

## PARM

### REFORMA JAVNE UPRAVE

E-NEWSLETTER

DRUGO IZDANJE

Decembar 2015

#### 1. **Prezentacija analize „Efikasnost i učinkovitost u strukturama državnih organa javne uprave u BiH“**



Tokom 2015. godine Transparency International u BiH je nastavio sa aktivnostima monitoringa reforme javne uprave u BiH. U tom kontekstu, 13. jula 2015. godine, održana je prezentacija za medije pod nazivom „Efikasnost i učinkovitost organa državne službe u upravnim strukturama BiH“, sa ciljem prezentacije ključnih prioriteta u oblasti reforme javne uprave u BiH.

Istraživanje je pokazalo da je stanje u javnoj upravi neodrživo, te da reforme koje se provode u ovom polju nikako ne daju željene rezultate. Ovaj problem se posebno ističe kada se uzme u obzir količina sredstava uloženi u reformu javne uprave. Neefikasna i glomazna javna uprava, neprofesionalnost iste, nedostatak transparentnosti, odgovornosti i integriteta u njenom radu, te korupcija i neracionalno trošenje budžetskih sredstava predstavljaju neke od najznačajnijih problema identificiranih u radu javne administracije. Posebno zabrinjava činjenica da se država (vlasti) u BiH na svim nivoima zadužuju kako bi pokrili nedostatak sredstava za finansiranje preglomazne javne uprave.

Zaključeno je da bi institucije u BiH morale ozbiljnije shvatiti i preuzeti odgovornost za reformske procese, te da bi građani u konačnici trebali da osjete pozitivne promjene u funkcionisanju javne uprave. Preglomazan, neefikasan i skup administrativni aparat predstavlja jedan od najvećih problema sa kojima će se BiH morati suočiti u budućnosti. Obzirom da se reforma javne uprave nalazi visoko na listi prioriteta EU u procesu pridruživanja, aktivnosti u ovom polju će zahtjevati ozbiljne reformske poduhvate kako bi se administracija učinila transparentnijom, efikasnijom i djelotvornijom, korisnom za sve građane. Transparentnost i otvorenost javne uprave predstavljaju ključne izazove u budućnosti, obzirom da su ovo neki od osnovnih preduslova za efikasniju borbu protiv korupcije.

Na prezentaciji su se medijima obratili i ambasador Švedske u BiH, Nj.E. Fredrik Schiller, te šef Delegacije EU u BiH i specijalni predstavnik EU u BiH, Nj.E. Lars-Gunnar Wigemark. Istakli su da politički lideri i vladine institucije moraju ozbiljnije shvatiti i preuzeti odgovornost za reformske procese, te da se ne smije zaboraviti da građani u konačnici treba da osjete rezultate provođenja reformskih aktivnosti. Također, podsjetili su da je reforma javne uprave visoko na listi prioriteta EU u procesu proširenja, a da BiH ima previše skup administrativni aparat i da je problem korupcije jedan od ključnih izazova.

Otvorena su i pitanja efikasnosti u radu javne uprave koja se fokusiraju na analizu individualnog rada i efikasnosti zaposlenika u javnoj upravi, kao i efikasnost i učinkovitost na institucionalnom nivou. U narednom periodu će poseban fokus biti stavljen na identifikaciju i lociranje političke odgovornosti za reformu javne uprave, a neki od prioriteta TI BiH su: prilagođavanje prijema na rukovodeće pozicije u skladu sa potrebama državne službe, pooštrevane kriterija prilikom procjene rukovodnog kadra u javnoj upravi, transparentnost u procesu zapošljavanja, objektivizacija kriterija koje koriste komisije

prilikom ocjene kandidata, te ujednačavanje prakse testiranja za prijem u državnu službu na svim nivoima vlasti. Također, naglašeno je da je neophodno što hitnije na agendu vratiti sva teška pitanja koja su godinama ostavljena po strani, a to se posebno odnosi na eliminisanje politizacije u procesu prijema i napredovanja u državnoj službi, te racionalizacija javne uprave.

Pored prezentacije TI BiH o efikasnosti javne uprave, Centar za istraživačko novinarstvo je prisutnima predočio i konkretne primjere zloupotreba u procesu zapošljavanja u javnoj upravi, kao i o potrošnji javnih sredstava. Ovakve zloupotrebe su posljedica, prije svega, nedostatka adekvatnih podzakonskih rješenja koja bi uredila procedure zapošljavanja i potrošnje u pojedinačnim oblastima.

## **2. Zagovaračke aktivnosti**

### **a) Konsultacije sa ključnim akterima**

U toku 2015. godine TI BiH je dosta vremena posvetio zagovaranju i konsultacijama sa institucijama i ključnim akterima vezano za reformu javne uprave. U tom kontekstu, TI BiH je održao konsultativne sastanke sa predstavnicima Agencije za državnu službu BiH, Agencije za državnu službu FBiH, Agencije za državnu upravu RS, Ureda kordinatora za reformu javne uprave - PARCO, te predstavnicima Ministarstva pravde BiH i Ministarstva pravde FBiH, kao i drugim akterima u ovome polju. Cilj konsultacija sa pomenutim institucijama je bio identifikacija tema i oblasti o kojima je potrebna šira javna rasprava kako bi se došlo do što kvalitetnijih rješenja kada je u pitanju reforma javne uprave. U skladu s tim, neke od tema koje su identificirane kao ključne za ukupno poboljšanje javne uprave su: harmonizacija procesa polaganja ispita na svim nivoima vlasti u BiH prilikom prijema u državnu službu; depolitizacija državne službe; integritet i etika u državnoj službi; problem kadrovskog planiranja koje nije na zadovoljavajućem nivou; transparentnost akata institucija, posebno

Pravilnika o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta; potrebnoj reformi liste eksperata itd.

### **b) Djelovanje prema Parlamentu FBiH**

Pored konsultativnih sastanaka sa ključnim akterima u procesu reforme javne uprave, TI BiH je poduzeo dosta aktivnosti i prilikom usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi FBiH. Stav TI BiH je da ovakav tekst izmjena zakona ne adresira ključne probleme u funkcionisanju javne uprave, nego se kroz ovakvo zakonsko rješenje dodatno politizuje državna služba, te se urušavaju osnovni principi moderne administracije. Naime, izmjenama zakona je predviđeno da se svi rukovodeći državni službenici biraju na mandat koji traje kao i mandat rukovodioca institucije. Ovakvo zakonsko rješenje nije u skladu sa odredbama Strategije reforme javne uprave i ne ide u pravcu osiguranja profesionalne, politički neutralne i efikasne javne uprave.

Dodatni problem prilikom usvajanja izmjena ovog zakona predstavlja i činjenica da je pomenuti zakon od strane Vlade FBiH upućen u hitnu parlamentarnu proceduru bez održane javne rasprave i javnih konsultacija vezano za tekst izmjena i dopuna. Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije Vlade FBiH je dao negativno mišljenje na prijedlog izmjena ovog zakona, te je konstatovao da su, pored ostalog, prekršene i procedure prilikom usvajanja ovog zakona od strane Vlade i upućivanja istog u parlamentarnu proceduru.

U tom kontekstu, TI BiH je u veoma kratkom roku izradio komentare na predložene zakonske izmjene koje su dostavljene svim klubovima poslanika u Predstavničkom i Domu naroda Parlamenta FBiH, kao i pojedinim poslanicima i delegatima u pomenutom domovima. Pored toga, predstavnici TI BiH su u okviru zagovaranja za zaustavljanje usvajanja ovakvog teksta zakona prisustvovali i sjednici predsjedništva opozicione stranke u Parlamentu FBiH sa ciljem dodatnog obrazloženja i pojašnjenja stavova TI BiH

povodom teksta izmjena zakona. Upravo sa tim, na inicijativu TI BiH je potpisano Otvoreno pismo od strane 6 nevladinih organizacija (Transparency International u BiH, Cenar za istraživačko novinarstvo, Centri civilnih inicijativa, Fond otvoreno društvo BiH, Fondacija Centar za zastupanje građanskih interesa i UG „Zašto ne“) koje je upućeno šefu Delegacije EU u BiH sa zahtjevom da se ozbiljno razmotre posljedice usvajanja ovog zakona i da učini sve da se ovaj proces zaustavi, te da se Zakon vrati na razmatranje u redovnu parlamentarnu proceduru, koja uključuje i uključivanje šire društvene zajednice kroz organizaciju javne rasprave o tekstu izmjena ovoga zakona.

### **3. Okrugli stol „Reforma javne uprave u kontekstu predloženih izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi u FBiH“**



Nakon usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u FBiH, te pokretanja postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa od strane Kluba srpskih zastupnika u Domu naroda Parlamenta FBiH, Transparency International u BiH je 03. novembra 2015. godine organizovao okrugli stol na temu „Reforma javne uprave u kontekstu predloženih izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi u FBiH“ na kojem su prisustvovali predstavnici institucija uključenih u reformski proces, kao i predstavnici zakonodavne vlasti, civilnog društva, međunarodnih organizacija i medija. Zaključeno je da je potrebna profesionalna, politički neutralna, kompetentna i efikasna javna uprava koja će biti servis građana, te da

predložene izmjene Zakona o državnoj službi FBiH predstavljaju razlog za zabrinutost. Naime, pod krinkom racionalizacije i reorganizacije državne službe, ovakvim zakonskim izmjenama se uvodi dodatna politizacija iste. Ovakva rješenja su u suprotnosti sa principima koji su sadržani u Strategiji reforme javne uprave, kao i zahtjevima na kojima godinama insistira Evropska unija i SIGMA. Ovakvim izmjenama se umjesto otklanjanja nedostataka u funkcionisanju demontira sam sistem javne uprave. Naglašeno je da postojeći sistem ima osigurane mehanizme za obezbjeđenje učinkovitosti rada koji nikad nisu do kraja iskorišteni.

Pored spornog sadržaja samog teksta Zakona, na pomenutom skupu je posebno naglašen zabrinjavajući način izrade i usvajanja predloženih zakonskih izmjena. Isti je usvojen u hitnoj proceduri uz provođenje pravnog nasilja, kršenje procedura, neuvažavanja mišljenja i stavova stručne javnosti, Ureda za zakonodavstvo Vlade FBiH, kao i resornih komisija Parlamenta FBiH.

Na pomenutom okruglom stolu su proizašli i sljedeći zaključci:

- *Postojeći trend u izmjenama Zakona o državnoj službi je štetan, te otvara vrata pojedincima za neprimjeren utjecaj na javnu upravu;*
- *Profesionalna, nepristrasna i politički neutralna javna uprava su ključni principi koje je potrebno primijeniti kroz: kadrovsku politiku, proces zapošljavanja, procedure selekcije kandidata, te razvoj jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima, u skladu sa odredbama Strategije za reformu javne uprave;*
- *Potrebno je ispitati ustavnost i zakonitost donošenja zakona na svim nivoima vlasti;*
- *Javna debata i diskusija o zakonskim izmjenama između vlasti i civilnog društva, akademske i stručne javnosti u*

*identifikaciji reformskih prioriteta mora da bude ispoštovana u svrhu iznalaska najoptimalnijih rješenja; i*

- *Potrebno je osigurati da se efikasnosti državnih službenika posveti dužna pažnja i da je pitanje učinkovitosti potrebno rješavati kroz kvalitetnije upravljanje od strane rukovodioca institucije.*

Transparency International u BiH će, na osnovu pomenutih zaključaka, nastaviti svoj angažman u polju reforme javne uprave i ukazivati na potrebu mijenjanja spornih odredaba, kako ovog, tako i ostalih zakona i drugih akata sa ciljem stvaranja transparentnije, efikasnije i djelotvornije javne uprave koja je od koristi za sve građane.

#### **4. Okrugli stol: „HRM kao menadžmentska funkcija iz perspektive reforme javne uprave“**

Krajem decembra 2015. godine TI BiH je u Sarajevu organizovao tematsku radionicu pod nazivom „HRM kao menadžmentska funkcija iz perspektive reforme javne uprave“. Tematskoj radionici su prisustvovali predstavnici institucija, a na istoj je bilo riječi o HRM-u kao menadžerskoj funkciji, te kakvu ulogu ima HRM u okviru reforme javne uprave. Zaključeno je da se HRM još uvijek doživljava kao administrativna funkcija, te termin 'kadrovski poslovi' još uvijek dominira nad terminom 'upravljanje ljudskim potencijalima'. Potrebno je u budućnosti dati veći značaj konceptu ljudskih potencijala obzirom da HRM u upravnim strukturama u BiH vrlo rijetko ima zasebno mjesto u formacijskom smislu, te je uglavnom pridodat opštim i pravnim poslovima.

Projekat Monitorig reforme javne uprave – PARM implementira Transparency International u BiH (TI BiH) u saradnji sa Centrom za istraživačko novinarstvo (CIN) uz finansijsku podršku Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) i Vlade Danske. Više informacija o projektu možete pronaći na: <http://ti-bih.org/?projekti=monitoring-reforme-javne-uprave-parm>