

KOMPARATIVNA ANALIZA
rezultata praćenja reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u periodu od
2012. do 2016. godine

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 i ni na koji način ne odražavaju stavove Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) ili Vlade Danske.

April, 2017.

Transparency International u BiH, uz finansijsku podršku Švedske međunarodne agencije za razvoj i Vlade Danske, u okviru projekta Monitoring reforme javne uprave u BiH (PARM), priprema godišnje izvještaje o reformi javne uprave, a ovaj izvještaj odnosi se na praćenje postignutih rezultata javne uprave u oblastima transparentnosti, odgovornosti i integriteta, upravljanja ljudskim resursima i javnim finansijama za period od 2012. do 2016. godine (referentni period).

Transparentnosti, odgovornosti i integritet

Monitoring rezultata reforme javne uprave u BiH obuhvatio je 11 indikatora integriteta s ciljem ocjene stanja u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta na navedenim nivoima vlasti u referentnom periodu.

Disciplinska odgovornost je institut predviđen u sva tri zakona kojima se uređuje pravni status državnih službenika i koji nije značajnije mijenjan važećim propisima, te stoga u referentnom periodu nije zabilježen napredak. Vidljiva je razlika u broju pokrenutih disciplinskih postupaka između institucija, pa se tako uvijek pojave dvije ili tri institucije u kojima se bilježi uvjerljivo najveći broj disciplinskih postupaka dok je kod ostalih zanemarlivo mali broj utvrđenih povreda radne/službene dužnosti, odnosno u većini institucija uopšte nije primjenjivan institut disciplinske odgovornosti. Dakle, sproveden je jako mali broj disciplinskih postupaka sa uglavnom blagim izrečenim sankcijama i politika u disciplinskim postupcima je i dalje jako neujednačena.

U pogledu postupaka vođenih protiv institucija, podaci su ujednačenije prirode i sve promatrane godine u referentnom periodu uglavnom odlikuje veliki **broj tužbi** kako trećih lica, tako i uposlenika institucija koje su dijelom monitoringa, pri čemu Federacija i dalje uvjerljivo prednjači u pogledu broja postupaka, ali i pravosnažno okončanih sudskih postupaka na štetu tuženih institucija. Iz naprijed navedenih podataka je vidljivo da je stanje nepromijenjeno u referentnom periodu, što ukazuje na nezadovoljstvo građana, tj. korisnika usluga radom javne uprave.

Dosadašnje reforme u pogledu transparentnijeg rada institucija na svim nivoima vlasti i uvođenju proaktivnog modela ustupanja informacija nisu ispunila očekivanja. Jako veliki broj zahtjeva za **pristup informacijama** se upućuje, sa blagim odstupanjem institucija na državnom nivou. Bilo je uputno da institucije započnu sa praksom objavljivanja sve više informacija na svojim zvaničnim stranicama, bez obzira na zastupljenost proaktivnih odredbi u zakonskim propisima.

Uočljivo je nezadovoljavajuće stanje **transparentnosti budžeta** kod većine promatranih institucija na svim nivoima vlasti u referentnom periodu bez bilo kakvih odstupanja. Kod najvećeg broja institucija prisutno je vrlo usko tumačenje zakona da sve ono što nije eksplicitno propisano kao javno, ne smatraju potrebnim da komuniciraju sa građanima. Neophodno je propisati obavezu institucija da svoj

budžetski ciklus komuniciraju sa javnošću u formi pristupačnoj i razumljivoj građanima, što je preporuka koja se ponavlja već niz godina bez značajnijeg uspjeha.

Komparacijom dostupnih podataka situacija u pogledu **sistematizacije radnih mjesta** u referentnom periodu je očito da nije došlo do pomaka, to i dalje ostaje veliki problem javne uprave, povećavajući rizik nastanka i neuočavanja propusta u radu. Zabrinjavajuće je velik broj nepopunjenih radnih mjesta, te izmjene sistematizacija su česte i vrše se po potrebi. Nedostatak konzistentnog i strateškog kadrovskog planiranja je evidentan, jer akti kojima se planiraju sistematizacije nisu adekvatne kako ne uzimaju u obzir postojeće kapacitete kada se planira obavljanje zacrtanih poslova i zadataka, kao ni ukupan kontekst u kojem djeluje javna uprava.

Reforma nije rezultirala bilo kakvim pomacima u predmetnoj oblasti. Uspostavljena neželjena praksa da institucije ne prezentuju **revizorske izvještaje** koji se odnose na njih, uprkos postojanju planova postupanja, je prisutna kroz cijeli referentni period kao i nepostupanje po revizorskim preporukama, te i dalje veliki broj institucija nema uspostavljenu internu reviziju, što je poražavajuće.

Institucije nisu učinile ništa po pitanju planiranja i racionalizacije troškova po osnovu **ugovora o djelu**. U većini institucija ne postoje prakse planiranja usluga ili angažmana na osnovu ugovora o djelu, a i dalje su izuzetno visoka sredstva koja se odvajaju na ovu vrstu angažmana. Revizorske službe su na svim nivoima vlasti izradile posebne revizije učinka u čijem su fokusu bili ugovori o djelu, upravljanje i planiranje istima, te je zajednički svim nalazima zaključak da ne postoje prakse planiranja, kontrolni mehanizmi u pogledu provjere kvaliteta angažmana po ovom osnovu, ali ni jasne procedure i pravila koja regulišu postupanje javnih organa u odnosnoj oblasti što ostavlja prostor za netransparentne postupke izbora lica koji se angažuju.

U prvom izvještaju monitoringa reforme javne uprave u 2013. godini Ministarstvo finansija FBiH nije uopšte imalo **plan javnih nabavki**, dok je samo jedna institucija imala objavljenu organizacionu šemu na svojoj web stranici, dok u RS niti jedna od institucija nije imala obavljen plan nabavki na svojim stranicama. Međutim, u kasnijim godinama monitoringa primjetno je da planovi javnih nabavki i dalje nisu javno dostupni kod svih institucija, ali je konstatovan izvjestan napredak u pogledu objavljivanja planova javnih nabavki, sa različitim rezultatima po nivoima vlasti, od čega najveći postotak napretka se bilježi na federalnom nivou, zatim na državnom, a najmanji na nivou Republike Srpske.

Reforma javne uprave je rezultirala povećanjem broja institucija koje su usvojile **planove integriteta**, a primjetno je da su u toku i izrade planova na nivou RS gdje je najmanji broj njih usvojen, iako i dalje preovlađuje praksa da se ne objavljuju javno na službenim web stranicama. No, uprkos neznatnom poboljšanju, nedovoljan je broj institucija koje su usvojile planove integriteta, stoga je potrebno da sve institucije

donesu planove integriteta u skladu sa obavezama i opredjeljenjima iz strateških dokumenata.

Nije registrovan napredak u pogledu komuniciranja **godišnjih izvještaja** prema javnosti, te i da dalje u značajnom broju institucija nije uspostavljena navedena praksa. Institucije kao izgovor za takvu praksu navode da ne postoji eksplicitno propisana zakonska obaveza objavljivanja takvih vrsta dokumenata, što je samo dijelom tačno. Preporuka koja se ponavlja kroz referentni period je potreba eksplicitnog propisivanja odgovarajućim zakonskim ili podzakonskim normama obaveze institucija da proaktivno objavljuju godišnje izvještaje o radu.

Indikator zapošljavanja odlikuje pogoršanje promatrano od 2013. do 2016. godine. Vlade na svim nivoima vlasti su se obavezale da u skladu sa Reformskom agendom ograniče zapošljavanja u javnoj upravi dok ne budu doneseni revidirani kadrovski planovi, što je možda rezultiralo suprotnim efektom. Prema nalazima iz monitoringa to nije uticalo značajno na dinamiku zapošljavanja, čak što više, došlo je do povećanja broja zaposlenih na svim nivoima. Na primjer, na državnom nivou u 2013. godini je u pet analiziranih institucija zaposleno u prosjeku po pet osoba, da bi se taj broj u 2016. godini drastično povećao na 21 osobu u prosjeku po instituciji.

Upravljanje ljudskim potencijalima

Upravljanje ljudskim potencijalima (HRM) se kao moderna menadžmentska funkcija još uvijek bori za svoje mjesto u unutrašnjoj organizaciji institucija. Praktično, to znači da je termin “kadrovski poslovi” još uvijek mnogo češći nego termin “upravljanje ljudskim potencijalima”, dok u formacijskom smislu HRM vrlo rijetko ima zasebno mjesto u unutrašnjoj strukturi organa uprave.

Dosadašnje reforme u oblasti HRM-a u strukturama državne službe u BiH ni svojim obimom, a ni dubinom nisu ispunile očekivanja. Određenog napretka u periodu od 2012. – 2016. godine jeste bilo, ali je taj napredak u velikom nesrazmjeru sa uložnim resursima. Glavni problem je slaba politička podrška reformama. Bez ozbiljnog zaokreta u odnosu političkih struktura prema cjelokupnoj reformi javne uprave u BiH i bez definisanja političke odgovornosti, neće biti moguće napraviti značajniji pomak ni postići bolje rezultate reforme javne uprave u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima. Dosadašnji tok reforme je pokazao da samo podrška i rad tzv. „tehničkog nivoa“, sastavljenog od visokih državnih službenika, nije dovoljna za ozbiljnije i korjenite promjene. Pored toga, reformu HRM-a opterećuje i nedovoljno učinkovit sistem koordinacije, zatim politizacija državne službe, kao i nedostatak opštih menadžerskih vještina kod postojeće strukture rukovodilaca.

Sistem planiranja potreba za ljudskim potencijalima je slabo razvijen na što ukazuje i činjenica da je fokus na kontroli kvantiteta, dok se o profilu potrebnih ljudi vrlo malo

vodi računa. U posmatranom periodu određeni pomaci su napravljeni u pojedinim upravnim strukturama, ali samo u smislu uvođenja bolje discipline u postupku planiranja.

Nadalje, praksa praćenja i ocjenjivanja rada zaposlenih nikad nije na pravi način shvaćena, a onda ni prihvaćena od rukovodilaca u upravnim strukturama. Umjesto da se ovaj menadžerski alat shvati kao prilika za maksimiziranjem učinka pojedinca, prevladava mišljenje da ako nema novca za nagrađivanje, čitav koncept je bezvrijedan. Primjer praćenja i ocjenjivanja rada najjasnije pokazuje nedostatak menadžerskih i liderskih sposobnosti onih koji su na rukovodnim mjestima.

Postupak zapošljavanja i u protekle četiri godine bio je najosjetljivija tačka čitavog HRM sistema. Nužno je osigurati da se kroz nove propise na svim nivoima vlasti u BiH ustanove uvedu jasni kriteriji odabira na osnovu okvira kompetencija i uz puno poštivanje principa meritornosti. Dakle, potrebno je nastaviti sa aktivnostima na uvođenju kompetencijskih testova za poslove u državnoj službi, ali i povećati transparentnost čitavog procesa. Također, diskreciono pravo rukovodioca institucije da bira jednog od uspješnih kandidata ne smije biti apsolutno.

Naredni nedostatak uočen analizom reforme u oblasti HRM-a je primjena sistema kompenzacije rada u strukturama državne službe. Naime, kompenzacija rada je zamišljena da funkcioniše na principu "ista plata za isti posao". Nominalno to i jeste tako, ali činjenica da ne postoji metodološki utemeljena analiza sadržine poslova, kao ni njihova objektivna evaluacija, postavlja se pitanje adekvatnosti primjene pomenutog principa u državnoj službi u BiH. Dalje, oblast upravljanja kvalitetom u državnoj službi je u reformski proces uključena tek 2011. godine, a dosadašnje aktivnosti su uglavnom bile usmjerene na podizanje svijesti o potrebi da se u upravu uvedu standardi kvaliteta. Rezultati monitoringa za period od 2012. do 2016. godine nisu pokazali značajniji napredak u informisanosti o ovim pitanjima osoblja koje se bavi upravljanjem ljudskim resursima u pojedinačnim institucijama. Istovremeno, analiza potreba za obukom, te profesionalnim razvojem državnih službenika bila je i ostala puka formalnost. Činjenica jeste da se obuke izvode u kontinuitetu, ali bi se bez projekata tehničke pomoći te obuke svele na učenje stranih jezika i rad na računaru.

U prvom izvještaju Monitoring reforme javne uprave za oblast upravljanja ljudskim potencijalima za period od 2012. do 2014. godine konstatovan je izvjestan napredak u oblasti analize i klasifikacije radnih mjesta, gdje postoji kontinuitet aktivnosti još od 2008. godine. Međutim, dosadašnje aktivnosti su više bile testnog karaktera i tek treba da uslijedi pravno normiranje ove prakse. Inače, generalna je ocjena da postojeći opisi svojim sadržajem i strukturom ne zadovoljavaju potrebe moderne uprave.

Napredak registrovan u reformama HRM-a ne bi bio moguć bez kontinuiranih obuka, studijskih posjeta i drugih vidova sticanja novih znanja. Nažalost, slično kao i kod sistema ocjenjivanja i ovdje su rukovodioci nastojali da odluke o tome ko će ići na

koju obuku donesu u skladu sa željom da zadrže “mir u kući”. Proces profesionalnog razvoja državnih službenika je još uvijek više vođen ponudom nego potražnjom.

Generalno gledajući, nalazi iz godine u godinu ne pokazuju značajnije pomake niti ubrzani napredak reforme javne uprave u ovoj oblasti. Samo 2016. godina prošla je u znaku aktivnosti koje su išle u dva paralelna kolosjeka: aktivnosti na izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u FBiH i na državnom nivou i aktivnosti na izradi nove Strategije za reformu javne uprave (RJU) u BiH. U prvom slučaju može se konstatovati da je odluka Ustavnog suda FBiH (iz decembra 2016. godine), kojom su amandmani na Zakon o državnoj službi (ZDS) FBiH proglašeni neustavnim, za sada zaustavila negativan trend politizacije državne službe. Dalje, zadnji monitoring reforme javne uprave rađen je u vrijeme izrade nove Strategije za RJU koja je najavljivala neke pozitivne pomake za proces reformi u BiH. Međutim, odugovlačenje sa usvajanjem novog Strateškog okvira za RJU bacilo je sjenu na sve dugonajavljivane pozitivne reformske pomake.

Upravljanje javnim finansijama

Prema Izvještaju Ureda za reformu javne uprave u periodu od 2011-2016. godine dostignuto je prosječno 74% postavljenih ciljeva u oblasti javnih finansija na svim nivoima vlasti BiH¹. Međutim, samo 38% ciljeva je potpuno realizovano (mjereno indikatorima procesa), dok su preostalih 36% djelimično ostvareni.

Za postavljene ciljeve u oblasti politika javnih finansija: redovnu izradu makro-fiskalnog okvira i redovnu izradu konsolidovanog računa javnog sektora može se konstatovati da su postignuti, samo ako se ne posmatra kvalitet ovih dokumenata. I dalje je potrebno unapređivati kvalitet izvještaja i pratećih dokumenata jer na bazi ovih dokumenata vlade donose svoje odluke o javnim finansijama kao sastavnom dijelu svojih strateških i političkih ciljeva. Neophodno je postići fiskalnu konsolidaciju na svim nivoima vlasti, prvenstveno radi smanjenja javnih rashoda, smanjenja budžetskog deficita, te smanjenja i kontrole javnog duga.

U posmatranom periodu evidentiran je napredak u pripremama dokumenata okvirnog budžeta (DOB) jer se vlade oslanjaju na podršku BMIS softvera, ali još uvijek nije proširen obuhvat uključivanjem svih transfera i donacija, odnosno svih vanbudžetskih fondova i direkcija za ceste. Donošenja DOB-a još uvijek nije zasnovano na implementaciji integrisanog sistema planiranja. Sektorske strategije bi trebale biti osnova za izradu DOB-a i godišnjih budžeta u programskom formatu. Programsko budžetiranje nije implementirano. BH institucije i entiteti pripremaju godišnje budžete u programskom formatu, ali se kao takvi ne objavljuju, nego se objavljuju samo u

¹ <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/Godi%C5%A1nji-izvje%C5%A1taj-o-napretku-2016..pdf>

organizacionom i ekonomskom formatu, odnosno prema izvorima finansiranja. Izvršenje budžeta niti na jednom nivou vlasti u BiH se ne objavljuje u programskom formatu.

Efikasno i efektivno izvršenje budžeta treba se unaprijediti uvezivanjem informatičkih sistema. Planiranje budžeta se na većini nivoa vlasti odvija u BMIS sistemu, praćenje javnih investicija u PIMIS sistemu, izvršenje budžeta kroz sistem trezora, obračun plata u različitim sistemima ovisno od nivoa vlasti. Uvezivanje ovih sistema doprinijelo bi i podizanju nivoa transparentnosti u javnom sektoru. Parlamenti su uključeni u proces donošenja budžeta, u principu se poštuju rokovi iz budžetskih kalendara, međutim generalno je ostavljen mnogo kraći vremenski period za razmatranje budžeta nego što je praksa u zemljama EU. Javnost je uključena u proces planiranja budžeta najčešće posredstvom civilnog društva, a što je i dalje nedovoljno. Građani su vrlo ograničeno informisani o tome kako se troše javna sredstva, izuzev nekoliko pozitivnih primjera objavljivanja tzv. budžeta za građane.

U namjeri poboljšanja računovodstvenog okvira reformom upravljanja javnim finansijama u proteklom periodu postavljen je cilj da se implementiraju međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (MRS JS) na svim nivoima vlasti u BiH. Do kraja 2016. godine nije postignuta saglasnost svih nivoa vlasti o uvođenju MRS JS, odnosno svaki nivo vlasti u BiH primjenjuje svoje računovodstvene standarde (BiH institucije, RS, FBiH, BD).

Uvođenje funkcije trezora u opštinama i vanbudžetskim fondovima još nije postignuto. Uz podršku donatora za očekivati je da će i sve lokalne zajednice u FBiH biti uključene u trezorski sistem poslovanja. Aktivnosti na uvođenju vanbudžetskih fondova u trezorsko poslovanje su tek na početku.

Proces uvođenja sistema javnih internih finansijskih kontrola (PIFC) u procese upravljanja budžetskim sredstvima na svim nivoima vlasti teče mnogo sporije od očekivanih reformskih promjena. U posmatranom periodu obučen je veliki broj internih revizora, usvojen niz zakonskih i podzakonskih akata koji regulišu ovu oblast za BiH institucije, FBiH i RS, te su usvojene PIFC strategije.

Aktivnosti u narednom periodu u oblasti PIFC-a trebaju biti usmjerene na budžetski sistem, programsko budžetiranje, srednjoročno planiranje i njegovo povezivanje sa procesom budžetiranja, te opredjeljenosti na rezultate i učinke. Koordinacijski odbor centralnih harmonizacijskih jedinica se i dalje ne sastaje mada bi bilo od velikog značaja da se nastavi sa redovnim održavanjem sjednica, a sve u cilju implementacije PIFC-a na svim nivoima vlasti BiH i usklađivanja sa zakonodavstvom i EU praksama.

Evidentno je da postoji mogućnost mobilizacije dodatnih prihoda kroz reformu poreskog sistema i kroz poboljšanje saradnje između poreskih uprava. Reorganizacijom i jačanjem poreskih uprava, proširenjem baze poreskih obveznika,

restrukturiranjem poreskog opterećenja, unapređenjem poreskih procedura može se postići viši stepen naplate javnih prihoda i veća transparentnost poreskog sistema. Postojeća saradnja poreskih uprava je definisana memorandumom o saradnji, međutim predstoji još mnogo aktivnosti na poboljšanju ove saradnje.

Konstantan rast dugovanja na svim nivoima vlasti u BiH zahtijeva poseban pristup ovom problemu na planiranju zaduživanja i upravljanja dugom. Konačno, u aprilu 2016. godine usvojena je, prvi put na državnom nivou, Srednjoročna strategija upravljanja dugom Bosne i Hercegovine. Strategija, uz prezentaciju strukture duga, sadrži procjenu stanja zaduženosti, te definiše srednjoročne ciljeve upravljanja dugom i smjernice za dostizanje tih ciljeva. Strategijom su utvrđene smjernice kojih se vlasti trebaju pridržavati prilikom novog vanjskog zaduživanja.

Zadnji monitoring reforme upravljanjem javnim finansijama za 2016. godinu pripremljen je u vrijeme kada su se očekivale izrade novih strategija upravljanjem javnim finansijama i kada su se najavljivali pozitivni pomaci u procesu reformi u BiH. Međutim, došlo je do zastoja i do kraja 2016. godine usvojena je samo Strategija institucija BiH, a u prvoj polovici 2017. godine i Strategija Federacije BiH.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Generalno gledajući, nalazi iz godine u godinu ne pokazuju značajnije pomake niti ubrzani napredak reforme javne uprave u posmatranim oblastima, što je uistinu poražavajuće s obzirom na decenije intenzivnih napora na reformi javne uprave i činjenicu da postoji značajan broj institucija koje sistemski krše pozitivne pravne propise kojim se definišu elementarni standardi transparentnosti, odgovornosti i integriteta, upravljanja ljudskim potencijalima ili javnim finansijama u radu javnih institucija.