

ANALIZA REFORMSKE AGENDE – PREGLED AKTIVNOSTI IZ OBLASTI REFORME JAVNE UPRAVE

- POLICY PAPER -

Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta Monitoring reforme javne uprave (PARM), implementiran od strane TI BiH i CIN-a, uz finansijsku podršku Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) i Vlade Danske. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH-a i ni na koji način ne odražavaju stavove SIDA-e ili Vlade Danske.

Mart 2016.

Sažetak

Reforma javne uprave prepoznata je kao jedan od ključnih segmenata Reformske agende. Analiza akcionih planova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, te vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, potvrđuje da je planiran niz aktivnosti u ovoj oblasti. Predviđene aktivnosti variraju od artikulisanja opštih smjerova do specifičnih privremenih odluka. Nakon analize akcionih planova, bit će ponuđeni prijedlozi u cilju unaprijeđenja reformskih aktivnosti u oblasti reforme javne uprave.

Reforma javne uprave predstavlja značajnu komponentu Reformske agende. U Agendi je navedeno da će reforma javne uprave biti implementirana u „tijesnoj vezi s reformama u socio-ekonomskom sistemu i vladavini prava.“ Agenda predviđa izradu i usvajanje novih zakona o državnim službenicima, moratorij na zapošljavanje, zamrzavanje ukupnog fonda plata u javnom sektoru te objavljivanje ishoda žalbi u javnim nabavkama.

Akcioni plan za provedbu Reformske agende na nivou Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, usvojen 6.10.2015. godine, predviđa četiri aktivnosti u sektoru Reforme javne uprave. Ove aktivnosti mogu biti klasifikovane na slijedeći način:

- *Usvajanje inovirane Strategije reforme javne uprave* - predstavlja željeni pravac i okvir djelovanja izvršne vlasti u ovoj oblasti. Postojeća Strategija reforme javne uprave u BiH usvojena je 2006. godine. Činjenica da je protekla čitava decenija od usvajanja postojeće Strategije za RJU nužno nameće potrebu za njeno inoviranje, mada stoji i činjenica da je izvjestan dio ciljeva iz ovog dokumenta već ispunjen.
- *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima* - predstavlja specifičan legislativni korak s ciljem ubrzavanja reformi i uvođenja veće fleksibilnosti radnih aranžmana u državnoj službi. U trenutku nastanka ovog dokumenta VM BiH još uvijek nije usvojilo nacrt izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi. Sadržaj izmjena ukazat će na pravac reformi.
- *Zamrzavanje ukupnog fonda plata u javnom sektoru do donošenja revidiranog sistema određivanja plata na osnovu vrijednosti* predstavlja privremenu mjeru.
- *Osiguranje pune podrške uspješnoj realizaciji popisa stanovništva* predstavlja deklarativnu podršku procesu koji i dalje traje.

Iz navedenih i predviđenih aktivnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, moguće je uočiti da jedino tačka 2 predstavlja mjerljiv poduhvat ne ulazeći u sadržaj izmjene Zakona o državnim službenicima.

Aktivnosti predviđene za druge sektore poput vladavine prava i dobrog upravljanja sadrže preciznije i mjerljive korake. U slučaju sektora Reforme javne uprave, razrađivanje detaljnijih i preciznijih aktivnosti bilo bi neophodno kako bi se mogao donijeti objektivniji sud o planiranim koracima u cilju provedbe Reformske agende.

Federacija BiH

Ažurirani akcioni plan za realizaciju Reformske agende Federacije Bosne i Hercegovine iz decembra 2015. godine previđa osam (8) aktivnosti u sektoru Reforme javne uprave.

Kao i u slučaju Akcionog plana Vijeća ministara, predviđene su *izmjene i dopune Zakona o državnoj službi, državnim službenicima i namještenicima* (Aktivnosti broj 2) s ciljem uspostave efikasnije javne uprave. Iako su predstavnici EU, zajedno sa velikim brojem nevladinih organizacija u BiH, kao i Samostalnim sindikatom državnih službenika i namještenika FBiH, otvoreno ukazivali na štetnost pojedinih odredbi u izmjenama Zakona, on je usvojen i objavljen u Službenom Glasniku FBiH (99/15). U trenutku pisanja ove analize, odvija se proces usvajanja potrebnih podzakonskih akata.

Odluka koja uvodi moratorij na povećanje plata u javnom sektoru (Aktivnost 3) predstavlja specifičnu odluku izvršne vlasti i kao takva je mjerljiva.

Za razliku od Aktivnosti 2 i 3 koje predstavljaju specifične korake, aktivnost *Reorganizacije državnih organa* artikuliše opšti pravac bez neophodnog preciziranja. U ovom slučaju nije jasno da li je cilj (a) potencijalno ukidanje, uspostava ili integracija postojećih organizacionih jedinica unutar postojećeg sistema uprave u Federaciji ili (b) potencijalne reforme u strukturi same Federacije BiH. Smatramo da je neophodna operacionalizacija opšteg pravca *Reorganizacija državnih organa*.

Usvajanje ključnih principa reforme javne uprave također izražava opšti pravac kao i Tačka (4). Pod pretpostavkom da će biti usvojeni principi po uzoru na najbolje prakse iz EU, ova aktivnost predstavlja temelj provedbe reformi u sektoru javne uprave. Ovdje je značajno naglasiti da je, pored usvajanja principa, nužno i (a) operacionalizirati principe i (b) uspostaviti mehanizam praćenja njihove provedbe. Izostanak (a) i posebno (b) umanjio bi djelotvornost usvojenih principa. Naravno, ukoliko se operacionalizacija bude vršila po uzoru na izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima, onda postoji opravdana bojazan da bi se tumačenje principa dobre uprave umjesto zvaničnika Evropske Komisije moglo ponovo naći u rukama nadležnih iz postojećeg saziva Vlade FBiH.

Uspostava sistema određivanja plata na osnovu vrijednosti predstavlja specifičnu mjeru čija uspostava će biti mjerljiva u smislu monitoringa ove planirane aktivnosti.

Revidiranje kadrovskih planova je neophodno kako bi se stekao uvid u postojeće kadrovske resurse i potencijalne potrebe. Ovu aktivnost je neophodno uvesti kao regularnu aktivnost koja će se provoditi u jasno definiranim vremenskim intervalima (naprimjer, svakih pet godina) i nakon provedbe Reformske agende.

Aktivnost broj 8 – *Osigurati zapošljavanje isključivo najbolje rangiranih kandidata* – je izraz principa koji bi trebao biti usvojen u okviru Aktivnosti broj 5 (*Usvajanje ključnih principa reforme javne uprave*).

Na osnovu ažuriranog Akcionog plana Federacije BiH, može se konstatovati da predviđene aktivnosti pripadaju slijedećim kategorijama:

- (i) Strateški pravac koji je neophodno precizirati (Aktivnost 4)
- (ii) Uspostava temelja reforme javne uprave (Aktivnost 5 i 8)
- (iii) Dugoročne mjere s ciljem promjene strukture (Aktivnost 2 i 6)

- (iv) Kratkoročne mjere (Aktivnost 3)
- (v) Mjere koje se provode u kontinuitetu (Aktivnost 7)

Nakon što se detaljnije razrade, Aktivnost 2 i 6 bi trebale predstavljati mjerljive korake.

Republika Srpska

Akcioni plan Republike Srpske predviđa sedam (7) aktivnosti u sektoru Reforme javne uprave. Planirane aktivnosti u značajnoj mjeri se podudaraju sa planiranim aktivnostima u Federaciji BiH.

Usvajanje ključnih principa reforme javne uprave (Aktivnost 1) u Republici Srpskoj identično je planiranoj Aktivnosti 5 u Federaciji BiH i predstavlja temelj reformi u ovom sektoru. Pod pretpostavkom usvajanja principa javne uprave onako kako ih definira EU, ovo je značajan korak.

Puna podrška za uspješnu realizaciju aktivnosti u vezi sa provođenjem popisa stanovništva (Aktivnost 2) identična je planiranoj Aktivnosti 4 Akcionog plana Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Smatramo da su aktivnosti artikulirane u ovom obliku deklarativne prirode, da se podrazumijevaju, te da ih je neophodno jasnije odrediti. Slična aktivnost nije navedena u Ažuriranom akcionom planu Federacije Bosne i Hercegovine.

Uspostava sistema određivanja plata na osnovu vrijednosti (Aktivnost 3) identična je planiranoj Aktivnosti 6 Federacije BiH i predstavlja konkretan, te samim tim i mjerljiv, korak.

Određivanje kriterijuma kvalifikovanosti i testove kompetentnosti pri zapošljavanju državnih službenika i namještenika (Aktivnost 4) je blisko povezana sa planiranom Aktivnosti 7 *Osigurati zapošljavanje isključivo najbolje rangiranih kandidata*. Nakon što se precizno definišu kriterijumi i testovi kompetentnosti, Aktivnost 4 će predstavljati mjerljiv korak. Akcioni plan Federacije BiH ne spominje uvođenje ovih testova. Važno je da utvrđeni testovi budu u skladu sa jasno prepoznatljivim standardima (naprimjer, TOEFL kao mjerilo poznavanja engleskog jezika), kao i da članovi komisija za odabir budu obučeni da vode kompetencijske intervjuje.

Revidiranje kadrovskih planova (Aktivnost 5) identična je planiranom Aktivnosti 7 Federacije Bosne i Hercegovine. Smatramo da je ovo neophodna mjera te da je istu neophodno provoditi u regularnim vremenskim intervalima i nakon provedbe Reformske agende.

Iako nije navedeno da se radi o izmjeni, Aktivnost 6 *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* se može protumačiti kao izmjene postojećeg Zakona. Slična aktivnost u Federaciji Bosne i Hercegovine je planirana pod Aktivnost 2. Ne ulazeći u sadržaj izmjena, izmjene postojećih zakona o državnim službenicima u Federaciji i Republici Srpskoj predstavljaju specifičnu legislativnu mjeru i, samim tim, bit će moguće izvršiti precizniji monitoring ove planirane aktivnosti.

Zaključak

Iz prethodnog uvida u sadržaj Reformske agende u oblasti reforme javne uprave, te akcionih planova Vijeća ministara BiH, Federacije BiH i Republike Srpske, moguće je uočiti slijedeće:

- Na nivou države i entiteta, planirane su izmjene zakona o državnim službenicima. Ne ulazeći u sadržaj izmjena zakona, ova aktivnost se dosta sinhronizirano odvija na spomenutim nivoima vlasti.
- Na nivou Federacije i Republike Srpske, planirane su aktivnosti usvajanja principa reforme javne uprave. Ovo je neophodna mjera i važno je da bude usklađena sa inoviranom Strategijom reforme javne uprave predviđenom Akcionim planom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Opređeljenje svih nivoa vlasti u BiH da u proces uključe SIGMU ne smije biti samo deklarativna izjava (nažalost, upravo to se desilo kod donošenja posljednjih izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi u FBiH).
- Na nivou države, planirano je zamrzavanje ukupnog fonda plata u javnom sektoru do usvajanja novog sistema određivanja plata na osnovu vrijednosti. U Federaciji je planiran moratorij na povećanje plata dok Akcioni plan Republike Srpske predviđa uspostavu sistema određivanja plata, ali ne navodi zamrzavanje niti moratorij u vremenskom periodu dok se novi sistem plata ne usvoji.
- Akcioni plan Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Akcioni plan Republike Srpske predviđaju podršku aktivnostima u vezi popisa stanovništva. Slična aktivnost nije navedena u Akcionom planu Federacije Bosne i Hercegovine. Smatramo da su ove aktivnosti deklarativne prirode i da ne predstavljaju posebnu djelatnost već obavezu koja proizilazi iz postojećeg Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine.
- Revidiranje kadrovskih planova predviđeno je u Federaciji i Republici Srpskoj i predstavlja važan korak u smislu sagledavanja postojećih i potencijalnih ljudskih resursa.
- Određivanje testova kompetentnosti je predviđeno u Akcionom planu Republike Srpske ali nije navedeno u Ažuriranom Akcionom planu Federacije Bosne i Hercegovine. Da li će ova namjera biti realizirana putem izmjena zakona o državnim službenicima ili na neki drugi način ovisi o nosiocima aktivnosti reforme javne uprave. Određivanje kriterijuma i testova kompetentnosti te njihova harmonizacija na različitim nivoima vlasti predstavlja jedan od važnih aspekata reforme u cilju unaprijeđenja javne uprave.

Prijedlozi unaprijeđenja aktivnosti

Nakon prethodne analize predviđenih aktivnosti u oblasti reforme javne uprave s ciljem provedbe Reformske agende, ponudit ćemo i nekoliko prijedloga u pravcu unaprijeđenja aktivnosti:

- Usvojiti ključne principe reforme javne uprave na nivou države te harmonizirati iste na nivou države i entiteta. Proces učiniti transparentnim i u njega obavezno uključiti predstavnike SIGME.
- Analizirati potencijalne efekte izmjena zakona o državnim službenicima nakon što sadržaj izmjena i pravac reformi bude izvjestan.
- Neophodno je jasnije definisati proces *Reorganizacije državnih organa* (Aktivnost 4) Akcionog plana Federacije Bosne i Hercegovine.

- Utvrditi kriterije kvalifikovanosti i testove kompetentnosti u skladu sa najboljim praksama u EU. Smatramo da je neophodno da utvrđeni testovi budu u skladu sa jasno prepoznatljivim standardima. Naprimjer, ako se za određeno radno mjesto traži poznavanje engleskom jezika, preciziranje određenog rezultata na TOEFL-u kao kriterija bilo bi u funkciji standardizacije mjerila poznavanja engleskog jezika. Kriterij može biti osvojenih 600 bodova na paper-based TOEFL ispitu. Ovaj ili sličan postavljeni standard ponudit će objektivniju ocjenu poznavanja engleskog jezika u poređenju sa dosadašnjom praksom. Na taj način može biti realiziran jedan aspekt Aktivnosti 5 i 8 Akcionog plana Federacije Bosne i Hercegovine te Aktivnosti 4 i 7 Akcionog plana Republike Srpske.
- Neophodno je ostvariti koordinaciju između reformskih aktivnosti u različitim sektorima. Na primjer, u Akcionom planu Federacije Bosne i Hercegovine, aktivnosti u Sektoru Poslovna klima i konkurentnost predviđaju *pojednostavljenje registracije poslovnih subjekata* (Aktivnost 12), *uspostavljanje „one-stop“ shopa* (Aktivnost 13), te *skraćivanje i pojednostavljenje procedura za pribavljanje građevinskih dozvola i priključaka za struju* (Aktivnost 14). Reformske aktivnosti prethodno citirane iz Sektora Poslovne klime i konkurentnosti u bliskoj su vezi sa intencijama reformi u Sektoru Reforme javne uprave. Koordinacija reformi u ova dva sektora su u funkciji privlačenja i omogućavanja investicija, a u cilju otvaranje novih radnih mjesta (Član 1. Reformske agende).
- Iz pregleda predviđenih aktivnosti na nivou države i entiteta, moguće je uočiti da je jedan značajan pravac reforme usmjeren na pooštavanje mjera kod novih zapošljavanja. Iako je fokus planiranih aktivnosti na restrikciji novih zapošljavanja, važno je istaći da se reforma javne uprave ne odnosi samo na prijem novih uposlenika. Veći fokus na optimalizaciji produktivnosti postojećih uposlenika u sistemu javne uprave je podjednako značajan. Strategija za reformu javne uprave je viziju reforme definisala kao razvoj „javne uprave koja bi bila učinkovitija, djelotvornija i odgovornija.“ U tom smislu, optimalizacija produktivnosti postojećeg kadra može ići u pravcu:
 - (a) Uspostave strukture poticaja za veću produktivnost
 - (b) Većeg naglaska na mobilnosti zaposlenih unutar sistema javne uprave
 - (c) Veće mogućnosti napredovanja.
- Novi zakoni o obrazovanju odraslih pružaju okvir za kontinuirano usavršavanja službenika u javnoj upravi. Kontinuirano usavršavanja omogućit će sticanja novih vještina (u skladu s ciljem navedenim u Strategiji reforme javne uprave) te je komplementarno cilju optimalizacije produktivnosti.

Usvajanje Reformske agende predstavlja važan poduhvat u namjeri ubrzanja procesa približavanja EU. Previđene reforme variraju od artikulisanja opštih smjerova do specifičnih odluka. Navedene reforme uključuju i nepopularne mjere koje imaju za cilj postavljanje zdravih osnova za neophodni ekonomski napredak.

Značajno je da je reforma javne uprave prepoznata kao jedan od segmenata Reformske agende. Od usvajanja Strategije reforme javne uprave 2006.godine do danas, postignut je izvjestan napredak u unaprijeđenju funkcionisanja sistema javne uprave. Uvođenje IT u sistem javne uprave doprinio je

pružanju efikasnijih usluga građanima dok je i dalje neophodno raditi na uspostavljanju racionalnije, efikasnije i transparentnije javne uprave.

Za razliku od nekih drugih segmenata Agende, u slučaju reforme javne uprave neophodno je dodatno razraditi i precizirati reformske aktivnosti. Nakon što se operacionaliziraju i učine mjerljivim zacrtani opšti pravci, bit će moguće jasnije procijeniti očekivani ishod reformi u ovom sektoru. Iako Agenda navodi neophodne mjere u cilju napretka, slučaj izmjena zakona o državnim službenicima Federacije Bosne i Hercegovine ukazuje da se stavovi EU i stručnjaka s jedne strane, te aktuelnog saziva Vlade Federacije BiH s druge strane, razlikuju o očekivanim rezultatima predviđenih reformskih aktivnosti. Iz tog razloga, neophodne su regularne konsultacije nosioca reformskih aktivnosti sa EU i relevantnim stručnjacima kao i redovan monitoring provedbe predviđenih aktivnosti i njihovih rezultata.