanja i obuke je aktuelna u toku projektnog perioda i međunarodne podrške. Sa povlačenjem donatorskih sredstava povlači se i interes same institucije za djelovanje u pomenutoj oblasti.

Nije moguće zaključiti da je proces reforme javne uprave unio značajne promjene u funkcionisanje i rad mehanizma koji je nadležan za obrazovanje i obuku kadrova u javnoj upravi. Svi nedostaci nabrojani na samom početku ovog poglavlja i dalje su aktuelni, a dinamika i kvalitet provođenja reformskih mjera u ovoj oblasti ne pružaju garanciju da će u dogledno vrijeme doći do njihovog rješavanja. Dakle, proces reforme javne uprave odvija se bez potrebnih znanja i vještina.

2.3 Imamo li novca?

U cilju preglednosti i lakšeg razumijevanja, dio „finansijske“ analize reforme javne uprave podijelili smo u dva dijela. Prvi predstavlja pregled dvije vrste rashoda: izdvajanja za plate i naknade za period od 2006. do 2009. godine. Drugi se odnosi na analizu strukture budžeta ključnih institucija odgovornih za obuku državnih službenika u sistemu javne uprave. Ključni cilj je svakako pronaći odgovor na sljedeća pitanja: imamo li novca za reformu javne uprave i kako taj novac koristimo?

Uspješnost ostvarenja preuzetih zadataka javne uprave Bosne i Hercegovine u smislu stvarnih potreba naše privrede i društva možemo ocijeniti analizom izdvajanja za plate i materijalne troškove zaposlenih na svim upravnim nivoima.

Analiza rashoda za plate i izdataka za materijal svih upravnih nivoa u BiH

Vrlo često čujemo od najviših funkcionera da institucije vlasti Bosne i Hercegovine hronično pate od nedostatka novca što onemogućava modernizaciju i predstavlja prepreku uvođenju potpuno novih funkcija i uloga koje su svojstvene svakoj reformi. Nešto slično se dešava i kada govorimo o reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini. Argumenti koji se najčešće ističu su:

- državni službenici nisu dovoljno plaćeni za postojeći obim poslova koje obavljaju,
- nepostojanje materijalnih pretpostavki za efikasniji rad državnih službenika,
- unutar same javne uprave ne rade dovoljno obučeni ljudi, a postojeći kadrovi koji bi mogli ponijeti „teret“ reforme nisu adekvatno raspoređeni.

Koliko je ovakav način rukovođenja uspješan najbolje možemo vidjeti kada uporedimo napredak u reformi koji je sadržan u Izvještajima o napretku reforme javne uprave Ureda koordinatora sa **analizom rashoda za plate i naknade kao i izdataka za materijal i usluge**. Time stičemo uvid u to koliko nas je koštalo ono što je do sada urađeno i tek na taj način možemo dati kompletniju ocjenu uspješnosti reforme.

U tabeli 5. predstavljamo izdvajanja za plate i naknade kao i izdatke za materijal i usluge za sva 4 upravna nivoa u periodu 2006 – 2009 godina. Napominjemo da za potrebe ove analize nismo uključili nivo kantona niti opštine. Ovo se često podvodi pod pojam „opšta vlada“ koji je u skladu sa terminologijom Međunarodnog monetarnog fonda. Osnovni ciljevi, tabele i grafikoni koji slijede su uvid u dinamiku kojom su rasle ove dvije vrste rashoda te upoređivanje sa ostvarenim reformskim pomacima koji su postignuti tokom analiziranog perioda.

Tabela 5. Izdvajanja za period 2006 – I-IX 2009* godine za sve upravne nivoe u BiH

2006	UKUPNO	Država	Brčko	FBiH	RS
Plate i naknade	989.322,087	430,696,997	66,218,522	134,902,953	357,503,615
Izdaci za materijal i usluge	320,055,655	113,130,075	73,468,119	43,714,902	89,742,559
2007		Država	Brčko	FBiH	RS
Plate i naknade	1,120,328,582	481,773,047	69,643,734	167,699,689	401,212,112
Izdaci za materijal i usluge	408,253,683	136,905,431	92,039,052	63,744,327	115,564,873
2008		Država	Brčko	FBiH	RS
Plate i naknade	1,421,633,976	548,300,589	69,942,446	220,677,486	582,713,455
Izdaci za materijal i usluge	444,928,629	179,318,435	78,589,278	73,173,083	113,847,833
2009*		Država	Brčko	FBiH	RS
Plate i naknade	1,477,088,791	575,363,214	71,154,897	204,351,147	626,219,533
Izdaci za materijal i usluge	358,439,474	145,215,628	61,844,802	61,276,825	90,102,219

Izvor: nadležne službe za finansije i budžet

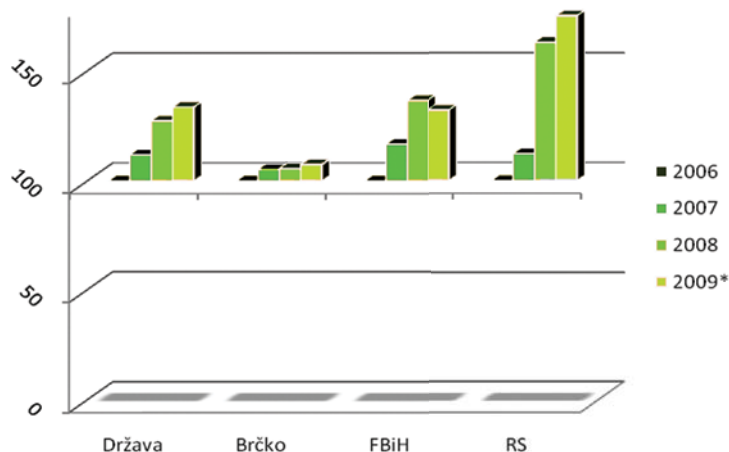
U koloni „ukupno“ vidimo da se izdvajanja za plate i naknade konstantno povećavaju. U odnosu na 2006. godinu izdvajanja su uvećana za skoro 50% dok su izdaci za materijal i usluge konstantno rasli do kraja 2008. godine. Zbog lošijeg performansa ekonomskog sistema i posljedično manjeg priliva u budžete svih upravnih nivoa te ograničenja koje je nametnuo aranžman sa Međunarodnim monetarnim fondom, ovi rashodi su drastično smanjeni u 2009. godini, ali su ipak bili veći za 12% u odnosu na bazni period.

Kada posmatramo kretanje rashoda za plate i naknade po upravnim nivoima (Slika 4⁶⁷) primjećujemo da su ovi rashodi konstantno rasli sa izuzetkom upravnog nivoa FBiH u 2009. godini. Istovremeno vidimo da je izvršenje ove vrste rashoda kod svih upravnih nivoa na višem nivou odnosu na 2006. godinu. Posebno se ističe upravni nivo RS kod kojeg je ovaj rashod u 2009. godini veći za 2/3 u odnosu na 2006. godinu dok je za upravni nivo FBiH i upravni nivo države on veći u odnosu na bazni period za 1/3.

* Za 2009. godinu koristimo ocjenu izvršenja posmatrane vrste rashoda dok za prethodne godine imamo konačna izvršenja prema godišnjim izvještajima o izvršenju budžeta nadležnih službi/ministarstava za budžet i javne finansije.

67 Korištena metodologija je podrazumijevala 2006. godinu kao baznu. Zatim su uspoređivani stvarno izvršeni odabrani rashodi, koji su uslijedili u baznom periodu. Na taj način ostvarena je jasnija slika o dinamici kretanja ovih vrsta rashoda u posmatranom periodu po upravnim nivoima.

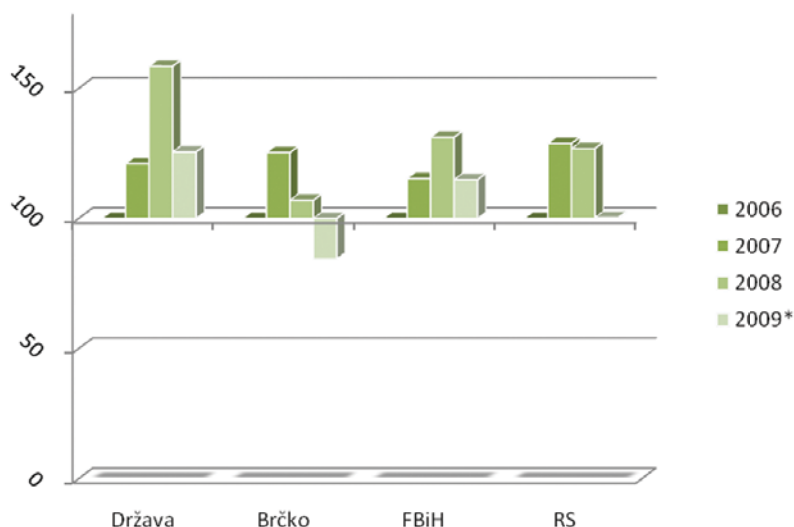
Slika 4. Kretanje rashoda za plate i naknade po upravnim nivoima za period 2006 - 2009*



Izvor: nadležne službe za finansije i budžet

Kada analiziramo rashode na ime materijala i usluga vidimo da su se Republika Srpska i Brčko Distrikt ponašali veoma slično. Oni su počeli smanjivati ove rashode još u 2008. godini, za razliku od državnog nivoa i Federacije BiH koji su nastavili praksu iz prethodnog perioda. Svakako je primjetno da su u 2009. godini svi upravni nivoi, bez izuzetka, ostvarili uštede na ovim pozicijama kako bi se sredstva mogla preusmjeriti u druge, produktivnije svrhe. Dodatno, sa grafikona vidimo da su posmatrani rashodi Brčko Distrikta u 2009. godini niži u odnosu na bazni period ali objašnjenje ovog fenomena treba dodatno potražiti u prekompoziciji sistema finansiranja javnih usluga Brčko Distrikta, a posebno usluga obuhvaćenih zdravstvenim osiguranjem.

Slika 5. Kretanje rashoda za materijal i usluge po upravnim nivoima za period 2006 - 2009*



Izvor: nadležne službe za finansije i budžet*

* Za 2009. godinu koristimo ocjenu izvršenja posmatrane vrste rashoda dok za prethodne godine imamo konačna izvršenja prema godišnjim izvještajima o izvršenju budžeta nadležnih službi/ministarstava za budžet i javne finansije.

Iz gornjih tabela i grafikona možemo zaključiti da upravni nivoi država i RS-a imaju najveći **tempo rasta** analiziranih grupa rashoda u posmatranom periodu. Međutim, ako želimo analizirati visinu ovih vrsta rashoda i vršiti poređenja između upravnih nivoa onda u analizu moramo uključiti i kantonalni nivo vlasti. Tek tada entitetski upravni nivoi postaju uporedivi jer su funkcije sudstva, sigurnosti, obrazovanja, zdravstvene zaštite, itd. u nadležnosti kantona u okviru entiteta FBiH odnosno u nadležnosti entiteta u okviru Republike Srpske. Tabela koja slijedi se odnosi na kantone za istu grupu rashoda.

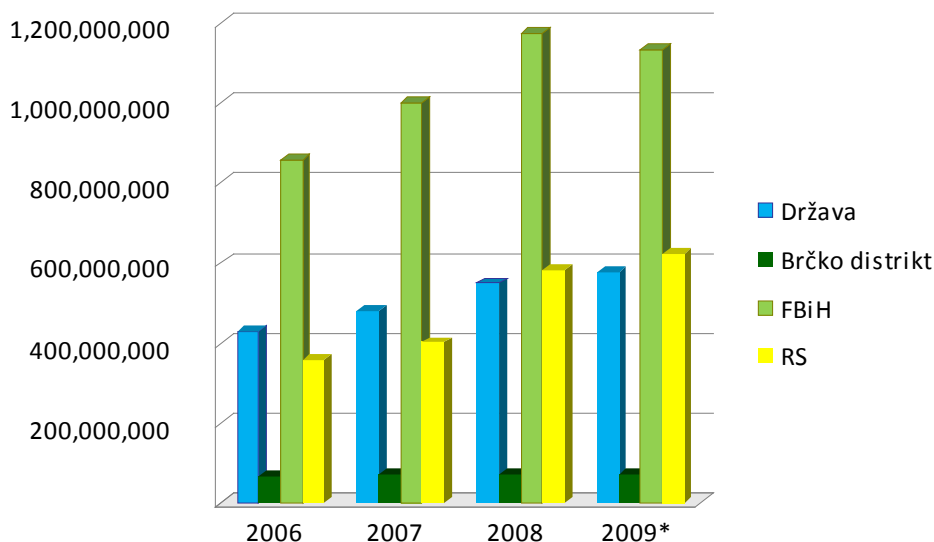
Tabela 6. Pregled odabranih grupa rashoda za period 2006 – 2009*. godine za kantone u FBiH

Kantoni	2006	2007	2008	2009*
Plate i naknade	724.525.509	835.099.856	953.066.625	931,720,531
Izdaci za materijal i usluge	166.946.535	179.132.747	203.137.991	182,052,577

Izvor: nadležne službe za finansije i budžet*

Iz gornje tabele vidimo da se rashodi kantona na ime plata i naknada kreću kontinuirano u visini do 75% ukupnih rashoda za ovu namjenu za sva četiri upravna nivoa ukupno predstavljena u tabeli 5. Drugim riječima, rashodi kantona posmatrani izolovano bili su više nego duplo veći od iste grupe rashoda za upravni nivo Republike Srpske sve do 2008. godine kada se, zbog stupanja na snagu novog zakona o platama državnih službenika u RS, ovaj jaz smanjuje i iznosi još uvijek 10:6 u korist kantonalnog nivoa vlasti u FBiH.

**Slika 6 Kretanje rashoda na ime plaća i naknada
sva 4 upravna nivoa + kantoni**



Izvor: Nadležne službe za finansije i budžet*

Slika 6 ilustrira kretanja rashoda za plate po upravnim nivoima u BiH. Tu se Federacija BiH ističe u odnosu na ostale upravne nivoe po veličini rashoda. Imajući u vidu činjenicu da upravni nivoi FBiH uključujući kantone i RS

* Za 2009. godinu koristimo ocjenu izvršenja posmatrane vrste rashoda dok za prethodne godine imamo konačna izvršenja prema godišnjim izvještajima o izvršenju budžeta nadležnih službi/ministarstava za budžet i javne finansije.

imaju skoro identične upravne nadležnosti i zadaće, onda postavljamo pitanje opravdanosti u smislu veličine i troškova FBiH. Ako posmatramo rashode na ime materijala i usluga, dolazimo do skoro identičnih rezultata. Rashodi kantona ove vrste su, u pravilu, skoro duplo viši od upravnog nivoa Republika Srpska u posmatranom periodu. Istovremeno oni su u prosjeku za 30% viši od upravnog nivoa država. Dodatno, posmatrane grupe rashoda kod kantona se uvećaju za oko 50% u mjesecu decembru u odnosu na prosjek prethodnih 11 mjeseci. Sa druge strane, upravni nivo FBiH ne odstupa značajnije od rezultata ostalih upravnih nivoa kad je riječ o napretku u provođenju Strategije javne uprave.⁶⁸ Skloni smo zaključivanju da se registrovani napredak mogao ostvariti i sa manje ulaganja u masivan upravni aparat u FBiH.

Kao što nam ukazuje i spor napredak u procesu reforme javne uprave analiziran u prvom segmentu ovog istraživanja, unatoč povećanom izdvajanju za plate i naknade uposlenih u javnoj upravi, nismo dobili očekivani efekat u oblasti reforme javne uprave. Iako je povećan broj uposlenih u javnoj upravi u nadi da će na taj način doći do potrebnih novih znanja i vještina, potrebnih za uspješnu tranziciju sistema javne uprave, i pored enormnog povećanja plata i naknada kao novčanog stimulansa državnih službenika, zaključujemo da je željeni rezultat izostao. Ako tome dodamo i konačan cilj sistema javne uprave koji se ogleda u povećanju bogatstva i blagostanja zajednice, onda tek nemamo razloga za zadovoljstvo. Naročito, ako uporedimo povećano izdvajanje za plaće i naknade javnih djelatnika sa velikim padom društvenog bruto proizvoda kao mjere bogatstva i novostvorenim budžetskim deficitima i zaduženjima u 2009. godini koje će dodatno ugroziti stabilnost javnih finansija u danima koji dolaze.

Činjenica ostaje da je javna uprava i dalje neracionalno organizovana, predimenzionirana i veoma rastrošna dok istovremeno adekvatno ne zadovoljava potrebe privrede i građanstva. Poreski obveznici izdvajaju svake godine sve više za potrebe javne uprave i pri tome ne dobijaju adekvatnu protuvrijednost, tj. javna uprava ne ispunjava svoju misiju kreirajući ambijent za unapređenje i razvoj ukupnog ekonomskog i društvenog sistema. To znači da **svi upravni nivoi moraju sveobuhvatno analizirati postojeći nivo rashoda i efekata koje im donosi veoma skup upravni aparat.**

Još jedan dokaz manjka efikasnosti se oslikava u tempu donošenja zakona i ostalih propisa. Zakonodavni nivo u mnogome utiče na nezadovoljavajući rezultat u cjelini. Prisjetimo se samo koliko dugo je Zakon o fiskalnom savjetu pripreman i usaglašavan, te nakon višegodišnjeg apela međunarodnih finansijskih institucija, prvenstveno Međunarodnog monetarnog fonda, usvojen tek u drugoj polovini 2008. godine. Istovremeno, to je bila i jedna od mjera AP 1, u dijelu koji se odnosi na javne finansije i koja je bila preduslov za realizaciju niza ostalih reformskih aktivnosti.

Činjenica je, da je privredni sistem Bosne i Hercegovine imao veoma dobre performanse do IV kvartala 2008. godine. **Bruto društveni proizvod (BDP), kao mjera uspješnosti ekonomije, rastao je prosječno po stopi od skoro 6% godišnje u posljednjih 5-6 godina.**⁶⁹ Reforma fiskalnog sistema, posebno u oblasti indirektnih poreza, rezultirala je enormnim prilivom sredstava u budžete svih upravnih nivoa. Budžeti su se skoro udvostručili u toku svega nekoliko godina. **To znači da su vlasti Bosne i Hercegovine bile u prilici da implementiraju mnogobrojne reforme, uključujući reformu javne uprave. Rezultati,** kao što se najbolje može vidjeti iz izvještaja o sprovođenju mjera iz AP 1, su veoma **skromni**. Imajući u vidu pesimistične rezultate u periodu ekonomskog rasta, postavlja se pitanje šta tek možemo očekivati u vremenu koje je pred nama, sa padom aktivnosti u 2009. godini za 6.1% (podatak se odnosi na region jugoistočne Evrope u cjelini)⁷⁰ i potom izvjestan neutralan rast u narednim godinama? Svi upravni nivoi se ubrzano zadužuju što znači da ćemo teret ovih poteza aktuelne vlasti osjetiti ubrzo te da će isti trajati još dugi niz godina.

Transition Report 2009 Evropske banke za obnovu i razvoj ukazuje na to da uspješna tranzicija uključuje ne samo tržišne mehanizme i aktivnost privatnog sektora, već isto tako i efektivnu interakciju javnog i privatnog sektora i visokokvalitetne državne institucije.⁷¹ Prema posljednjem izvještaju Svjetske Banke⁷², Bosna i Hercegovina se

68 Ured koordinatora za reformu javne uprave. *Kvartalni izvještaj o napretku (praćenje provođenja Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH) za period 1. juli – 30. septembar 2009. godine*. 2009. Dostupno na <http://www.parco.gov.ba/latn/?page=369>

69 European Bank for Reconstruction and Development. *Transition Report 2009*. EBRD: 2010.

70 Ibid.

71 European Bank for Reconstruction and Development. *Transition Report 2009*. EBRD: 2010.

72 Doing Business 2009, World Bank

nalazi na posljednjem mjestu u odnosu na lakoću poslovanja odnosno atraktivnosti poslovnog ambijenta. I to nije sve prema čemu se nalazimo na začelju u poređenju sa ostalim zemljama regiona. Tu su još i indeks percepcije korupcije koju obično vezemo za javni sektor, približavanje Evropskoj Uniji (jedini nismo podnijeli zahtjev za članstvo) kao i ocjenu dinamike tranzicije. Postoji realna opasnost da ekonomska kriza snažno utiče i na sam proces tranzicije to jeste reformskih aktivnosti u zemlji, uključujući i reformu javne uprave. **Propustili smo šansu da reformišemo sistem javne uprave uz mnogo manje napore i u daleko boljim ekonomskim uslovima od onih koji nam predstoje.** Borba za svaku marku iz budžeta bit će žestoka i, ukoliko reforma javne uprave ne bude postavljena visoko na listi prioriteta, imat ćemo stanje kojim ne možemo biti zadovoljni.

Analiza izdvajanja za obuku državnih službenika

U ovom segmentu, postavlja se pitanje šta možemo očekivati u pogledu dodatnih ulaganja u kadrove u narednom periodu, u cilju potpune implementacije reformskih mjera sadržanih u Akcionom planu 1. Zadatak svih agencija za državnu službu je da osiguraju određeni nivo znanja i vještina državnih službenika koji ulaze u javnu upravu. Ukoliko ovaj prvi „filter“ zakaže, dolazi se u situaciju u kojoj je potrebno mnogo dodatnih ulaganja kako bi se nadomjestili nedostaci koji se ne bi ni trebali javiti. To dovodi do izostanka izlaznih rezultata zadovoljavajućeg kvaliteta u dužem vremenskom periodu. Ako tome dodamo i činjenicu velike fluktuacije državnih službenika, naročito na rukovodećim mjestima, dolazi do situacije hroničnog nedostatka potrebnih znanja i vještina koje bi sistematski i kontinuirano doprinosile unaprijeđenju sistema rada javne uprave, povećanom stepenu integrisanosti naše zemlje, kao i sposobnosti usvajanja i sprovođenja osnovnih propisa EU (*Acquis Communautaire*) što predstavlja glavni uslov članstva u EU. Stoga je očigledno da ulaganje u sisteme obuke, najprije putem agencija za državnu službu, nema alternativu.

U nastavku dajemo presjek budžeta Agencije za državnu službu BiH. Budžet Agencije za 2007. godinu odobren je u iznosu od 1.069.026 KM dok je izvršen u iznosu od 848.486 KM⁷³. U 2008. godini budžet Agencije je odobren u visini od 1.192.184 KM dok je izvršen u iznosu od 1.008.227 KM⁷⁴. Dio rashoda koji se odnosi na plate zaposlenih iznosi preko 46%, iako zaposleni u Agenciji ne pružaju direktno obuku državnim službenicima već je samo organizuju i pripremaju.

Putem rashodovne linije „ugovorene usluge i druge usluge“ vrše se isplate predavačima koji su angažovani od strane Agencije za različite oblasti. Ovaj trošak za 2008. godinu iznosio je oko 40% ukupno izvršenog budžeta za tu godinu. Ovo dovodimo u vezu sa jasno definisanim ciljem predstavljenim u dokumentu Strategija reforme javne uprave BiH i njenom Akcionom planu 1 koji kaže da su potrebna izdvajanja za obuku državnih službenika i zaposlenih u sistemu javne uprave u iznosu od 3% predviđenog rashoda na ime plata za tu godinu. Rashodi na ime plata zaposlenih u institucijama BiH za 2008. godinu bili oko 565 miliona KM, pa s tim dolazimo do činjenica da je bilo potrebno predvidjeti oko 17 miliona KM za obuku. Budžet Agencije za državnu službu BiH koja, pored ostalih zadataka, jedina vrši integralnu obuku zaposlenih u javnoj upravi za upravni nivo „država“ predstavlja samo malo više od 5% ovog predviđenog iznosa. Time dolazimo do pokazatelja da budžet Agencije iznosi 20-ti dio sredstava koji bi trebao biti namijenjen za obuku, odnosno da se tek 43 dio od planiranog utroši na direktne obuke državnih službenika.⁷⁵

Kada analiziramo obim i strukturu budžeta Agencije za državnu upravu Republike Srpske, zaključujemo da se ni ovdje ne ispunjava uslov od 3%. Ako tome dodamo veoma skromne odgovornosti Agencije za državnu upravu prilikom prijema državnih službenika, što se najbolje očituje u opisu zadataka da zapošljavanje (kadrovska politika) vrše stariješine organa državne uprave i Vlada RS putem izbornih (konkursnih) komisija, a Agencija za državnu upravu pruža servisne usluge počev od raspisivanja javnog konkursa, tehničkog opsluživanja rada izbornih (konkursnih) komisija, preko potvrđivanja liste uspješnih kandidata do formiranja prijedloga za zapošljavanje⁷⁶, onda i ne treba da čudi ovakav njihov stav.

⁷³ Izvještaj o reviziji Agencije za državnu službu BiH za 2007. godinu – Sarajevo, juni 2008. godine

⁷⁴ Izvještaj o reviziji Agencije za državnu službu BiH za 2008. godinu – Sarajevo, maj 2009. godine

⁷⁵ Od iznosa ukupnog budžeta Agencije od oko 1 milion KM, direktno za obuku se utroši samo oko 400 hiljada, dok ostatak ide za plaće uposlenih u Agenciji koji ne vrše obuke, kao i troškove zakupa, materijala itd. To je otprilike 43 puta manje od 17 miliona KM koliko bi trebalo izdvajati da bi se ispunio minimalni iznos od 3% iznosa rashoda na plaće.

⁷⁶ Moderna uprava, ADU RS, novembar 2009

Ako se osvrnemo na finansijsku strukturu Agencije za državnu službu Federacije BiH spram postavljenog cilja od 3% dolazimo do poražavajućih podataka. Izdvajanja za rad ove Agencije su na nivou od 0.2%⁷⁷. Dodatno, neki kantoni su već otišli nekoliko koraka u osnivanju svoje agencije za državnu službu.

Agencije za državnu službu se suočavaju sa sličnim problemima, mada je magnituda tih problema različita. Kada govorimo o obuci, sve Agencije su se manje-više bazirale na isporučivanje obuka informatičkog opismenjavanja državnih službenika kao i engleskog jezika. Jedino je Agencija za državnu službu RS otišla korak dalje i organizovala nekoliko specijalističkih obuka (npr. Obuka za inspektore Republičkog inspektorata RS).

Isto tako, znamo da svaki budžetski korisnik izdvaja određena sredstva za aktivnosti stručnog usavršavanja zaposlenih ali je veoma teško doći do ukupnog iznosa za određeni upravni nivo. Dodatno, poznato nam je da međunarodna zajednica najvećim dijelom sponzorira studijske posjete i aktivnosti stručnog usavršavanja tako da je zapravo nemoguće doći do podatka o utrošenim sredstvima u svrhu obuke zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine. Otežavajuća okolnost je i to što se jako malo pažnje posvećuje pripremama za određene vrste obuka kao i aktivnosti koje treba da uslijede nakon provedene obuke. Sve to vodi ka neefekasnosti napora za podizanjem nivoa stručnog potencijala zaposlenih u institucijama BiH.

Na kraju zaključujemo da **vlasti Bosne i Hercegovine ne izdvajaju sredstva za obuku u visini od 3% rashoda za bruto plate već mnogo manje**. Finansijska analiza pokazuje da je **tokom 2008. godine izdvojeno oko 20 puta manje od predviđenog, da bi se u 2009. godini i ovaj, izuzetno skroman iznos skoro prepolovio**.⁷⁸ Tako imamo postojeće stanje u kojem su donacije glavni izvor za obavljanje ove aktivnosti u okviru ADS-a. Ukoliko tome dodamo da ADS BiH ne raspolaže osnovnim pretpostavkama za obavljanje svoje funkcije, poput vlastitih prostorija u kojima bi se obavljala obuka kao i činjenice da je svega nekoliko ljudi zaduženo za sve vrste obuka velikog broja državnih službenika, nepostojanja predavača u vlastitim redovima koji bi bili zaduženi za obuku ili bar usvojenih standarda i indikatora uspješnosti isporučenih obuka, imamo nezadovoljavajuću situaciju kada je riječ o ulaganjima u obuku državnih službenika, pa tako i rezultatima iste. **Uočeni problemi poput nepostojanja prateće infrastrukture za izvođenje obuka, uspostavljen mehanizam vrednovanja obuka i mjerenje njihovog doprinosa kvalitetu izlaznih rezultata državnih službenika kao i alociranje nedovoljnih finansijskih resursa za ovu namjenu moraju biti prepoznati i riješeni u što skorijem roku.**

⁷⁷ Nadležne službe za finansije i budžet. Do ovog rezultata se došlo kroz analizu odnosa konsolidovanih rashoda na ime bruto plaća i naknada na nivou FBiH i budžeta Federalne agencije za državnu službu.

⁷⁸ Ako imamo da su rashodi na ime plata zaposlenih u institucijama BiH za 2008. godinu bili oko 565 miliona KM, time dolazimo da je bilo potrebno predvidjeti oko 17 miliona KM za obuku. Budžet Agencije za državnu službu BiH koja, pored ostalih zadataka, jedina vrši integralnu obuku zaposlenih u javnoj upravi za upravni nivo „država“, predstavlja samo malo više od 5% ovog predviđenog iznosa. Time dolazimo do pokazatelja da budžet Agencije iznosi 20ti dio sredstava koji bi trebao biti namijenjen za obuku. Slična situacija je kada analiziramo Agenciju za državnu upravu Republike Srpske kao i Agenciju za državnu službu FBiH.

3. Kako ubrzati reformu?

Reforma javne uprave predstavlja složen i dugotrajan proces te čini važan element čitavog tranzicionog reformskog procesa. Uspjeh reforme se mjeri, prevashodno, njenom sposobnošću da efikasno pruža usluge privredi i građanima sa što manje troškova. Poseban izazov za reformu javne uprave proizilazi iz opšteg političkog konsenzusa za uključivanje Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Šire integracije zahtijevaju prilagođavanje upravnog sistema novim izazovima, što zahtijeva intenzivnu zakonodavnu aktivnost, posebno izgradnja zakonodavnog sistema na principima *Acquis Communautaire*-a.

Reforma državne uprave (na svim nivoima) predstavlja primarnu važnost za ekonomski razvoj svake zemlje, posebno zemalja koje su u tranziciji, pa stoga mora imati bezrezervnu političku podršku. Stvaranje povoljnog stimulativnog ambijenta, kako političkog tako i pravnog, čini ključnu dimenziju reforme. Snažna konsolidacija političke volje mora biti oslonac strateške uloge koju ima uprava na razvoj ekonomskih aktivnosti, posebno na ekonomsku efikasnost i aktivnost u privatnom sektoru. U uslovima kada su tržište i demokratija postali univerzalna socijalna formula, monopolske strukture moraju se transformisati u konkurentske, jer u protivnom ometaju reformski kapacitet. Ako se od ekonomskih subjekata zahtijeva veća produktivnost, zašto se to ne bi tražilo od javne uprave? Naslijeđeni model uprave sa birokratskom i hijerarhijskom strukturom, sa nedovoljnom stručnošću, nedovoljnim znanjem i pretjeranim procedurama koje koristi u svom radu, nije u stanju da prati stvaranje novog društva i njemu prilagođenog privrednog ambijenta. Osjeća se nedostatak izbora i odgovornost prema korisnicima usluga, te pretjerani troškovi i slab kvalitet usluga.

Nalazi do kojih smo došli propitujući faktore političke volje, upravnog znanja i vještina, te neophodnih finansijskih sredstava ne pružaju razloge za optimizam kada se radi o uspjehu procesa reforme javne uprave u BiH. Opšti zaključak se može svesti na jednu rečenicu u kojoj će se ustvrditi kako nema političke volje za koordiniranom reformom javne uprave, kao ni potrebnih savremenih upravnih znanja i vještina kod ključnih reformskih snaga odgovornih za provođenje reformskih mjera i aktivnosti, dok je glavni problem finansija, ne njihova oskudnost, nego neadekvatne procedure dodjele i njihov raspored.

Svrha ovog materijala proizilazi iz već pomenute definicije monitoringa i usmjerena je na formulisanje niza pravnih, političkih i građanskih radnji koje će ubrzati reformske procese i uticati na njihov ukupni kvalitet.

3.1 Pritisnuti lidere!

Ključni nosioci političke volje u Bosni i Hercegovini su lideri najvećih političkih partija. Najbrži put koji vodi stvaranju političke volje za reformu javne uprave i njenu koordinaciju vodi preko pritiska koji će se izvršiti na pomenute lidere. Pitanje koje se postavlja jeste, ko će biti glavni nosioci tog pritiska? U ovom trenutku moguće je govoriti o slijedećim akterima kao faktorima pritiska:

- Opozicione političke partije
- Akteri građanskog društva
- Mediji
- Međunarodna zajednica

Polazeći od činjenice da je reforma javne uprave proces od najvišeg društvenog interesa, njima na raspolaganju stoje slijedeća sredstva pritiska:

- Pravne radnje
- Političko djelovanje
- Nenasilne građanske akcije

Pravne radnje se prvenstveno odnose na **strateško parničenje**, odnosno „svesno i plansko vođenje sudskih postupaka usmerenih na izmenu tumačenja postojećeg zakona ili uklanjanje loših zakonskih odredaba iz

pravnog sistema date države (ukazujući na njihovu neustavnost ili nesaglasnost sa ratifikovanim međunarodnim sporazumima)⁷⁹. Iako nosioci ovih aktivnosti mogu biti i pojedinci i organizacije, ipak se vođenje procesa strateškog parničenja preporučuje organizacijama civilnog društva ili političkim partijama. Ovaj metod se čini najboljim sredstvom pritiska u reformskoj oblasti upravljanja ljudskim potencijalima gdje postoji sumnja u postojanje diskriminatorskih praksi u procedurama regrutovanja, napredovanja i sl.

Pored strateškog parničenja, preporučuju se i intenzivne aktivnosti usmjerene na **podizanje pravne svijesti građana, ali i samih državnih službenika, o njihovim pravima, ali i obavezama, u interakciji sa organima javne uprave**. Ne treba imati nikakve sumnje u činjenicu da samo edukovani i informirani građani mogu generisati javni pritisak koji će od uprave zahtijevati da se ponaša kao servis građanima, te istovremeno privući i pozornost političkih lidera. I ovdje se organizacije civilnog društva javljaju kao ključni nosioci aktivnosti, pri čemu civilno društvo treba shvatiti u širem značenju, koje uključuje i sindikate i ostala profesionalna udruženja državnih službenika. U tom smislu treba osmisliti i realizovati aktivnosti koje za cilj imaju **jačanje kapaciteta sindikalnih i drugih oblika udruživanja upravnih radnika**, a sve u cilju jasne artikulacije njihovih očekivanja u kontekstu reforme javne uprave i snažnog zagovaranja njima bitnih rješenja koja su predviđena Akcionim planom 1 Strategije RJU.

Političke radnje se odnose na djelovanje koje u konačnici zahtijeva podršku političara, najčešće onih koji djeluju u okviru zakonodavnih institucija, ali i međunarodnih institucija i organa, što je naročito značajno za Bosnu i Hercegovinu u kojoj upravo međunarodna zajednica ima specifičan status i jak uticaj na sva društveno – politička zbivanja. U ovom trenutku je potrebno naglasiti da opozicione političke partije i organizacije civilnog društva, kao glavni nosioci političkih radnji, imaju mogućnost da značajno utiču na jačanje političke volje za reformu javne uprave.

Međutim, na osnovu analize medija, može se zaključiti da proces reforme javne uprave, kao strateški društveni projekat koji ne napreduje predviđenom dinamikom, niti postiže očekivane rezultate, kao takav nije prepoznat među akterima civilnog društva kao proces koji treba nadzirati i zahtijevati njegovu što kvalitetniju realizaciju. Umjesto toga, realnost se svodi na usamljene aktivnosti i projekte, poput onoga koji je vodio Centar za humanu politiku, koji nemaju potrebnu snagu da se dovoljno dugo održe u javnom diskursu i na taj način se uključe u dnevni red aktuelnih političkih debata odakle se zapravo i artikuliše politička volja da se nešto uradi, odnosno ne uradi. Bez sumnje, doprinos formiranju političke volje zahtijeva koordinirano i snažno djelovanje organizacija civilnog društva koje, u ovom trenutku, može biti isključivo rezultat **procesa približavanja procesa reforme javne uprave široj javnosti, a naročito svim oblicima građanskog udruživanja i djelovanja**. Sam proces bi se odvijao u nekoliko faza:

- Javna kampanja predstavljanja procesa reforme javne uprave i njenog napretka organizacijama civilnog društva
- „Podjela zona odgovornosti“ ili Program konsultacija i utvrđivanja zasebnih sfera interesovanja (reformskih oblasti ili mjera) za svaku organizaciju civilnog društva koja reformu javne uprave prepoznaje kao prioritet svoj djelovanja
- Program podrške organizacijama civilnog društva koje žele aktivno sudjelovati u procesu reforme javne uprave

Dakle, proces bi počeo sa informisanjem organizacija civilnog društva o reformi javne uprave, a završio bi sa njihovim **konkretnim javnim djelovanjem koje bi za cilj imalo konačno i kvalitetno provođenje predviđenih reformskih aktivnosti i mjera**. U ovom slučaju, konkretno javno djelovanje bi uključivalo pokretanje potrebnih zakonodavnih inicijativa, razvijanje, predlaganje i zagovaranje potrebnih javnih politika, vođenje javnih kampanja sa ciljem mobilizacije javnosti i sl.

Ovdje je potrebno naglasiti značaj koordiniranog djelovanja, koje je od presudne važnosti za trajno održavanje pitanja reforme javne uprave u javnom prostoru i njegove konačne transformacije u konkretne manifestacije političke volje zainteresovane za uspjeh samog procesa. Ovo se može postići samo putem dogovora i stalnog koordiniranja aktivnosti svih aktera uključenih u gore pomenute programe. Nadalje, koordinacija aktivnosti,

⁷⁹ Novicki, Marek. „Monitoring ljudskih prava: nadzor nad poštovanjem ljudskih prava“, str. 10.

ostvareni rezultati, ali i stalna komunikacija svih aktera moraju se iskoristiti i za **održavanje stalnog pritiska usmjerenog na ključne aktere međunarodne zajednice u cilju pozicioniranja reforme javne uprave kao uslova čije ispunjavanje će odrediti napredak Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija**. Naravno, mora se napomenuti da je ova pozicija reforme javne uprave već prepoznata u zvaničnoj komunikaciji između međunarodne zajednice i države Bosne i Hercegovine, ali je u ovom trenutku više deklarativnog nego suštinskog karaktera.

Građanska akcija, kao vid djelovanja koje obuhvata različite forme organizovanog, kolektivnog pritiska na vlast, naravno, bez primjene sile, nadopunjuje se sa političkim djelovanjem. I ovdje, kao o ključnim akterima građanskih akcija govorimo o različitim oblicima građanskog udruživanja, ali i političkim partijama koje su takođe legitimni pokretači građanskih akcija. Ipak, imajući u vidu stvarnost bosanskohercegovačkog političkog života, najrealnije je očekivati da će primat u organizaciji i vođenju građanskih akcija imati ista ona udruženja koja će iskazati i spremnost da učestvuju u programima usmjerenim ka pokretanju političkih radnji s ciljem ubrzanja i jačanja procesa reforme javne uprave.

Inicijativa koja se ovdje preporučuje odnosi se na **podršku i razvijanje programa građanskih akcija, koje će biti sastavni i komplementarni dio građansko-političkog djelovanja i koje će za cilj imati da na inovativan i građanima blizak i razumljiv način ukažu na probleme u funkcionisanju javne uprave**, kao i na činjenicu da se rješenja tih problema nalaze u procesu reforme javne uprave.

3.2 Učiti, učiti i samo učiti!

Očigledno je da reformske mjere posvećene upravnom obrazovanju i obuci Akcionog plana 1 Strategije RJU nisu otklonile ključne nedostatke u ovoj oblasti. Istini za volju, određeni napredak je ipak postignut, ali je i dalje nerealno govoriti o postojanju sistema koji je u stanju prepoznati stvarne i prioritetne potrebe za obukom kadrova u javnoj upravi, a zatim i razviti i provesti, što efikasnije i efektivnije, obrazovne i trening programe koji će te potrebe i zadovoljiti. Također, ne može se reći da postojeći zakonski i podzakonski okvir, niti trenutna praksa u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima, uspostavljaju upravna znanja i vještine državnih službenika kao ključne faktore koji određuju njihovo vrijedovanje, odnosno napredovanje u karijeri.

U nastavku procesa reforme javne uprave, upravnom obrazovanju i obuci se mora posvetiti dodatna pažnja, što se može postići **redefinisanjem pozicije obrazovanja i obuke u postojećem strateškom okviru reforme javne uprave**. U tom smislu, aktuelna priprema Akcionog plana 2 Strategije RJU se čini kao odgovarajući, ali i jedini mogući, prostor za izvođenje pomenutog zahvata. Akcioni plan 2 Strategije RJU ima za cilj reformu raznih sektora javne uprave, i bit će napravljen kroz programe ili planove koji se fokusiraju posebno na poboljšanje sektorskih kapaciteta.⁸⁰

Moguće je utvrditi cijeli niz mjera koje bi omogućile odgovarajuće pozicioniranje upravnog obrazovanja i obuke u kontekstu reforme javne uprave. Na samom početku potrebno je razmišljati o **formiranju Radne grupe za upravno obrazovanje i obuku** čiji bi osnovni zadatak bila izrada **Strategije obrazovanja i obuke za reformu javne uprave**. Pored izrade pomenutog strateškog dokumenta, Radna grupa bi imala i zadatak da: (1) omogući komunikaciju i saradnju između svih institucija uključenih u upravno obrazovanje i obuku (agencije za državnu službu, međunarodne agencije, univerziteti i fakulteti, NVO-i); (2) osigura komunikaciju i saradnju između svih institucija koje se bave upravnim obrazovanjem i obukom sa vladama u BiH i sa Uredom koordinatora za reformu javne uprave. Radna grupa treba biti uspostavljena u okviru postojećeg institucionalnog okvira za koordinaciju reforme javne uprave. Ona će djelovati kao savjetodavno, posmatračko i zagovaračko tijelo koje će doprinijeti adekvatnom pozicioniranju upravnog obrazovanja i obuke u kontekstu reforme javne uprave. Radna grupa će organizovati diskusije o već pomenutim problemima (pravni i institucionalni okvir, finansiranje, koordinacija, kulturne prepreke, strateško planiranje, evaluacija, itd.) i predlagati njihova rješenja vladama, Uredu koordinatora i pojedinačnim institucijama.

80 Ured koordinatora za reformu javne uprave. Dostupno na <http://parco.gov.ba/latn/?page=92>. (Pristupljeno 24.01.2010.)

Iako opseg ovog izvještaja ne dozvoljava detaljnu elaboraciju eventualnog sadržaja pomenute Strategije obrazovanja i obuke za reformu javne uprave, moguće je izdvojiti nekoliko mjera koje bi sasvim sigurno zauzele centralnu poziciju unutar Strategije. Na prvom mjestu, zahtijevalo bi se **donošenje i provođenje dodatnih, ili izmjena postojećih, zakonskih i podzakonskih akata koji tretiraju obrazovanje i obuku u javnoj upravi**. Cilj ovog napora je doprinos uspostavljanju održivog sistema upravnog obrazovanja i obuke u Bosni i Hercegovini što bi, između ostalog, značilo: zakonom utvrđeno priznavanje principa i standarda sistema obuke državnih službenika; detaljniju razradu sistema finansiranja obrazovanja i obuke u javnoj upravi; zakonsko uobličavanje obaveznih obrazovnih i trening kurseva i programa za sve pozicije u državnoj službi (od pripravničkih do najviših rukovodećih pozicija); dodatno regulisanje saradnje između centralnih (agencije za državnu službu) i perifernih (kadrovske jedinice) jedinica odgovornih za upravljanje ljudskim resursima, naravno, u kontekstu upravnog obrazovanja i obuke; regulisanje pristupa profesiji za diplomirane stručnjake u oblasti javne uprave; regulisanje saradnje sa univerzitetima i drugim akademskim i obrazovnim institucijama, uključujući i NVO-e; utvrđivanje sankcija za institucije i pojedince/državne službenike koji ne postupaju u skladu sa zakonom.

Strategija bi se pobrinula i za aktivnije uključivanje akademske zajednice u proces reforme javne uprave i to prvenstveno putem **pokretanja interdisciplinarnog postdiplomskog programa u oblasti javne uprave**. Njegov osnovni mandat bi bio da utemelji centralnu tačku unutar sistema visokog obrazovanja u BiH namijenjenu akademskom studiju javne uprave u potpunosti usklađenom sa potrebama procesa reforme javne uprave. Specifičniji cilj prvog/pilot programa bi se odnosio na pripremu za osnivanje Instituta za javnu upravu (Institut) u BiH koji je predviđen Strategijom i Akcionim planom 1. Ukoliko se u obzir uzme trenutna dinamika reforme javne uprave, nije vrlo vjerovatno da će Institut biti uspostavljen u bližoj budućnosti, što ostavlja dovoljno vremena da se putem ovog i sličnih programa pripremi kadrovska osnova za budući Institut.

Program će imati zadatak da obrazuje grupu stručnjaka/naučnika koji će biti profesionalno angažovani u Institutu, bilo kao uposlenici, bilo kao vanjski saradnici (menadžeri, treneri, istraživači i savjetnici). Sličan pristup osnivanju institucije za obrazovanje i trening svojevremeno je primjenjen u Sloveniji i Srbiji⁸¹.

Predloženi postdiplomski program bio bi interdisciplinaran i imao bi kurseve koji bi predstavili politički, pravni i menadžerski pristup javnoj upravi. Naravno, potrebe i zahtjevi budućeg Instituta za javnu upravu bili bi ključni faktori u definisanju nastavnog plana i programa.

I vlade u Bosni i Hercegovini će morati dati svoj doprinos usvajanjem odgovarajućih pravnih propisa i na taj način omogućavajući da prva generacija diplomaca bude profesionalno angažovana u Institutu i drugim institucijama uključenim u sprovođenje reformu javne uprave. (Ured koordinatora, agencije za državnu službu).

Ipak, imajući u vidu da je reforma javne uprave u toku, jedna od najbitnijih mjera u okviru Strategije bi bila ona koja zagovara sprovođenje **jednogodišnjeg specijaliziranog akcionog treninga u upravljanju ljudskim resursima sa posebnim fokusom na utvrđivanju stvarnih potreba za obukom**. Koncept „učenja kroz rad“ je u pozadini ove mjere. Imajući na umu veličinu javne uprave program treba da ima ambiciju uključivanja kadrovske jedinice svih institucija i agencija svih upravnih nivoa obuhvaćenih reformom. Program će biti jedna vrsta akcionog treninga koji ima prilično praktičan pristup menadžerskom razvoju koji integriše formalne metode obuke sa neformalnim obučavanjem kroz rješavanje problema na konkretnoj radnoj poziciji⁸². Vrijednost metoda akcionog treninga je u tome da „uključuje učenje kroz rješavanje problema i rješavanje problema kroz učenje“⁸³. Metod ima pet bitnih karakteristika: (1) usmjeren je na učinak; (2) usmjeren je na konkretnu situaciju; (3) sistematičnost; (4) usmjeren je na izgradnju kapaciteta; (5) podrazumijeva integraciju treninga, istraživanja i savjetovanja.

Predloženi akcioni trening treba shvatiti kao organizacionu intervenciju usmjerenu na identifikaciju stvarnih

81 MASTER projekat, slovenačko-švajcarski program za modernizaciju javne uprave, predstavljao je prvi korak ka uspostavljanju slovenačke Uprave akademije (Izvor: Country Profiles of Civil Service Training Systems: SIGMA Papes: No. 12, 1997). Državni službenici obrazovani kroz ovaj projekat još uvijek predstavljaju ključno osoblje slovenačkih institucija odgovornih za razvoj i obuku državnih službenika (Tirpin, 2004). U Srbiji, na Pravnom fakultetu u Beogradu organizovan je postdiplomski program kao početak profesionalne pripreme budućih trenera u Institutu za javnu upravu (Kavran, 2003).

82 Kerrigan, John E. i Jeffrey S. Luke, "Public Administration Education and Training in the Third World: Problems and Opportunities. *Policy Studies Review*, Vol. 8, br. 4 (1989).

83 Ibid.

potreba za obukom kadrova u javnoj upravi. Učesnici će poduzeti akciju usmjerenu na rješavanje problema, a ne samo razmišljati o njemu i analizirati ga, što se inače dešava u formalnom treningu.⁸⁴

S obzirom na prirodu i sadržaj gore navedenih preporuka očigledno je da bi glavni nosilac aktivnosti usmjerenih na njihovu realizaciju zapravo bio Ured koordinatora. Postavlja se pitanje koje se odnosi na moguću ulogu aktera građanskog društva u unapređenju sistema upravnog obrazovanja i obuke. U ovom pogledu moguće je istaći jedan pravac djelovanja koji bi mogao da objedini cijeli niz građanskih aktivnosti usmjerenih na ubrzanje i kvalitetno izvođenje reforme javne uprave. Osnov za njegovo definisanje je specifični ambijent u kojem djeluje bosanskohercegovačko civilno društvo, koje je u značajnoj mjeri određeno konstantnom komunikacijom i saradnjom sa međunarodnom zajednicom u formi zajedničkih programa i projekata. Zahvaljujući toj karakteristici, koja i nije imala baš najbolje posljedice za civilno društvo u Bosni i Hercegovini u cjelini, brojne nevladine organizacije i udruženja građana posjeduju znanja i vještine koje su sada od ključne važnosti za uspjeh reforme javne uprave, poput upravljanja projektima, odnosa s javnošću, upravljanja putem rezultata, procjene učinka, metoda novog javnog menadžmenta, itd. **Osnivanjem nevladine organizacije koja bi se nazvala „Centar za javnu upravu“ ili „Upravna akademija“ i sl., omogućila bi se efikasna koncentracija znanja i vještina iz nevladinog sektora koje su potrebne i javnom sektoru i utvrdili bi se modeli saradnje sa institucionalnim okvirom reforme javne uprave.** Kako bi se osigurala kvalitetna komunikacija, osnivačku skupštinu ove organizacije bi činili i državni službenici, ključni nosioci reformskih aktivnosti, vladini i nevladini stručnjaci i eksperti u oblasti upravljanja ljudskim resursima, predstavnici akademske zajednice i predstavnici međunarodne donatorske zajednice. **Organizacija bi se bavila širokim spektrom djelatnosti od naučno-istraživačkog rada u oblasti javne uprave, pripreme i zagovaranja odgovarajućih javnih politika, do razvijanja i provođenja obrazovnih i trening programa namijenjenih javnoj upravi i utemeljenih na metodama poput „trening na poslu“, „akcioni trening“ i „procesni trening“.** Svi resursi, i materijalni i ljudski, angažovani kroz ovaj oblik građanskog djelovanja bi se u trenutku kada dođe do formiranja Instituta za javnu upravu uključili u materijalnu i kadrovsku osnovu na kojoj bi Institut djelovao. Drugim riječima, **ova organizacija bi djelovala, naravno, imajući u vidu ograničenja koja nameće status nevladine organizacije, kao zamjenska institucija za nedostajući i prijeko potrebni Institut.**

3.3 Ulagati na sigurno!

Izdvajanja za obuku državnih službenika su pokazatelj ozbiljnosti pristupa u pronalaženju rješenja za unaprijeđenje upravnih struktura. Imajući u vidu gore navedene podatke ne može iznenaditi činjenica da je reforma značajno usporena i da javna uprava, s razlogom, u kontinuitetu dobije negativne ocjene od strane domaćih i stranih institucija koje prate proces reforme javne uprave. **Rashode na ime plata i naknada, kao i izdatke za materijal i usluge, treba posmatrati kao investiciju i, ukoliko ona ne daje željene efekte, potrebno ih je hitno analizirati i redefinisati.** Rashode državne uprave treba uskladiti sa ekonomskim rastom, to jeste ne dozvoliti da oni i dalje rastu, što znači da relativno raste i poresko opterećenje građana dok privreda trpi.⁸⁵ **U kontekstu sada opadajućeg BDP, postaje od krucijalne važnosti efikasno koristiti budžetska sredstva dostupna za reformu javne uprave – znači, ulagati na sigurno.**

Vlasti u Bosni i Hercegovini u kontekstu reforme javne uprave treba da se drže usaglašenih zadataka i rokova za njihovo izvršavanje. **Potrebno je dodatno ulagati u kadrove koji su u stanju da iznesu teret reforme,** to jeste iznaći sredstva koja bi bila namijenjena za profesionalno usavršavanje i razvoj javnih djelatnika, kao i njihovo motivisanje za efikasno izvršavanje povjerenih im javnih poslova. **Rad i radni rezultati moraju postati jedino mjerilo nagrađivanja.** To se odnosi kako na nivo pojedinca, tako i na nivo organizacione jedinice i organizacije u cjelini. Uvođenje takmičarskog duha može biti način oslobađanja `uspavanog` radnog i kreativnog potencijala u javnoj administraciji.

Analizirajući dosadašnji rad **Fonda za javnu upravu** ne možemo biti zadovoljni u potpunosti. Činjenica je da su stvorena osnovna pravila i procedure rada, ali istina je da oni nisu dali rezultate do sada. Tako imamo situaciju

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ European Bank for Reconstruction and Development. *Transition Report 2009*. EBRD: 2010.

da za nešto manje od tri godine postojanja ovog Fonda niti jedan projekat nije započeo sa realizacijom. Previše vremena se troši na usaglašavanje svih detalja koji bi bili prihvatljivi za sve učesnike u odlučivanju; nadzorne timove upravnih nivoa po reformskim oblastima, koordinate Ureda koordinatora i predstavnike donatorske zajednice. Korisna preporuka od strane predstavnika upravnog nivoa Republike Srpske je da se **prilikom odabira projekata i dobijanja sredstava za njegovo finansiranje uzmu u obzir realne okolnosti, poput različitih početnih pozicija kada se zajednički krenulo u reformu javne uprave, kao i trenutno različit stepen razvoja, ali i postojećih i budućih potreba kako bi ovaj instrument odgovorio svojoj svrsi.**⁸⁶ Obzirom na različite početne pozicije upravnih nivoa, kao i trenutno različit postignuti nivo u reformi javne uprave **predlažemo izdvajanje jednog dijela sredstava Fonda za reformu javne uprave koji bi bio namijenjen upravnim nivoima pojedinačno za realizaciju odabranih aktivnosti**, čime bi se pomjerali sa mrtve tačke i učinili mali početni uspjesi koji bi indukovali sprovođenje zajednički usaglašenih reformskih mjera. To bi se moglo opisati kao apel za **postepenu konvergenciju svih upravnih nivoa poštujući, u ovom prijelaznom periodu, njihove različite potrebe.**

Dodatno, **potrebno je uvesti metode „organizacionog pamćenja**“, što je u skladu sa ISO standardima, koji se odnose na javnu upravu, a tiču se **dokumentacije procesa** i procedura sa jasno **označenim ulaznim i izlaznim informacijama**, nosiocima aktivnosti i definisanim vremenskim okvirom za donošenje predviđenih odluka. **Ostavljanje pisanih tragova** u obliku memoranduma o svim bitnim aktivnostima je ključna stvar za uvođenje sistema organizacionog pamćenja. Dodatno, poželjno je da novi rukovodilac provede određeno vrijeme sa odlazećim kako bi se pravovremeno i adekvatno informisao o važnim i urgentnim zadacima koji se nalaze pred organizacijom ili organizacionom jedinicom. S tim u vezi bilo bi dobro istražiti koliki su troškovi sada već višegodišnjeg neimenovanja rukovodilaca nekih od najvažnijih institucija u zemlji.

Na kraju, ukoliko detaljno analiziramo mjere predstavljene u Akcionom planu 1 primjetit ćemo da njihova realizacija ne zahtijeva značajna materijalna ulaganja već su **proizvod ljudskog faktora i političke podrške uz adekvatnu organizacionu pretpostavku**. Ako prihvatimo ovu polaznu hipotezu, uz činjenicu da već danas postoji veliki kadrovski potencijal unutar sistema javne uprave za koji izdvajamo svake godine sve više novca, time dolazimo do zaključka da uspjeh reforme sistema javne uprave dominantno zavisi od rukovodećih državnih službenika⁸⁷, uz postojanje političke podrške jasnoj putanji kojom treba da se kreće društvena zajednica u cjelini. Samo na taj način možemo unaprijediti odnos ulaganja i koristi od državne službe što nam i treba biti ultimativni cilj.

⁸⁶ Stojanka Čulibrk (pomoćnik Ministra za upravu i lokalnu samoupravu RS – resor za upravu) i Mikan Davidović (Načelnik odjeljenja za reformu javne uprave unutar resora za upravu Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu RS). Intervju. 21.01.2010.

⁸⁷ Službenici koji definišu potrebu za resursima, vrše njihov raspored, nagrađuju i kažnjavaju izvršiocima i na kraju budu odgovorni za ne/postignuto.

4. Zaključak

„Na kraju, inicijativa za izmjene Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, prema kojem bi se pomoćnicima ministara, sekretarima u državnim institucijama i ministarstvima, te direktorima ureda i agencija oduzeo status državnog službenika, je također u suprotnosti sa međunarodnim standardima i direktno doprinosi politizaciji državne uprave. Krajnji cilj ove inicijative jeste omogućavanje da, osim ministara i zamjenika, još čitav niz pozicija u okviru ministarstava bude postavljan po političkoj liniji, a ne na osnovu stručnih kvalifikacija i nezavisno od toga koja stranka vrši vlast, pa samim time i osiguravanje podobnih stranačkih, a ne stručnih, kadrova državne uprave Bosne i Hercegovine. Imenovanje kadrova prilikom svake promjene vlasti, odnosno postavljanje samo podobnih kadrova, predstavljao bi udar na nezavisnost i profesionalnost u državnoj službi, i doveo bi do potpunog preuzimanja političke kontrole nad institucijama BiH.“⁸⁸

Preuzeti dio iz otvorenog pisma koje je nevladina organizacija Transparency International BiH uputila delegatima u Parlamentarnoj skupštini BiH u povodu nedavnih zakonskih inicijativa dodatno potvrđuje neke od osnovnih zaključaka već pomenutih u tekstu. Na prvom mjestu, samo pojavljivanje ovakve zakonske inicijative više nego jasno ukazuje na već utvrđeni nedostatak političke volje za reformom javne uprave u skladu sa ključnim principima dobre uprave. Ovakim prijedlozima politička elita pokazuje svoje nerazumijevanje i nepoznavanje osnovnih elemenata reforme javne uprave i njenih procesa.

S druge strane, djelovanje Transparency International-a, utvrđuje model djelovanja civilnog društva u procesu reforme javne uprave. Više je nego očigledna potreba da se monitoring reforme javne uprave nastavi, te da mu se pridruži što veći broj aktera iz civilnog društva, shvaćenog u nešto širem smislu koje uključuje i nevladine organizacije, ali i sindikalne organizacije državnih službenika, te akademsku zajednicu. Ovakav angažman je, izuzev periodičnih intervencija, do sada uglavnom izostajao, a može se pretpostaviti da je razlog tome nedovoljno razvijena svijest ali i znanje o značaju reforme javne uprave i potrebe za njenom reformom. Zato je očigledno da uspostavljanju šireg građanskog fronta u ovoj oblasti mora prethoditi javna kampanja koju će osmisлити i voditi oni akteri koji posjeduju iskustvo u ovoj oblasti i koji će biti u stanju da mobiliziraju širu javnost i civilno društvo. Sam sadržaj kampanje bi bio fokusiran na educiranje o javnoj upravi, upoznavanje sa procesom reforme javne uprave, odnosno njenim ključnim dokumentima poput Strategije RJU i Akcionog plana 1, i ostvarenim napretkom. Pored toga, akteri koji bi bili obuhvaćeni kampanjom bi imali priliku da prepoznaju svoj interes u reformskom procesu, odnosno njegovim dijelovima, kao i da se upoznaju sa, već pomenutim, spektrom pravnih, političkih i građanskih akcija koji im stoji na raspolaganju u njihovom eventualnom nastojanju da zaštite svoje interese.

U ovom radu su navedene samo neke od brojnih činjenica koje govore u prilog tezi da javna uprava ne odgovara potrebama društva, kao i da se proces njene reforme ne odvija planiranom dinamikom i ne donosi očekivane promjene. Ne smiju se gajiti iluzije da, ukoliko pažnju javnosti i dalje budu zaokupljale dnevno-političke teme i pitanja koja nemaju kapacitet da riješe suštinske društvene probleme, poput pitanja referenduma, pa čak i ustavnih promjena, građani i građanke Bosne i Hercegovine mogu u skorijoj budućnosti računati na članstvo u Evropskoj uniji, ekonomski razvoj, socijalnu i zdravstvenu sigurnost, dobro obrazovanje i sve ostale elemente koji čine stabilno društvo na putu napretka. Ako se reforma javne uprave, taj ključni razvojni mehanizam, prepusti isključivo političkim elitama i nedovoljno koordiniranim međunarodnim faktorima, Bosna i Hercegovina neće napredovati.

⁸⁸ Transparency International Bosna i Hercegovina. „Otvoreno pismo članovima Parlamentarne skupštine BiH povodom zakonskih inicijativa koje su u suprotnosti sa demokratskim principima i interesima građana.“ Dostupno na: http://www.ti-bih.org/documents/19-01-2010/19-01_otvoreno_pismo.pdf. Pristupljeno: 29.01.2010.

Bibliografija

- ADU RS. *Moderna uprava*. Agencija za državnu službu RS, br. 1, januar 2008.
- Ahmetović, Damir. Specijalista za reformu javne uprave, UNDP. Intervju. 17.11.2009.
- Bosna i Hercegovina. *Strategija reforme javne uprave*. 2006.
- Branković, Azra. Stručna savjetnica za reformsku oblast javne finansije, PARCO. Intervju. 17.11. i 08.12.2009.
- Centri civilnih inicijativa. „Monitoring rada Vijeća ministara BiH za period 01.01. – 30.09.2009. godine“. Dostupno na <http://www.ccibh.org/dataf/VMBiHIX2009.pdf>
- Centar za humanu politiku. „Izveštaj o praćenju procesa reforme javne uprave u prvoj polovini 2008. godine“. Dostupno na www.javnauprava.ba
- Centar za ljudska prava u Univerzitetu u Sarajevu. *Ljudska prava u BiH 2008: Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava sa ispitivanjem javnog mnijenja*. Sarajevo, 2009. Dostupno na: <http://www.hrc.unsa.ba/hrr2008/PDFS/ljudskapravaubih2008.pdf>
- Cenić, Svetlana. „Sporazum o destabilizaciji i razdruživanju.“ BH DANI. 06.11.2009.
- Ćulibrk, Stojanka (pomoćnik Ministra za upravu i lokalnu samoupravu RS – resor za upravu) i Mikan Davidović (Načelnik odjeljenja za reformu javne uprave unutar resora za upravu Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu RS). Intervju. 21.01.2010.
- Dimitrijević, Pavle. *Organizacija i metodi rada javne uprave*. Beograd: Savremena administracija, 1959.
- Drnda, M. „Federalno ministarstvo pravde bi da sruši sve što smo napravili dobro.“ *Dnevni avaz*. 26.01.2008.
- European Bank for Reconstruction and Development. *Transition Report 2009*. EBRD: 2010.
- European Commision, Izveštaj Programa podrške kvalitetu u upravama zemalja centralne i istočne Evrope (SIGMA) o bosanskohercegovačkoj upravi, dostupno na <http://www.sigmaweb.org/dataoe-cd/27/7/41798116.pdf>
- Evropska komisija. *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2008. godini*. Dostupno na http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/najvazniji_dokumenti/dokumenti_eu/?id=2459.
- Evropska komisija. *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini*. Dostupno na http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/najvazniji_dokumenti/dokumenti_eu/?id=3783
- Foreign Policy. *The Failed States Index 2009*. Dostupno na http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_interactive_map_and_rankings
- Hadžić, Damir. Specijalista za reformu javne uprave i član Upravnog odbora Fonda za RJU, DFID. Intervju. 08.12.2009.
- Kadić, Hazim. Pomoćnik direktora ADS BiH i Zdravko Kujudžija, šef odsjeka za obuke. Intervju. 29.10.2009. i 22.01.2010.
- Karajica, Vladimir. Načelnik odjeljenja za obuku i analitičke poslove, ADU RS. Intervju. 21.01.2010.
- Katana, Gordana. „Najbolje plaćeni radnici u BiH: istraživanje o reformi javne uprave.“ *Oslobođenje*. 24.01.2009.
- Kavran, Dragoljub. *Javna uprava: reforma, trening, efikasnost*. Beograd: Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije; Udruženje za javnu upravu Srbije; Fakultet organizacionih nauka Univerziteta u Beogradu, 2003.
- Musić, Suad. Zamjenik direktora Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH - PARCO. Intervju. 08.12.2009.
- Novicki, Marek. „Monitoring ljudskih prava: nadzor nad poštovanjem ljudskih prava“. Beograd: Građanske inicijative, udruženje građana za demokratiju i civilno obrazovanje, 2004.
- Rener, M. „BiH tek očekuje pravi udar krize.“ *Nezavisne novine*. 29.12.2009.
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Dostupno na http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=743&template_id=14&pageIndex=1
- Stojanović, Arlett. Specijalista za reformu javne uprave, UNDP. Intervju. 08.12.2009.
- Šegrt, R. „Dodik: Neophodna reforma javne uprave.“ *Nezavisne novine*. 07.10.2009.
- Šestan, Samir. „Šiljenje glogovog kolca: CHP analizirao stanje u javnoj upravi i njenu reformu.“ *START*. 22.01.2008.
- Transparency International. *Corruption Perception Index 2009*. Dostupno na http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table.
- Transparency International Bosna i Hercegovina. „Otvoreno pismo članovima Parlamentarne skupštine BiH

povodom zakonskih inicijativa koje su u suprotnosti sa demokratskim principima i interesima građana.”
Dostupno na: http://www.ti-bih.org/documents/19-01-2010/19.01_otvoreno_pismo.pdf.

- UNDP. *Statistics of the Human Development Report*. Dostupno na <http://hdr.undp.org/en/statistics/>
- Ured koordinatora za reformu javne uprave. *Kvartalni izvještaj o napretku (praćenje provođenja Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH) za period 1. juli – 30. septembar 2009. godine*. 2009. Dostupno na <http://www.parco.gov.ba/latn/?page=369>
- Ured za reviziju institucija BiH. *Izvještaj o reviziji Agencije za državnu službu BiH za 2007. godinu*. Sarajevo, 2008. Dostupno na http://revizija.gov.ba/hr/audit-rep/doc07/IZV_ADS_07_HR.pdf
- Vele, F. i H. Orahovac. „Zapadnohercegovački kanton ruši ustavni poredak Federacije BiH.” *Dnevni avaz*. 20.09.2008.
- World Bank. *Doing Business 2009*. Dostupno na www.worldbank.ba
- Živanović, Miroslav. *Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini: Procjena kapaciteta za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave*. 2007. Dostupno na http://www.soros.org.ba/images_vijesti/stipendisti_2007/studija_bh_06/miroslav_zivanovic_final_policy_study_bh.pdf



Aleksandar Eskić je dugogodišnji saradnik ACIPS-a iz Banja Luke. Njegova interesovanja se tiču sistema javne administracije i analize javnih politika, javnih finansija, fiskalne politike, makroekonomije kao i odnosa između različitih nivoa vlasti. Dosadašnje radno iskustvo je vezano za rad na projektima unapređenja različitih aspekata javne uprave i ekonomskog razvoja širom Bosne i Hercegovine. Trenutno zaposlen u Odjeljenju za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje gdje radi na analizi fiskalne pozicije svih upravnih nivoa, izradi projekcija prihoda i pripremi propisa iz oblasti indirektnih poreza usklađenim sa smjernicama EU. Tokom akademske 2005-2006. godine, kao *Hubert H. Humphrey Fellow*, boravi u Sjedinjenim Američkim Državama na *University of North Carolina – School of Government* i *Duke University – Public Policy Institute*, gdje se fokusira na pitanja javne administracije i analize javne politike i njihovih najboljih praksi iz domena razvoja budžeta i višegodišnjeg kapitalnog planiranja. Politički se nije angažovao do sada.

* U koncipiranju istraživanja kao i istraživačkom procesu je aktivno učestvovao i **Miroslav Živanović** do novembra 2009., kada je preuzeo poziciju dogradonačelnika Grada Sarajeva.

Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS) je nevladino udruženje eksperata u području evropskih integracijskih procesa, demokratije, ljudskih prava, upravljanja državom, humanitarnih poslova, rodni studija i religijskih studija. Asocijacija je osnovana u februaru 2003. godine, kao rezultat aktivnosti Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu. ACIPS je proizvod težnje da se na jednom mjestu okupi intelektualni i liderski potencijal magistara ove obrazovne institucije. Članovi organizacije aktivni su u vladinom i nevladinom sektoru, civilnom društvu i međunarodnim organizacijama u BiH i regionu.

Primarni interes organizacije jeste buđenje i razvijanje javne svijesti o ključnim temama u društvu kroz sprovođenje istraživačkih i studija javnih politika. Osim direktnog angažmana u kreiranju i istraživanju politika, ACIPS također održava redovnu komunikaciju sa političarima, građanima BiH, predstavnicima NVO sektora i medija.

Dugoročni strateški ciljevi ACIPS-a su:

- Identificirati najrelevantnija pitanja u procesima evropskih integracija i izazove sa kojima se danas BiH suočava;
- Ostvariti visok standard nezavisnog istraživanja politika, primjenjivog u kontekstu BiH;
- Širiti rezultate istraživanja politika i proistekle stavove relevantnim interesnim stranama i široj javnosti, te zagovarati implementacije ovih rezultata;
- Ostvarivanje dijaloga i saradnje sa drugim institucijama za istraživanje politika, vladama i organizacijama civilnog društva u BiH i širem regionu.

QUO VADIS, UPRAVO?

Procjena ostvarenog napretka u provođenju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini

Izdavač: Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS),
Zmaja od Bosne 8, 71000 Sarajevo
Za izdavača: Sanel Huskić
Istraživač: Aleksandar Eskić
Dizajn i prelom: Enes Huseinčehajić

Sarajevo, januar 2010.



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world