

Koncept za funkcionalni pregled i reorganizaciju javne uprave u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

Pozadina	3
Koncept	6
Komponenta 1: Funkcionalni pregled	7
Komponenta 2: Plan reorganizacije	9
Komponenta 3: Implementacija plana	10

Pozadina

Organizaciona struktura javne uprave ima direktan uticaj na njene performanse i efikasnost u korištenju javnih sredstava. Jasna, transparentna i racionalna pravila za organizaciju javne uprave unapređuju javnu odgovornost i doprinose unapređenju povjerenja u rad vlasti. Imajući to u vidu, mnoge zemlje preduzimaju korake ka optimizaciji rada, reformama i redizajnu organizacione strukture svojih uprava. Na primjer, Ujedinjeno Kraljevstvo je sprovelo Program reforme javnih tijela 2010-2015, koji je doveo do značajne reorganizacije javne administracije.

Reorganizacija je bila zasnovana na principu da neministarsko tijelo treba zadržati svoj status samo ako ispunjava jedan od sljedeća tri uslova: (1) obavlja tehničku funkciju; (2) njegove aktivnosti zahtijevaju političku nepristrasnost; i (3) mora djelovati nezavisno kako bi utvrdilo činjenice. Ovo se odnosi na tijela koja obavljaju istraživačke funkcije ili prikupljaju podatke od velikog javnog i političkog značaja (poput ekonomskih statistika). Reorganizacija je bila podržana smjernicama i kontrolnim listama koje su specifikovale mjere koje treba analizirati i preduzeti tokom spajanja i ukidanja vladinih tijela ili promjene institucionalnog oblika isporuke. Pored toga, reorganizacija je pratila razvoj mehanizama za redovnu reviziju postojećih struktura u razdoblju od tri godine (Triennial Reviews). Proces revizije sastojao se od dva dijela: a) pregled opcija isporuke; i (b) test efikasnosti, tj. identifikovanje potencijala za uštede i njegove sposobnosti da doprinese ekonomskom rastu.

Ovakav pristup je donio konkretne rezultate. Doveo je do smanjenja broja javnih tijela za više od 290, ukidanjem više od 190 tijela i spajanjem više od 165 tijela u manje od 70. Administrativni troškovi smanjeni su za kumulativnih tri milijarde funti tokom trajanja programa do kraja marta 2015. godine¹.

Slično Ujedinjenom Kraljevstvu, Irska je usvojila Plan reformi javne službe 2011-2013. Sprovedenje ovog plana rezultiralo je značajnom reorganizacijom neministarskih javnih tijela. Takođe, donio je značajne uštede i doveo do smanjenja ukupnog broja vladinih tijela za gotovo 200. Projekat je uključivao:

- Pojednostavljenje organizacije vladinih agencija – ovo je bio glavni element reforme koji je rezultirao značajnim smanjenjem broja agencija. Postojala su tri glavna obrasca reorganizacije (spajanja): (1) spajanje tijela koja pružaju usluge u jednoj od oblasti javne politike; (2) spajanje tijela koja pružaju usluge u tijelima koja upravljaju znanjem (npr. istraživački instituti); (3) ukidanje agencija odgovornih za formulisanje politika i preuzimanje njihovih funkcija od strane ministarstava;
- Osiguranje finansijskih ušteda;

¹ Cabinet Office (2011), Triennial Reviews: Guidance on Reviews of Non-Departmental Public Bodies; Cabinet Office (2012), Checklist for departments; UK Cabinet Office (2015), Public Bodies Reform Programme Update.

- Centralizacija svih funkcija kreiranja politika u ministarstvima – premještanje svih funkcija vezanih za donošenje politika s agencija na ministarstva;
- Spajanje, gdje je to moguće, tijela koja imaju duplicirane, slične ili preklapajuće funkcije i uloge;
- Istraživanje mogućnosti za uvođenje zajedničkih usluga podrške;
- Poboljšanje učinka javnih tijela uvođenjem novog sistema upravljanja učinkom koji se oslanja na ugovore o nivou usluge;
- Uvođenje mehanizama za redovnu reviziju učinka javnih tijela i racionalnost vladine arhitekture².

Ova dva, kao i mnogi drugi slučajevi pokazuju potencijal organizacijskih reformi u generisanju vidljivih i značajnih benefita. Takođe, ova dva slučaja pokazuju da organizacijska struktura javne uprave treba da bude predmet stalne pažnje jer administrativni aparat ima prirodnu tendenciju da preraste optimalnu i adekvatnu veličinu.

Nažalost, takav dosljedan i na rezultate usmjeren pristup upravljanju organizacijskom strukturom javne administracije do sada nisu pokazale vlade ni na jednom nivou u Bosni i Hercegovini. Posljednja procjena situacije u ovoj oblasti sprovedena je od strane OECD SIGMA. Najnoviji izvještaj o monitoringu prikazuje ključne probleme na sljedeći način:

Procjena organizacije javne uprave u BiH od strane SIGMA (odlomci):

"Na svim nivoima, organizacijska struktura administrativnog aparata određena je okvirnim zakonima o javnoj upravi. Oni uspostavljaju službene tipologije administrativnih tijela (osim za BD), preciziraju njihov pravni status i postavljaju formalne organizacijske hijerarhije. Relevantni okvirni zakoni o javnoj upravi, zajedno sa zakonodavstvom o javnom finansijskom upravljanju i državnoj službi, takođe pružaju opšta pravila o organizacijskoj autonomiji i odgovornosti javnih tijela.

Međutim, službene tipologije tijela javne uprave nemaju jasnoću u pogledu kriterijuma koji razlikuju različite vrste institucija i mehanizama za odabir najpogodnijeg tipa za obavljanje specifičnih vladinih funkcija. Na primjer, u RS, Zakon o republičkoj upravi, koji je usvojen 2018. godine, prepoznaje dvije vrste podministarskih tijela: administrativna tijela/organi uprave unutar ministarstava i administrativne/upravne organizacije. Jedinu kriterijum koji zakon postavlja za njihovo razlikovanje je 'veća nezavisnost' koja se zahtijeva za zadatke koje trebaju obavljati administrativne/upravne organizacije. Ovaj nedostatak detaljnih smjernica za odabir organizacijskog tipa čini odluke uglavnom diskrecijskim. Slični nedostaci utiču na kvalitet tipologija uspostavljenih okvirnim zakonima na državnom nivou i na nivou Federacije BiH.

U Brčko distriktu ne postoji službena tipologija, već samo popis tijela koja čine administraciju distrikta. Osnovni problem predstavlja isključenje pojedinih administrativnih tijela iz ovog opšteg pravnog okvira. Ona djeluju izvan režima javne uprave, uživajući poseban pravni status

² See: Department of Public Expenditure and Reform (2014), A Report on the Implementation of the Agency Rationalisation Programme.

i proširenu autonomiju u pogledu zapošljavanja i finansijskog upravljanja, dok implementiraju funkcije javne uprave.

Nekoliko drugih izvršnih tijela djeluje izvan vladine administraciju u BD i na drugim nivoima, ostajući podređena zakonodavnim tijelima. Zakoni dodjeljuju ovaj poseban status nekim regulatornim tijelima:

- Državni nivo: Državna regulatorna komisija za električnu energiju i Regulatorna agencija za komunikacije.
- FBiH: Komisija za vrijednosne papire FBiH i Regulatorna komisija za energiju u FBiH.
- RS: Regulatorna komisija za energetiku RS, Komisija za koncesije RS, Komisija za hartije od vrijednosti RS, Agencija za bankarstvo RS, Agencija za osiguranje RS.
- BD: Komisija za papire od vrijednosti BBD.

Ova tijela bi trebala uživati široku funkcionalnu autonomiju i biti slobodna od neprimjerenog političkog uticaja i pritiska prilikom donošenja regulatornih odluka. Međutim, premještanje pod parlamentarni nadzor nije zahtjev prema međunarodnim standardima, posebno prema zakonodavstvu EU. Ova tijela i dalje treba da doprinose implementaciji politika koje oblikuju vlade i biti odgovorne njima.

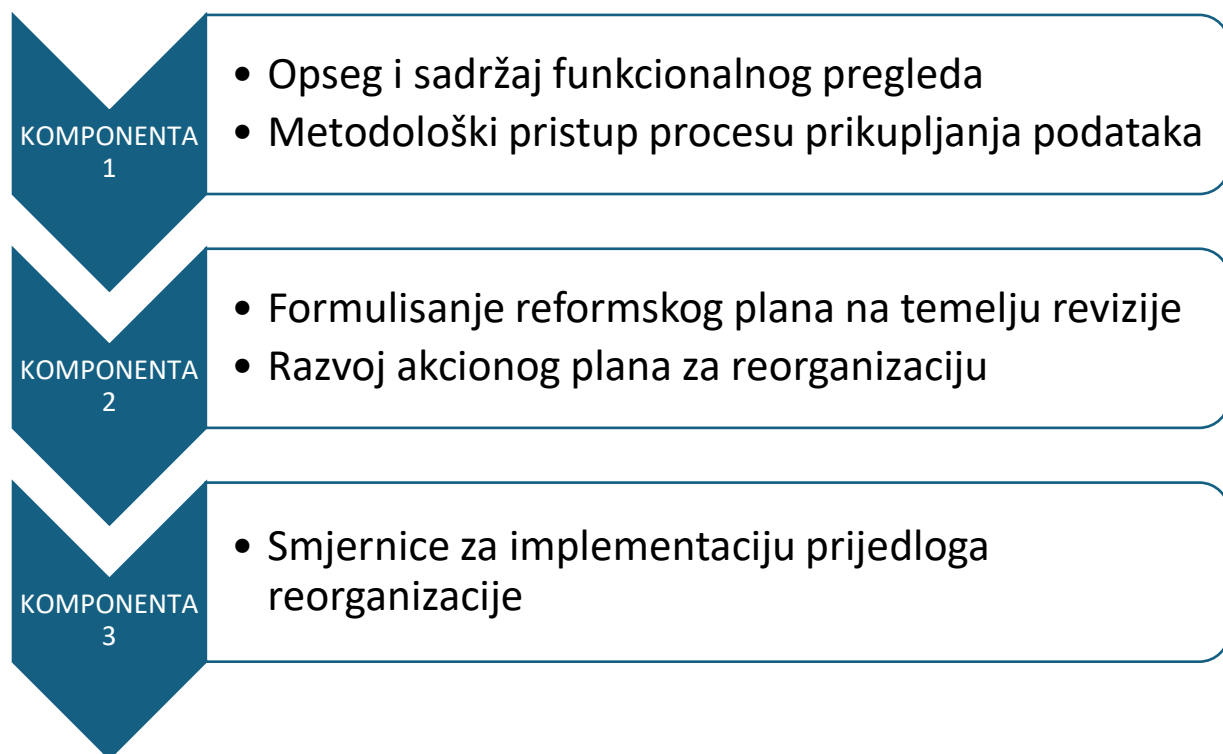
Na svim nivoima odnos između ministarstava i agencija slijedi sličan obrazac. Agencije su autonomne u planiranju svojih ciljeva, zadataka i aktivnosti, prema horizontalnom zakonodavnom okviru za planiranje i izvještavanje. Planovi i izvještaji uglavnom slijede format koji je uspostavljen zakonodavstvom na svim nivoima. Međutim, oni su više usmjereni na aktivnosti nego na rezultate, fokusirajući se više na ostvarivanje specifičnih outputa nego na postizanje ciljeva politike. Nadležna ministarstva samo su informisana o planiranim aktivnostima i primaju izvještaje o njihovoj implementaciji. Formalno odobravanje godišnjih planova i izvještaja vrše odgovarajuće vlade (Savjet ministara). Ipak, vlade ne pružaju nikakve smjernice, upute ili povratne informacije agencijama. Ova praksa dovodi do onog što bi se moglo nazvati 'upravljačkim vakuumom' u kojem nadležna ministarstva apstiniraju od obavljanja bilo kakvih aktivnosti upravljanja, poput postavljanja ili pregovaranja ciljeva i zadataka, praćenja učinka podređenih agencija ili pružanja strukturnih povratnih informacija o učinku.“

Izvor: SIGMA, The Principles of Public Administration. Monitoring report: Bosnia and Herzegovina, May 2022, online: <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-Bosnia-and-Herzegovina-May-2022.pdf>

Ovo mnoštvo problema i izazova ne može se riješiti samo fragmentiranim intervencijama. Oni zahtijevaju sveobuhvatan pristup, temeljen na ispravnoj dijagnozi, metodološkom pristupu i jasnoj političkoj agendi. Ovaj dokument pruža koncept o tome gdje i kako započeti put prema reformi organizacijske strukture javne uprave u BiH.

Koncept

Ovaj dokument pruža metodološke smjernice za prvu, neizbježnu fazu svake potencijalne reorganizacije javne uprave u BiH, tj. analitičku i konceptualnu pripremu reforme. Dokument pruža konkretne alate za prikupljanje i analizu podataka koji su potrebni za razvoj bilo kojeg koncepta reorganizacije. Dalje, koncept razjašnjava kako pripremiti plan reorganizacije i šta ovaj ključni dokument treba da sadrži. Na kraju, pruža smjernice i preporuke za proces implementacije reorganizacije javne uprave.



Ovaj koncept prilagođen je potrebama i kapacitetima javne uprave u Bosni i Hercegovini. S obzirom na ograničenja u tom pogledu, koncept predlaže pojednostavljen pristup koji uključuje minimalne potrebe za resursima, uz obezbjeđivanje dovoljnog kvaliteta kompletnog procesa.

Komponenta 1: Funkcionalni pregled

Krajnji cilj funkcionalnog pregleda trebalo bi da bude prikupljanje dovoljnog broja podataka za donošenje odluka o potencijalnoj reorganizaciji javnih tijela kroz spajanje, ukidanje, premještanje ili napuštanje određenih funkcija koje obavljaju. Funkcionalni pregled takođe treba da posluži kao osnova za zakonodavna i organizaciona prilagođavanja u vezi s režimom upravljanja i odgovornosti koji se primjenjuje na relevantne institucije.

Uzimajući u obzir ove ciljeve, predlažemo da funkcionalni pregled bude zasnovan na potpunom inventaru svih administrativnih tijela, koji će sadržavati detaljne informacije o institucionalnim, organizacijskim i finansijskim informacijama za sva administrativna tijela, uključujući informacije u vezi s ljudskim resursima. Pregled bi trebalo da sadrži opis svakog pojedinačnog tijela s informacijama grupisanim u pet blokova koji su prikazani u nastavku:

TABELA. Šema za pojednostavljeni funkcionalni pregled tijela javne uprave u BiH

BLOK	SPECIFIČNE INFORMACIJE
Osnovne informacije	• Naziv • Pravni osnov • Formalni status prema službenoj tipologiji
Upravljanje	• Organizacija (jedinstvena ili dualna) • Upravljačko (izvršno) tijelo: - Naziv - Tip (monokratskog ili kolegijalno) - Zamjenici - Tijelo koje imenuje - Postupak imenovanja - Kriterijumi za imenovanje - Mandat (otvoren ili ograničen) - Kriterijumi za razrješenje - Plata (mjesečno) - Funkcije • Unutrašnje nadzorno tijelo (ako postoji): - Naziv - Naziv - Tip (monokratskog ili kolegijalno) - Zamjenici - Tijelo koje imenuje - Postupak imenovanja - Kriterijumi za imenovanje - Mandat (otvoren ili ograničen) - Kriterijumi za razrješenje - Plata (mjesečno) - Funkcije
Funkcionalna autonomija	- Nadzorne ovlasti nadređenog tijela (ministarstvo odgovorno za resor) - Godišnji plan usvaja:

	- Godišnji plan podložen odobrenju nadređenog tijela (resorno ministarstvo)? - Godišnji izvještaj usvaja: - Godišnji izvještaj odobrava nadređeno tijelo (resorno ministarstvo)?
Status upravljanja javnim finansijama	• Izvor prihoda (%) - Državni budžet - Naknade i usluge koje pruža - Vanjska pomoć - Drugo (šta?) • Budžet/finansijski plan usvaja: • Budžet/finansijski plan podložen odobrenju resornog ministarstva? • Sredstva koja ostanu na kraju budžetske godine (zadržava ih tijelo ili se prenose u državni budžet?)
Upravljanje ljudskim potencijalima	• Regulativa koja se primjenjuje na status zaposlenih • Broj zaposlenih određuje: • Planirani broj zaposlenih: • Stvarni broj zaposlenih (ne računajući slobodna radna mjesta): • Regulativa koja se primjenjuje na plate zaposlenih • Politiku plata određuje: • Prosječna mjesečna plata:

Pregled bi trebalo da obuhvati sva tijela koja obavljaju administrativne funkcije, a koja su uspostavljena i/ili kontrolisana od strane relevantnih vlasti. Državne kompanije i preduzeća treba da budu isključeni iz ovog pregleda. Prilog sadrži početnu listu institucija na svakom nivou u BiH koje će biti obuhvaćene ovim pregledom. Ova lista će zahtijevati reviziju i moguću nadogradnju.

Unos podataka u pregled trebalo bi da bude praćen analitičkim izvještajem koji sadrži sažetak zapažanja o organizacijskoj strukturi javne administracije, kao i ključne zaključke o sistemskim manjkavostima i nedosljednostima koje su identifikovane zahvaljujući prikupljenim podacima. Ovaj analitički izvještaj će služiti kao glavni osnov za pripremu reorganizacijskog plana.

Komponenta 2: Plan reorganizacije

Na osnovu prikupljenih informacija tokom ovog pojednostavljenog funkcionalnog pregleda, neophodno je pripremiti prijedlog reorganizacije. Plan reorganizacije trebalo bi da bude podijeljen u dva dijela:

- Zakonske prilagodbe – prijedlog promjena u zakonodavnom okviru za javnu administraciju, posebno okvirnim zakonima koji regulišu organizaciju javne administracije, upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj administraciji i javno finansijsko upravljanje;
- Organizacijske promjene – detaljan pregled za restrukturiranje postojećeg broja tijela javne administracije. Ovaj dio prijedloga mogao bi imati oblik tabele koja specificira organizacijske preporuke za svako od tijela obuhvaćenih funkcionalnim pregledom. U nastavku je prijedlog izgleda tabele:

Naziv tijela	Predložena reorganizacija	Obrazloženje
	Zadržati – tijelo ostaje, bez preporuka za promjene u svom portfoliju Promijeniti portfolio – tijelo ostaje, ali neke od njegovih funkcija se prenose na drugo tijelo Spojiti – tijelo se spaja sa drugim postojećim institucijama kako bi se obezbijedila funkcionalna integracija Promijeniti model isporuke – trenutni organizacijski oblik (agencija, javno preduzeće, privatni sektor) se mijenja Promijeniti nadležno ministarstvo Ukidanje – tijelo se ukida zbog povlačenja vlade iz obavljanja njegove trenutne funkcije	

Osnovna logika procesa i specifične odluke u vezi s reorganizacijom treba da se temelje na sljedećim principima:

- Test javnog interesa – kritička procjena da li relevantne funkcije još uvijek treba da obavlja vlada ili ih je moguće napustiti ili prenijeti na nevladine aktere;
- Princip funkcionalne integracije, tj. integrisanje sličnih funkcija unutar specifičnih područja pod jednim institucionalnim okvirom. Ovo takođe uključuje razmatranje koje

bi ministarstvo trebalo da bude nadležno za relevantno tijelo. Funkcionalna integracija stvara uslove za bolju koordinaciju aktivnosti implementacije politika, omogućuje povezano upravljanje i unapređuje učinkovitost smanjenjem broja organizacija unutar vladinog sektora;

- Smanjenje broja neministarskih tijela, posebno promovisanjem jače uloge ministarstava u obavljanju funkcija implementacije politika. Konkretno, nema opravdanja za zadržavanje vrlo malih agencija kao nezavisnih tijela ako njihove funkcije mogu biti obavljene na nivou ministarstva.

Takođe, plan bi trebalo da sadrži indikativni vremenski okvir za implementaciju organizacijskih promjena. Vremenski okvir implementacije može biti podijeljen u valove ili sektore (oblasti), zavisno od složenosti i opsega predviđenih organizacijskih promjena.

Plan bi trebalo službeno usvojiti na najvišem političkom nivou kako bi se obezbijedila adekvatna podrška i omogućilo prevladavanje otpora administrativnog aparata prema reorganizaciji.

Komponenta 3: Implementacija plana

Implementacija plana reorganizacije predstavlja složen zadatak koji zahtijeva snažnu i kontinuiranu podršku političkog nivoa, kao i odgovarajuće kapacitete i mehanizme za sprovođenje. Cijeli proces bi trebalo da bude vođen od strane upravnog odbora (Steering Committee) na najvišem političko-administrativnom nivou, koji je odgovoran za usmjeravanje procesa. Upravni odbor bi trebalo da bude odgovoran za sljedeće zadatke:

- Nadzor nad implementacijom plana reorganizacije;
- Rješavanje izazova i prepreka na najvišem političkom nivou;
- Odlučivanje o prilagođavanju plana reorganizacije;
- Pregled rezultata i procesa reorganizacije.

Upravni odbor bi na operativnom nivou trebalo da bude podržan operativnom grupom (task force), koja će biti direktno odgovorna za ključne zadatke u vezi s implementacijom reorganizacije, uključujući:

- Pripremu plana reorganizacije;
- Izradu potrebnih zakonodavnih prijedloga;
- Redovno praćenje i izvještavanje.