



centar za humanu politiku  
center for humane politics

# **i z v j e š t a j** **o napretku reforme javne** **uprave u bosni i hercegovini**

decembar 2007. godine



Priča o reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini započela je prije desetak godina. Tranziciono pitanje reforme javne uprave došlo je na dnevni red kao logično u vremenu kada ova zemlja treba obezbijediti prelazak iz naslijeđenog sistema i destruisanog stanja u sasvim novi sistem. U priču o reformi javne uprave bili su uključeni predstavnici međunarodne zajednice kao inicijatori, kreatori i predstavnici novog sistema, domaće političke institucije kao nosioci političkog kapaciteta, vršioци vlasti i realizatori promjena i građani kao birači i najviše zainteresovani za reformisanu javnu upravu. Postoji realna opasnost da reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini ostane isključivo ili dominantno u sferi zadovoljenja unutrašnjih i evropskounijskih političko-birokratskih formi i interesa, a da njena javna ili građanska dimenzija bude zapostavljena. Suština reforme javne uprave je upravo u njenoj građanskoj ili javnoj dimenziji i transformaciji iz političko-stranačkog i birokratskog u servis građana.

Pod javnom upravom u ovom izvještaju podrazumjevaju se državna uprava, entitetske uprave, kantonalne uprave, uprava Brčko distrikta i lokalne uprave. Ovako definisanu javnu upravu čine ministarstva, upravne organizacije, službe i druge institucije izvršne vlasti na državnom, entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou. Treba napomenuti da se u ovom izvještaju, zbog objektivnih razloga, samo povremeno odstupa od ovakve definicije javne uprave: u slučaju kada se analizira stanje broja zaposlenih i zarada u javnoj upravi (u ove podatke uključeni su vojska i pravosuđe, jer se statistički posebno ne obrađuju) i u slučaju javnih preduzeća (zadata ili prikačena tema uz javnu upravu).

U prvom dijelu ovog izvještaja dat je kratak osvrt na prve pokušaje i rezultate reforme, sa težištem na ocjenu napretka već započetog procesa cjelovite i strateški osmišljene reforme državne, entitetske, kantonalne i uprave Brčko distrikta. Predmet interesa ovog dijela izvještaja je isključivo ocjena napretka u realizaciji prvog akcionog plana Strategije za reformu javne uprave i identifikacija osnovnih problema u reformskom procesu, a ne ocjena ili problematiziranje kvaliteta ove strategije, prvog akcionog plana i drugih reformskih rješenja. Ocjena napretka reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini vršena je na osnovu metode analize sadržaja i podataka dobijenih od Kancelarije koordinatora za reformu javne uprave o realizaciji aktivnosti i mjera iz prve faze prvog akcionog plana Strategije za reformu javne uprave. Za ocjenu napretka korištena je skala sa nivoima: izuzetno veliki, veliki, osrednji, mali i izuzetno mali. Izuzetno veliki napredak podrazumjeva realizaciju preko 91% aktivnosti i mjera, veliki napredak, realizaciju od 76% do 90% aktivnosti i mjera, osrednji, realizaciju od 51% do 75% aktivnosti i mjera, mali, realizaciju od 26% do 50% aktivnosti i mjera i izuzetno mali, realizaciju manju od 25% aktivnosti i mjera iz prvog akcionog plana u periodu do kraja 2007. godine.

U drugom dijelu ovog izvještaja analizirano je stanje u određenim segmentima, kao ilustracija postojanja ili nepostojanja promjena u javnoj upravi koja se reformiše. Za ocjenu trenutnog stanja odabrano je više indikatora u oblastima ljudskih resursa, javnih finansija, upravnog postupka, informacionih tehnologija i

institucionalne komunikacije. Kao indikatori korišteni su podaci institucija javne uprave i rezultati istraživanja dobijeni telefonskim anketama. Prvom telefonskom anketom, koja je sprovedena na reprezentativnom uzorku od 400 građana za područje Bosne i Hercegovine, dobijeni su rezultati o upravnoj efikasnosti, odnosima sa javnošću i promjenama u javnoj upravi. Drugom telefonskom anketom, koja je sprovedena na uzorku od 150 građana iz Bosne i Hercegovine, dobijeni su rezultati o tome koliko je zapošljavanje u javnoj upravi fer i pošteno.

U trećem dijelu ovog izvještaja analizirano je stanje u javnim preduzećima ili društvima sa većinskim državnim kapitalom u djelatnostima telekomunikacija, elektroprivrede, šumarstva i željeznica. Javna preduzeća ili društva sa većinskim državnim kapitalom nisu dio javne uprave, a ono što ih povezuje je da su dio javnog sektora i da javna uprava čini dio šireg administrativnog mehanizma koji upravlja javnim preduzećima ili društvima sa većinskim državnim kapitalom. Za planiranu ili potrebnu analizu o uspješnosti ovih preduzeća ili o uspješnosti vladajućih struktura u upravljanju važnim javnim privrednim resursima nedostajali su svi potrebni podaci koji su traženi od javnih preduzeća, tako da su uglavnom korišteni ograničeni podaci dostupni na internetu.

U posljednjem dijelu izvještaja date su preporuke odgovornim institucijama za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, na osnovu identifikovanih problema u prvoj fazi reforme i stanja u određenim segmentima javne uprave.

## **I Reforma javne uprave**

**Počeci reforme.** Prije desetak godina inicirani su prvi razgovori o potrebi reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini od strane predstavnika međunarodne zajednice. Za ovaj prvi pokušaj reforme javne uprave može se konstatovati da je, u odnosu na državu, bio neobjedinjen i nekoordinisan, a u odnosu na obuhvat, nedovoljno strateški definisan i nesveobuhvatan. Uspostavljeno je više međunarodnih aranžmana podrške reformi javne uprave sa različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. U odnosu na entitetski, kantonalni i lokalni nivo vlasti, reformama nije bitno mijenjana naslijeđena struktura uprave, dok su reforme na nivou države i Brčko distrikta imale određenog uticaja na konstituciju nove upravne strukture.

U proteklom periodu ostvareni su manji rezultati u reformi javne uprave u zakonodavnoj, institucionalnoj, kadrovskoj, finansijskoj i informacionoj sferi. Na državnom i entitetskom nivou doneseni su novi zakoni o državnoj upravi, ministarstvima i državnoj ili administrativnoj službi, uspostavljene su agencije za državnu službu (upravu), izvršene su manje racionalizacije u upravi, uvedeno je trezorsko budžetsko poslovanje, započela je planska i sistematska obuka kadrova, značajno je uvećana primjena informacionih tehnologija u radu javne uprave i započet je proces otvaranja uprave prema javnosti.

Reforma lokalne uprave u Bosni i Hercegovini, po OSCE-ovom programu, započela je 2003. godine. U ovaj program bilo je uključeno 104 ili 74% opština, a do sada je reformu po ovom programu završilo 6 ili 5% opština. U proteklom periodu realizovani su i drugi projekti reforme lokalne uprave. Ovom reformom predviđene su prvenstveno promjene u oblasti javnih finansija, ljudskih resursa i institucionalnih komunikacija. Prema OSCE-ovim izvještajima, u opštinama kod kojih je realizovan ovaj program, poboljšan je kvalitet pružanja usluga uspostavljanjem šalter sala i drugim promjenama, poboljšano je upravljanje ljudskim resursima reorganizacijom interne strukture, transparentnijim procesom zapošljavanja, ocjenjivanjem rada i profesionalnim usavršavanjem i poboljšano je upravljanje javnim finansijama u planiranju budžeta, upravljanju prihodima, kontroli rashoda i učešću građana u pripremi budžeta. Osnovni nedostaci dosadašnjeg procesa reforme lokalne uprave su nepostojanje cjelovite strategije i koordinacije na državnom nivou, neobaveznost, segmentarni pristup i relativno skromni postignuti rezultati.

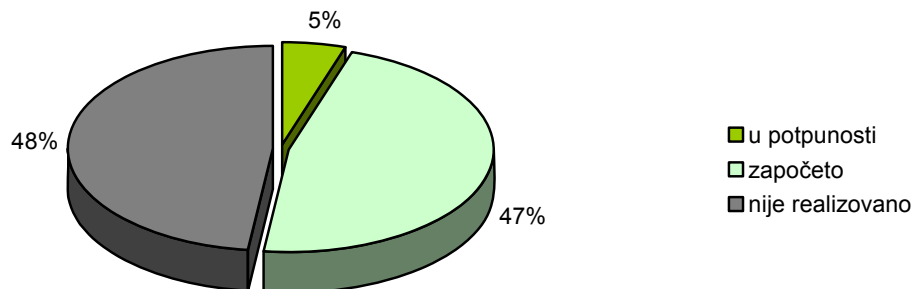
**Nova reforma.** Početkom 2003. godine ocijenjeno je da Bosni i Hercegovini treba objedinjena, sveobuhvatna, dobro koordinisana i strateški definisana reforma javne uprave. Na inicijativu visokog predstavnika međunarodne zajednice, početkom 2003. godine prihvaćen je dokument «Reforma javne uprave – naš program» od strane Savjeta ministara Bosne i Hercegovine i vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta. Krajem 2004. godine uspostavljena je državna kancelarija koordinatora za reformu javne uprave, koja je postala operativna tek početkom 2006. godine. Projekat sistemskog pregleda institucija javne uprave realizovan je u periodu od aprila 2004. do februara 2005. godine. Strategija za reformu javne uprave sa prvim akcionim planom završena je sredinom 2006. godine. Sledeće godine potpisana je Zajednička platforma o principima i implementaciji prvog akcionog plana Strategije reforme javne uprave i uspostavljen je Fond za reformu javne uprave. U periodu od 2006. do 2014. godine predviđena je realizacija Strategije za reformu javne uprave u tri faze, a prvim akcionim planom obuhvaćene su prva i druga faza reforme do kraja 2010. godine. Ova reforma treba obezbijediti jačanje upravnih kapaciteta u skladu sa standardima Evropske unije ili profesionalniju, efikasniju, odgovorniju, transparentniju i jeftiniju javnu upravu u Bosni i Hercegovini.

U prvoj fazi reforme javne uprave, prema rokovima iz prvog akcionog plana Strategije za reformu javne uprave, trebalo je biti realizovano do kraja 2007. godine:

- ⇒ u oblasti «izrade politika i koordinacijskih kapaciteta», trebalo je ojačati centralne kapacitete za koordiniranje politika i zakonodavstvo, ojačati kapacitete za kreiranje politika u pojedinačnim institucijama, uspostaviti dosljednu politiku o kvalitetu propisa, obezbijediti uslove za funkcionisanje međuvladinih i međuinstitucijskih radnih grupa, izvršiti specijalizaciju osoblja, poboljšati provjeru usklađenosti sa propisima, poboljšati proces donošenja zakona i poboljšati pristup propisima,

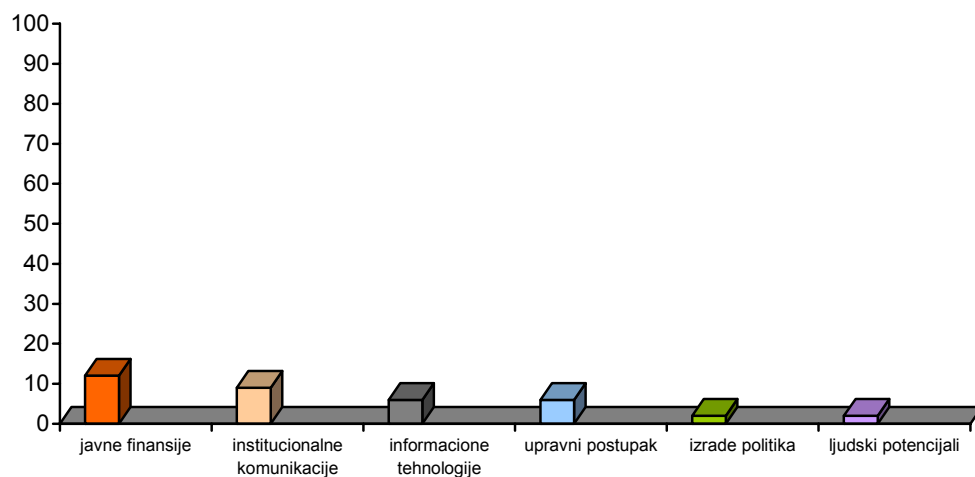
- ⇒ u oblasti «javnih finansija», trebalo je ojačati mehanizme za fiskalnu koordinaciju, izraditi makrofiskalni okvir za Bosnu i Hercegovinu, izraditi konsolidovani račun javnog sektora, umanjiti fiskalni deficit, povećati efektivnost i djelotvornost upravljanja budžetima kroz implementaciju srednjoročnog okvira rashoda, transparentniju potrošnju javnih sredstava, uvođenje programskog budžetiranja, blagovremeno uključivanje parlamenata u proces donošenja budžeta, uvođenje proširenog izvještavanja prema parlamentu i javnosti i uključivanje svih vanbudžetskih sredstava u budžetski proces, unaprijediti računovodstveni okvir i funkcije sistema trezora, uspostaviti javnu unutrašnju finansijsku kontrolu u skladu sa evropskim standardima i poboljšati organizacijsku strukturu i investiranje u izgradnju kapaciteta,
- ⇒ u oblasti «upravljanja ljudskim potencijalima», trebalo je implementirati opšti pristup modernoj politici upravljanja ljudskim potencijalima, ojačati kapacitete agencija za državnu službu (upravu), implementirati zajednička softverska rješenja koja obezbjeđuju pristup podacima o zaposlenim u javnoj upravi, obezbijediti plansko upravljanje ljudskim potencijalima, uvesti zajedničku klasifikaciju poslova i zajednički profil nadležnosti, unaprijediti regrutovanje i odabir prilikom zapošljavanja, napredovanja i racionalizacije u javnoj upravi, unaprijediti upravljanje učinkom, sprovesti obuku i razvoj, promijeniti platne razrede i ojačati disciplinske kapacitete,
- ⇒ u oblasti «upravnog postupka» trebalo je poboljšati kvalitet i kapacitete upravnog odlučivanja, pojednostaviti upravni postupak, uspostaviti interno praćenje kvaliteta rada i ojačati kapacitete upravne inspekcije,
- ⇒ u oblasti «institucionalnih komunikacija», trebalo je regulisati poslove odnosa sa javnošću, poboljšati strateško komuniciranje, odvojiti institucionalnu od političke komunikacije, unaprijediti ulogu i status PR službenika, unaprijediti praćenje i komuniciranje sa medijima, obezbijediti sve potrebne uslove za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, obezbijediti kvalitetne web stranice za sve institucije javne uprave, unaprijediti i ostvariti direktnu komunikaciju sa građanima, uspostaviti branding zemlje i promociju u inostranstvu, mjeriti rezultate institucionalne komunikacije i poboljšati efekte interne komunikacije,
- ⇒ u oblasti «informativnih tehnologija» trebalo je uskladiti pravni okvir u oblasti informativnih tehnologija sa *acquis communautaire*, implementirati akcioni plan za e-upravu, izraditi softver strategiju za javni sektor, uspostaviti standarde za nabavke u oblasti informativnih tehnologija, unaprijediti kapacitete bezbjednosti informativnih tehnologija, formirati centralne jedinice za informaciono društvo, formirati forum e-uprave, obezbijediti stručne kadrove za informacione tehnologije, povećati računovodstvenu pismenost državnih službenika, implementirati strategiju za javne registre, implementirati jedinstvene standarde za web stranice institucija javne uprave, izraditi BiH portal, implementirati 20 e-usluga iz e-Europe 2005 i promovisati e-upravu.

Ocjenjivanje napretka reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini vršeno je na osnovu podataka o realizaciji aktivnosti i mjera iz prve faze prvog akcionog plana Strategije za reformu javne uprave.



Prethodni rezultati pokazuju da je do kraja 2007. godine realizovano u potpunosti samo 5% mjera iz prve faze prvog akcionog plana Strategije za reformu javne uprave. U predviđenom roku iz prvog akcionog plana nije realizovano 95% mjera iz prve faze Strategije za reformu javne uprave, uz napomenu da je započeta realizacija 47% mjera i da se ona uglavnom nalazi u svojoj ranoj fazi.

Postoje manje razlike u realizaciji aktivnosti i mjera po oblastima ili reformskim stubovima javne uprave u Bosni i Hercegovini.



U oblasti javnih finansija realizovano je u potpunosti 12% mjera, institucionalnih komunikacija 9% mjera, informacionih tehnologija i upravnog postupka 6% mjera i izrade politika i koordinacijskih kapaciteta i upravljanja ljudskim potencijalima 2% mjera iz prve faze prvog akcionog plana. Takođe je uočeno da je realizacija mjera u Republici Srpskoj i Brčko distriktu nešto bolja nego u Federaciji Bosne i Hercegovine i na nivou Bosne i Hercegovine. Na osnovu dobijenih rezultata

može se konstatovati da je ostvareni napredak u implementaciji aktivnosti i mjera iz prve faze Strategije reforme javne uprave izuzetno mali.

Identifikovano je više problema koji ograničavajuće utiču na započeti proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. Prvi i osnovni problem je manjak potrebne političke volje ili spremnosti vladajućih struktura da iskreno podrže proces reformi javne uprave. Od 2002. godine vladajuće političke strukture bile su jedinstvene u svojim programskim opredeljenjima o potrebi reforme javne uprave. Znači, u slučaju reforme javne uprave nije bilo, kao u nekim drugim oblastima, programskih razlika između vladajućih političkih struktura na nacionalnoj ili entitetskoj osnovi, koje bi blokirajuće djelovale na ovaj proces. Od samog početka priče i aktivnosti na reformi javne uprave prošlo je gotovo 10 godina, što znači da bi ovaj proces, u najboljoj varijanti, mogao trajati oko 17 godina. Ako se ima u vidu da je realizacija aktivnosti i mjera iz Strategije za reformu javne uprave još uvijek na početku, najveći dio preostalog posla na reformi javne uprave trebao bi biti završen u sledećih 7 godina. Da bi najveći dio nezavršenog posla reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini bio realizovan u planiranom periodu, biće neophodna iskrenija podrška vladajuće političke strukture ovom procesu.

Drugi ozbiljan problem je zatvorenost procesa reforme javne uprave u političko-birokratske strukture. U proces planiranja, implementacije i nadzora reforme javne uprave uključene su isključivo osobe koje pripadaju političko-birokratskoj strukturi i nema stručnih ili zainteresovanih predstavnika društva, izvan ove strukture. Članovi Koordinacionog odbora za ekonomski razvoj i evropske integracije su predsjednici vlada i resorni ministri za oblast javne uprave, a članovi upravnog odbora Fonda za reformu javne uprave su predstavnici donatora, četiri koordinatora za reformu javne uprave i predstavnik Ministarstva finansija i trezora. Članovi nadzornih i implementacijskih timova su funkcioneri ili visokopozicionirani državni službenici, kao predstavnici vlada. Ove strukture mogu djelovati blokirajuće na reformski proces, zbog interesa da se sačuvaju postojeće pozicije i elementi politizovane, netransparentne i skupe javne uprave.

Treći identifikovani problem je nepostojanje svih potrebnih plansko-normativnih i institucionalnih pretpostavki na početku reformskog procesa implementacije prvog akcionog plana Strategije reforme javne uprave. Godinu dana nakon usvajanja i planiranog početka implementacije strategije i prvog akcionog plana, potpisana je Zajednička platforma o principima i implementaciji prvog akcionog plana Strategije reforme javne uprave i uspostavljen je Fond za reformu javne uprave, koji još nije u potpunosti operativan.

Četvrti identifikovani problem je nepostojanje adekvatne prakse praćenja i izvještavanja o implementaciji prvog akcionog plana Strategije reforme javne uprave. Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave nema adekvatan sistem efikasnog praćenja implementacije mjera iz prvog akcionog plana i nije u potpunosti izvršavala obavezu redovnog tromjesečnog izvještavanja o

implementaciji ovog plana. Obavezu izrade tromjesečnih izvještaja o implementaciji prvog akcionog plana Strategije za reformu javne uprave Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave počela je izvršavati od marta 2007. godine, a do tog perioda, najvjerovatnije, nisu rađeni tromjesečni i godišnji izvještaji. Na osnovu ovih tromjesečnih izvještaja nije moguće precizno utvrditi koje su aktivnosti i mjere iz prvog akcionog plana Strategije za reformu javne uprave realizovani.

Peti identifikovani problem je nepostojanje potrebnih kadrovskih pretpostavki za uspješnu implementaciju prvog akcionog plana Strategije za reformu javne uprave. Ovaj problem je identifikovan na tri nivoa: prvi se odnosi na Kancelariju koordinatora za reformu javne uprave, koja nije bila popunjena potrebnim stručnim osobljem, drugi se odnosi na entitetske koordinate za reformu javne uprave, kojim ovi poslovi nisu osnovni i treći se odnosi na sporost institucija vlasti u imenovanju članova nadzornih timova. U proteklom periodu Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave radila je sa manje od 50% potrebnih službenika, koordinatori za reformu javne uprave iz Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske nisu dovoljno posvećeni ovim poslovima zbog zauzetosti drugim redovnim obavezama, nadzorni timovi nisu bili kompletirani članovima iz Federacije Bosne i Hercegovine do kraja septembra 2007. godine i implementacioni timovi nisu bili konstituisani do kraja 2007. godine.

## II Stanje u javnoj upravi

**Ljudski resursi.** U odnosu na stanje u oblasti ljudskih resursa u javnoj upravi, predmet interesa bio je ograničen na sadašnje stanje i tendencije u broju zaposlenih i zapošljavanju.

Prekobrojnost javne uprave je problem koji se veoma često ističe kod ocjene stanja i kao osnov za promjene koje znače racionalizaciju ili smanjenje broja zaposlenih u ovoj oblasti. Sledeći pregled sadrži podatke o broju stanovnika, ukupno zaposlenim i zaposlenim u javnoj upravi u protekle četiri godine u Bosni i Hercegovini i zemljama iz okruženja. Treba napomenuti da se radi o statističkim podacima i različitim metodologijama ili standardima za iskazivanje podataka o zaposlenim u javnoj upravi u ovim zemljama.

tabela 1

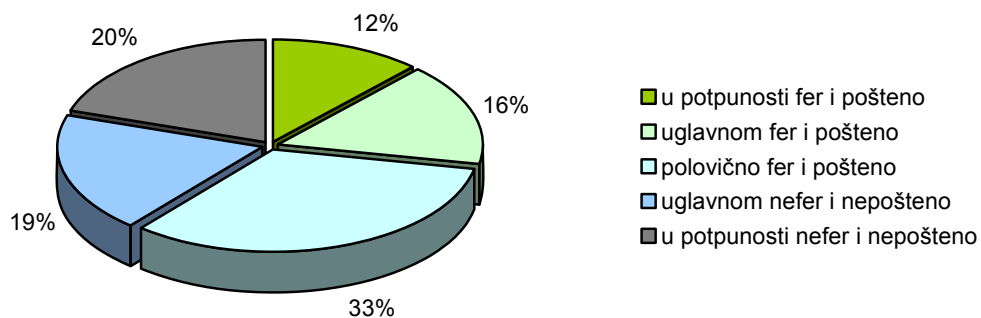
zemlja	broj stanovnika	zaposleno u 2004. godini		zaposleno u 2005. godini		zaposleno u 2006. godini		zaposleno u 2007. godini	
		ukupno	uprava	ukupno	uprava	ukupno	uprava	ukupno	uprava
bih	3842762	637730	69841	645660	67152	660414	71898	676087	73744
srbija	7535336	2050854	70847	2068964	71119	2025627	69065	2004089	68206
hrvatska	4440000	1409634	107241	1420534	105085	1467876	105292	1503246	103892
slovenija	2001114	785010	50373	813558	49789	833016	49922	864490	50206

napomena: izvor: državne statističke institucije; podaci o zaposlenim u javnoj upravi za bosnu i hercegovinu (bih), hrvatsku i sloveniju uključuju policiju, vojsku i pravosuđe; podaci o zaposlenim u javnoj upravi za srbiju uključuju pravosuđe, a ne uključuje policiju i vojsku (sa policijom i vojskom ukupno je zaposleno oko 145.000).



U Bosni i Hercegovini zaposlena je jedna osoba u javnoj upravi na 52 stanovnika, a zaposleni u javnoj upravi učestvuju sa 11% u ukupnom broju zaposlenih. U protekle četiri godine broj zaposlenih u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini povećan je za 6%. U zemljama iz okruženja u protekle četiri godine postojao je trend smanjenja broja zaposlenih u javnoj upravi, a učešće zaposlenih u javnoj upravi u ukupnom broju zaposlenih iznosi od 6 do 7%. U Republici Srpskoj zaposlena je jedna osoba u javnoj upravi na 59 stanovnika, dok je u Federaciji Bosne i Hercegovine zaposlena jedna osoba u javnoj upravi na 50 stanovnika. Veći broj zaposlenih u javnoj upravi po stanovniku u Federaciji Bosne i Hercegovine uglavnom je posljedica drugačije ustavne strukture i postojanja kantonalne uprave.

Zapošljavanje u javnoj upravi na dobar način pokazuje da li je vladajuća struktura iskreno opredijeljena za depolitizovanu i profesionalnu ili za politički podobnu i neprofesionalnu upravu. Sledeći rezultati anketnog istraživanja, kojim su bili obučeni isključivo građani, koji su kao kandidati učestvovali u procesu zapošljavanja u javnoj upravi, pokazuju koliko je zapošljavanje u javnoj upravi fer i pošteno.



Prethodni rezultati pokazuju da 72% anketiranih smatra ili sumnja da zapošljavanje u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini nije fer i pošteno, dok 28% anketiranih smatra da je zapošljavanje u potpunosti ili uglavnom fer i pošteno. Registrovane su određene razlike u odnosu na institucije kod kojih su anketirani bili kandidati za zapošljavanje. Kod javnog nadmetanja za zapošljavanje, koje je provodila Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, 17% anketiranih smatra da je zapošljavanje u javnom sektoru u potpunosti fer i pošteno, 19% smatra da je uglavnom fer i pošteno, 34% smatra da je polovično fer i pošteno, 17% smatra da je uglavnom nefer i nepošteno i 13% smatra da je u potpunosti nefer i nepošteno. Kod javnog nadmetanja za zapošljavanje, koje je provodila vlada Brčko distrikta, 6% anketiranih smatra da je zapošljavanje u javnom sektoru uglavnom fer i pošteno, 35% smatra da je polovično fer i pošteno, 24% smatra da je uglavnom nefer i nepošteno i 35% smatra da je u potpunosti nefer i nepošteno. Kod javnog nadmetanja za zapošljavanje, koje su provodile lokalne uprave u Republici Srpskoj, 4% anketiranih smatra da je zapošljavanje u javnom sektoru u potpunosti fer i pošteno, 12% smatra da je

uglavnom fer i pošteno, 28% smatra da je polovično fer i pošteno, 20% smatra da je uglavnom nefer i nepošteno i 36% smatra da je u potpunosti nefer i nepošteno. Indikativni rezultati dobijeni su od anketiranih koji su, nakon sprovedenog postupka po oglasu, zaposleni u javnoj upravi: 30% anketiranih smatra da je zapošljavanje u javnom sektoru u potpunosti fer i pošteno, 21% smatra da je uglavnom fer i pošteno, 34% smatra da polovično fer i pošteno, 9% smatra da je uglavnom nefer i nepošteno i 6% smatra da je u potpunosti nefer i nepošteno.

Kada se radi o rezultatima koji se odnose na stav o tome koliko je postupak javnog nadmetanja prilikom zapošljavanja u javnoj upravi, u kojem su anketirani učestvovali kao kandidati, bio fer i pošten, onda su oni nešto drugačiji u odnosu na prethodne rezultate. U ovom slučaju rezultati pokazuju da 56% anketiranih smatra da zapošljavanje u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini nije fer i pošteno, dok 44% anketiranih smatra da zapošljavanje fer i pošteno. Postoje nešto značajnije razlike u odnosu na institucije kod kojih su anketirani bili kandidati za zapošljavanje. Kod javnog nadmetanja za zapošljavanje, koje je provodila Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, 55% kandidata smatra da je zapošljavanje bilo fer i pošteno, 17% smatra da je bilo nedovoljno fer i pošteno, 8% smatra da je bila bitna stranačka pripadnost, 4% smatra da je bila presudna nacionalna pripadnost i 16% smatra da su bili bitni veze, poznanstvo i novac. Kod javnog nadmetanja za zapošljavanje, koje je provodila vlada Brčko distrikta, 18% kandidata smatra da je zapošljavanje bilo fer i pošteno, 29% smatra da je bilo nedovoljno fer i pošteno, 12% smatra da je bila bitna stranačka pripadnost, 6% smatra da je bila presudna nacionalna pripadnost i 35% smatra da su bili bitni veze, poznanstvo i novac. Kod javnog nadmetanja za zapošljavanje, koje su provodile lokalne uprave u Republici Srpskoj, 28% kandidata smatra da je zapošljavanje bilo fer i pošteno, 12% smatra da je bilo nedovoljno fer i pošteno, 24% smatra da je bila bitna stranačka pripadnost i 36% smatra da su bili bitni veze, poznanstvo i novac. Ova razlika u rezultatima pokazuje da je javno nadmetanje za zapošljavanje u javnoj upravi, koje provodi Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, fer i poštenije u odnosu na javno nadmetanje za zapošljavanje u javnoj upravi, koje provode vlada Brčko distrikta i lokalne uprave u Republici Srpskoj. Vrijednost prvih rezultata je u tome što su oni dobijeni putem indirektnih pitanja i što se odnose na javni sektor, a drugih, što se odnose na konkretna javna nadmetanja na kojim su anketirani bili kandidati za zapošljavanje u institucijama javne uprave i što nude neke specifične rezultate. Zanimljivi su neobavezni ili dodatni komentari, koje najčešće daju anketirani: «nije bitan kvalitet ili kvalifikacija kandidata», «sve ovo je farsa, jer je već ranije odabran kandidat koji će biti primljen», «postao sam formalno član političke stranke, da bih dobio posao», «bitni su novac, stranka i nacija», «kada se žališ, nije ti omogućen uvid u dokumentaciju najbolje rangiranog», «tražim posao više od 15 godina, naša generacija je izgubljena» i «želim pobjeći iz ove zemlje».

U oblasti ljudskih resursa u javnoj upravi identifikovana su dva veoma ozbiljna problema. Prvi identifikovani problem je višak zaposlenih u odnosu na stvarne

potrebe, prisutan trend rasta zaposlenih i nepostojanje ograničenja ili standarda o broju zaposlenih u javnoj upravi. Najveće mogućnosti za smanjenje broja zaposlenih postoje u lokalnoj upravi. U Bosni i Hercegovini u prosjeku je zaposlena jedna osoba u lokalnoj upravi na 360 stanovnika (u Sloveniji jedna zaposlena osoba u lokalnoj upravi na 460 stanovnika). U Federaciji Bosne i Hercegovine zaposlena je jedna osoba na 330 stanovnika, dok je u Republici Srpskoj zaposlena jedna osoba na 390 stanovnika u lokalnoj upravi. Registrovane su velike razlike u broju zaposlenih u lokalnoj upravi: od jedne zaposlene osobe na 134 stanovnika do jedne zaposlene osobe na 581 stanovnika. U Bosni i Hercegovini postoji preko 10% opština u kojima je u lokalnoj upravi zaposlena jedna osoba na preko 500 stanovnika. Ukoliko bi se prihvatio potpuno realan zahtjev o jednoj zaposlenoj osobi u lokalnoj upravi na 500 stanovnika, broj zaposlenih u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini mogao bi, samo po ovom osnovu, biti smanjen za oko 5%. Racionalizacijom državne, entitetske i kantonalne uprave u Bosni i Hercegovini moguće je dodatno smanjiti broj zaposlenih u ovim institucijama. Kada bi broj zaposlenih u javnoj upravi u odnosu na ukupan broj zaposlenih bio na nivou prosjeka zemalja iz okruženja, onda bi se postojeći broj zaposlenih u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini mogao smanjiti za jednu trećinu.

Drugi veoma ozbiljan identifikovani problem je nedovoljno fer i pošteno zapošljavanje u javnoj upravi. Većina građana nema povjerenja i uglavnom vjeruju da je zapošljavanje u javnoj upravi nedovoljno fer i pošteno. U komisijama, koje postoje u posebnim agencijama za zapošljavanje, većinu članova čine predstavnici institucija u kojim se vrši zapošljavanje. Imenovanje predstavnika ovih komisija, na i sa liste eksperata, nije dovoljno transparentno i bez uticaja je struktura izvan javne uprave. Prisutna je i praksa poništavanja konkursa za zapošljavanje od strane institucija javne uprave. U Bosni i Hercegovini poništi se oko 8% konkursa za zapošljavanje u javnoj upravi od ukupnog broja objavljenih, a Agencija za državnu upravu u Republici Srpskoj poništi 20% objavljenih konkursa za zapošljavanje. Posebne agencije za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini nemaju nadležnosti i ne sprovode postupak zapošljavanja za lokalnu upravu u Republici Srpskoj i za ostale radnike u javnoj upravi, koji ne pripadaju kategoriji državnih službenika. U jednoj lokalnoj upravi u Republici Srpskoj registrovano je više slučajeva zapošljavanja bez sprovođenja javnog nadmetanja. Navedeni identifikovani problemi u značajnoj mjeri otežavaju ili čine gotovo nemogućim uspostavljanje profesionalne i depolitizovane javne uprave u Bosni i Hercegovini.

**Javne finansije.** U odnosu na stanje u oblasti javnih finansija, predmet interesa bio je ograničen na sadašnje stanje i tendencije u oblasti javne potrošnje, troškova javne uprave i zarade zaposlenih u javnoj upravi.

Problem visine, strukture ili raspodjele javne potrošnje obavezno se ističe prilikom ocjene ili potrebe za promjenom postojećeg stanja u započetom procesu reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. Sledeći pregled sadrži podatke o

bruto društvenom proizvodu i javnoj potrošnji u protekle četiri godine u Bosni i Hercegovini i zemljama iz okruženja.

tabela 2

zemlja	2003. godina			2004. godina			2005. godina			2006. godina		
	bdp	jp	tzju	bdp	jp	tzju	bdp	jp	tzju	bdp	jp	tzju
bih	7438	2913	915	8095	3023	911	8681	3211	938	9798	3873	1138
srbija	18011	7104	1703	19723	7308	1749	21105	7782	1944	25262	10276	2600
hrvatska	25948	11416	3147	28025	12291	3325	31367	13627	3617	34117	14644	3827
slovenija	25344	10666	2766	26764	11524	2923	28244	12276	3016	30453	13209	3180

napomena: izvor: centralna banka bih i ministarstva finansija srbije, hrvatske i slovenije; bruto društveni proizvod (bdp), javna potrošnja (jp) i troškovi zarada u javnoj upravi (tzju) iskazani su u milionima eura.

U protekle četiri godine rast bruto društvenog proizvoda u Bosni i Hercegovini iznosio je 32%, a rast javne potrošnje 33%. Učešće javne potrošnje u bruto društvenom proizvodu Bosne i Hercegovine iznosilo je 40% u 2006. godini i veće je za jedan procenat u odnosu na 2003. godinu. Treba napomenuti da se podaci o javnoj potrošnji u Bosni i Hercegovini odnose na javne rashode, koji podrazumjevaju budžetsku i vanbudžetsku fondovsku potrošnju, kao i da bi ovi podaci bili nešto veći, kada bi u njih bila uključena i potrošnja javnih preduzeća. Učešće troškova zarada zaposlenih u javnoj upravi u bruto društvenom proizvodu Bosne i Hercegovine iznosilo je u 2006. godini 12%, a u javnoj potrošnji 29%. Učešće troškova zarada zaposlenih u javnoj upravi u bruto društvenom proizvodu zemalja iz okruženja iznosi oko 10%, a učešće troškova zarada zaposlenih u javnoj upravi u javnoj potrošnji iznosi oko 25%. U zemljama Evropske unije prosječno učešće troškova zarada zaposlenih u javnoj upravi u bruto društvenom proizvodu iznosi oko 6%. Ovi podaci samo potvrđuju da u Bosni i Hercegovini u proteklom periodu nije došlo do očekivanog ili potrebnog smanjenja javne potrošnje.

Problem visine zarada zaposlenih u javnoj upravi najčešće se dovodi u vezu sa prosječnom visinom zarada svih zaposlenih u jednoj zemlji. Sledeći pregled sadrži podatke o prosječno isplaćenim neto zaradama svih zaposlenih i zaposlenih u javnoj upravi u protekle četiri godine u Bosni i Hercegovini i zemljama iz okruženja.

tabela 3

zemlja	2004. godina		2005. godina		2006. godina		2007. godina	
	pnz	pnzju	pnz	pnzju	pnz	pnzju	pnz	pnzju
bih	259	347	276	372	298	411	334	463
srbija	179	237	204	265	275	350	337	438
hrvatska	544	601	593	644	627	676	664	731
slovenija	693	877	735	921	773	902	816	992

napomena: izvor: državne statističke institucije; prosječne neto zarade svih zaposlenih (pnz) i prosječne neto zarade zaposlenih u javnoj upravi (pnzju) iskazane su u eurima.

Prosječne neto zarade, koje su isplaćene zaposlenim u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini 2007. godine, veće su za 39% od prosječnih neto zarada svih zaposlenih. U zemljama iz okruženja, razlike između zarada zaposlenih u javnoj upravi i svih zaposlenih u 2007. godini bile su manje: zarade zaposlenih u javnoj upravi u Srbiji veće su za 30%, u Sloveniji za 22% i Hrvatskoj za 10% u odnosu

na neto zarade svih zaposlenih u ovim zemljama. Treba napomenuti da se u protekle četiri godine razlika između prosječnih zarada u javnoj upravi i prosječnih zarada svih zaposlenih jedino povećala u Bosni i Hercegovini, dok je razlika u zaradama u zemljama iz okruženja ostala ista ili je smanjena. Kada bi se nivo zarada u javnoj upravi doveo u vezu sa prosječnim zaradama svih zaposlenih i kada bi se ograničila razlika u zaradama do nivoa regionalnog prosjeka (prosječne zarade u javnoj upravi ne bi bile veće od 20% u odnosu na prosječne zarade svih zaposlenih), onda bi samo po ovom osnovu, godišnji troškovi zarada u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini bili manji za oko 300 miliona KM.

Podaci o zaposlenim, službenim automobilima i troškovima telefona u javnoj upravi takođe mogu biti zanimljivi sa aspekta dozvoljenih ili razumnih troškova i njihovog uticaja na ukupnu javnu potrošnju. Sledeći pregled sadrži podatke za jedno prosječno državno, entitetsko i kantonalno ministarstvo (isključujući ministarstvo spoljnih poslova i ministarstva unutrašnjih poslova) i administracije Brčko distrikta, gradova i opština.

tabela 4

institucija javne uprave	broj zaposlenih	troškovi telefona 2006.	službeni automobili			
			brau	km u 2006.	nv	gs
državno ministarstvo	100	95.000 KM	12	1.500.000	500.000 KM	5
entitetsko ministarstvo	50	48.000 KM	6	250.000	300.000 KM	4
kantonalno ministarstvo	30	25.000 KM	5	125.000	150.000 KM	6
administracija distrikta	1.477	500.000 KM	np	1.700.000	np	7
administracija opštine	120	40.000 KM	6	200.000	250.000 KM	6

napomena: izvor: institucije javne uprave; prosječni podaci o službenim automobilima: broj automobila (brau), godišnje prijeđeno kilometara, nabavna vrijednost (nv), godine starosti (gs) i nema podataka (np).

U Bosni i Hercegovini postoji mogućnost i potreba za racionalizacijom javne uprave i smanjenjem broja zaposlenih u svim institucijama, uz napomenu da najveće rezerve postoje u lokalnoj upravi. Takođe, postoji mogućnost i potreba smanjenja troškova nabavke službenih automobila, goriva, telefona i zakupa poslovnog prostora za potrebe javne uprave. Određene institucije imaju višak i neracionalno koriste službene automobile. Uočeno je da, za naše prilike, većina funkcionera u institucijama, od lokalne do državne uprave, koristi izuzetno skupe službene automobile. Takođe je uočeno da se značajna budžetska sredstva izdvajaju za zakup poslovnog prostora koje koriste institucije javne uprave (oko 25 miliona KM godišnje), iako postoji mogućnost racionalnijeg korištenja prostora ili korištenja prostora u državnom vlasništvu. Samo po osnovu realno mogućeg smanjenja broja zaposlenih u javnoj upravi i svođenja troškova nabavke službenih automobila, goriva, telefona i zakupa poslovnog prostora u optimalne okvire, godišnji troškovi javne uprave u Bosni i Hercegovini mogli bi biti smanjeni za oko 200 miliona KM.

**Upravni postupak.** U odnosu na stanje u oblasti upravnog postupka, predmet interesa bio je ograničen na stanje institucionalne efikasnosti u postupku izdavanja ličnih dokumenata, odobrenja za rad i odobrenja za građenje, kao i na

istraživanja o primijećenim promjenama u radu institucija javne uprave od strane građana.

Egzaktni podaci o efikasnosti institucija u upravnom postupku, kada rješavanju zahtjeve građana, uglavnom se ne prate i javno ne objavljuju. Sledeći pregled sadrži podatke o efikasnosti nadležnih institucija u postupku izdavanja ličnih karti, odobrenja za rad i odobrenja za građenje.

tabela 5

administrativni nivo	nova lična karta		odobrenja (dana)	
	broj dolazaka	sati čekanja	rad	građenje
bosna i hercegovina, prosjek	2	4	11	44
federacija bosne i hercegovine	1	3	13	46
republika srpska	2	7	9	42
brčko distrikt	2	4	12	22

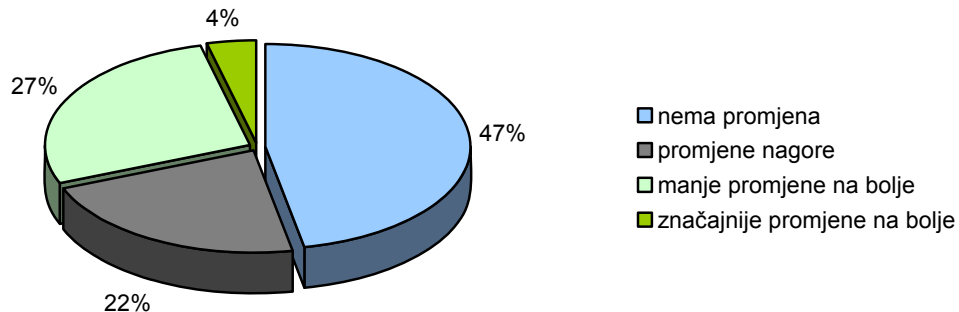
napomena: izvor: podaci za novu ličnu kartu dobijeni su telefonskom anketom, a podaci o odobrenjima za rad i građenje od vlade brčko distrikta i opština.

Rezultati istraživanja pokazuju da su građani Bosne i Hercegovine za podnošenje zahtjeva za izdavanje nove lične karte morali dolaziti dva puta i u čekanju za predaju zahtjeva izgubiti 4 sata. Ovi rezultati pokazuju i značajnu razliku u efikasnosti između entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova: Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske bilo je dva puta neefikasnije od federalnog ministarstva, zbog čega su građani u Republici Srpskoj morali dva puta dolaziti na mjesto za predaju zahtjeva i izgubiti u čekanju 7 sati. Ovo je klasičan primjer neefikasnosti institucija javne uprave, lošeg planiranja i organizacije posla i neadekvatnog tretmana građana kao korisnika javne usluge. Ako bi se procjenjivala dosadašnja direktna materijalna šteta zbog nepotrebnog gubitka vremena izazvanog neefikasnošću ministarstava unutrašnjih poslova u postupku izdavanja novih ličnih karti, onda ona iznosi preko 50 miliona KM.

Prethodni podaci pokazuju da je lokalnoj upravi u Bosni i Hercegovini potrebno 11 dana za izdavanje odobrenja za rad i 44 dana za izdavanje odobrenja za građenje. Ovi podaci takođe pokazuju da je lokalna uprava u Republici Srpskoj nešto efikasnija u odnosu na lokalnu upravu u Federaciji Bosne i Hercegovine. U lokalnoj upravi u Republici Srpskoj uočen je trend smanjenja vremena za izdavanje odobrenja za rad. U odnosu na bosanskohercegovački prosjek, administracija Brčko distrikta je dva puta efikasnija kod izdavanja odobrenja za građenje, što samo pokazuje da postoje velike rezerve za povećanje upravne efikasnosti u ovom postupku. Osim efikasnosti organa lokalne uprave, na vrijeme potrebno za izdavanje odobrenja za građenje uticaj može imati i podnosilac zahtjeva, izvršavanjem ili neizvršavanjem svojih obaveza u toku postupka. Kod izdavanja odobrenja za rad i građenje registrovani su ekstremni slučajevi: izdavanje odobrenja istog dana kada je podnesen zahtjev, izdavanje odobrenja za rad nakon 237 dana i izdavanje odobrenja za građenje nakon 827 dana.

Kada nema dovoljno egzaktnih podataka o efikasnosti javne uprave, onda su stavovi građana dobar indikator stanja. Anketnim istraživanjem o uočenim

promjenama, koje bi značile profesionalnije, efikasnije i štedljivije ponašanje institucija javne uprave u Bosni i Hercegovini, dobijeni su sledeći rezultati.



Rezultati pokazuju da 69% građana u protekle dvije godine nije primijetilo promjene na bolje u radu institucija javne uprave u Bosni i Hercegovini, uz napomenu da 22% građana smatra da postoje promjene, ali na gore. Da postoje promjene na bolje u javnoj upravi primijetila je blizu jedna trećina građana, dok samo 4% građana smatra da su ove promjene značajnije. Postoje nešto veće razlike u stavovima građana s obzirom na njihovu entitetsku pripadnost. Blizu polovine građana Republike Srpske primijetilo je manje promjene na bolje u radu javne uprave, dok je ovakve promjene primijetila samo jedna četvrtina građana u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovakvi stavovi građana i prethodni podaci o upravnoj efikasnosti, samo potvrđuju da dosadašnje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, a posebno one koje se realizuju u protekle dvije godine, još nisu proizvele očekivane ili potrebne promjene.

**Informacione tehnologije.** U odnosu na stanje u oblasti informacionih tehnologija, predmet interesa bio je ograničen na opremljenost institucija javne uprave računarima i postojanje e-uprave.

Najbolje stanje opremljenosti računarima je u državnoj upravi i upravi Brčko distrikta, gdje na svakog zaposlenog postoji računar. U entitetskoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine opremljenost računarima je 95%, a u entitetskoj upravi Republike Srpske 85% u odnosu na broj zaposlenih. Najlošije stanje opremljenosti računarima je u kantonalnoj i lokalnoj upravi u Federaciji Bosne i Hercegovine, gdje jedan računar dolazi na 2 zaposlena. U lokalnoj upravi u Republici Srpskoj opremljenost računarima iznosi 60% u odnosu na broj zaposlenih. U ovoj oblasti registrovan je ekstremni slučaj: jedna lokalna uprava u Republici Srpskoj ima samo jedan računar na deset zaposlenih, ali zato ima tri puta više službenih automobila od prosjeka.

Veoma ambiciozan pokušaj da se Strategijom razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini iz 2004. godine uspostavi e-uprava, do sada je ostao uglavnom neuspješan. Trebalo je više od tri godine da se donese prvi zakon iz paketa potrebne regulative za elektronsko poslovanje. Nepostojanje potrebne

pravne regulative je najozbiljniji razlog za nemogućnost uvođenja u praksu usluga e-uprave, kao što su dobijanje personalnih dokumenata, promjena prebivališta, registracija vozila, prijava poreza, carinjenje roba, dobijanje podataka iz katastra nekretnina, registracija firme i slično. Za sada većina institucija javne uprave u Bosni i Hercegovini pruža uglavnom ograničene elektronske informacije o svom radu, dok izuzetno mali broj institucija javne uprave pruža mogućnost elektronskog preuzimanja prijave, zahtjeva ili sličnih formi i podnošenja, uglavnom neobavezujućih, prijave, zahtjeva ili komentara.

U jednoj lokalnoj upravi u Srbiji postoji dobra praksa iz e-uprave, koja bi bez problema mogla biti primijenjena u svakoj lokalnoj upravi u Bosni i Hercegovini. Radi se o takozvanom «sistemu 48», koji podrazumjeva da građani mogu elektronski prijavljivati postojanje komunalnih problema iz nadležnosti lokalne uprave i u roku od 48 sati dobiti odgovor o statusu rješavanja prijavljenog problema. Ovo je jedinstven informacioni sistem u Evropi, kojim se u roku od 48 sati rješavaju ili započinju rješavati problemi građana.

**Institucionalne komunikacije.** U odnosu na stanje u oblasti institucionalnih komunikacija, predmet interesa bio je ograničen na kadrovsku popunjenost poslova odnosa sa javnošću, održavanje konferencija za novinare, internet prezentaciju, slobodu pristupa informacijama i istraživanje o tome koliko su građani informisani o radu institucija javne uprave.

Sledeći pregled sadrži podatke o kadrovskoj popunjenosti poslova odnosa sa javnošću, godišnjem održavanju konferencija za novinare, postojanju internet prezentacije i slobodanom pristupu informacijama u institucijama javne uprave. U odnosu na slobodu pristupa informacijama sa kojima raspolažu institucije javne uprave, definisano je pet nivoa: prvi, potpuno slobodan pristup informacijama, koji podrazumjeva dostavljanje svih traženih podataka u roku, drugi, uglavnom slobodan pristup informacijama, koji podrazumjeva dostavljanje većine traženih podataka u roku ili dostavljanje svih traženih podataka u produženom roku do 15 dana, treći, otežan pristup informacijama, koji podrazumjeva dostavljanje svih ili većine traženih podataka u produženom roku do 30 dana i nakon više urgencija, četvrti, izuzetno otežan pristup informacijama, koji podrazumjeva dostavljanje svih ili dijela traženih podataka u produženom roku do 60 dana i peti, nemoguć pristup informacijama, koji podrazumjeva nedostavljanje traženih informacija, ni poslije više urgencija.

tabela 6

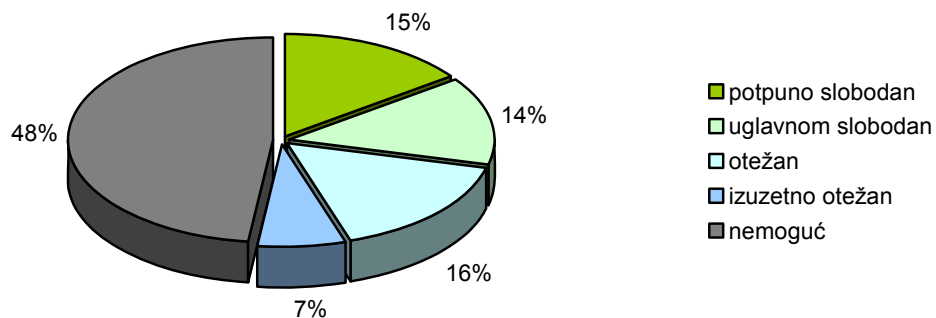
nivo javne uprave	odnosi sa javnošću			pristup informacijama u institucijama				
	pr	press	web	1	2	3	4	5
državna uprava	70%	90%	100%	30%	29%	12%		29%
entitet uprava fbih	60%	40%	50%	10%	19%	24%	5%	43%
entitetska uprava rs	70%	70%	25%	29%	19%	19%		33%
kanton uprava	50%	30%	10%		10%	30%	30%	30%
uprava distrikta	100%	100%	100%				100%	
lokalna uprava fbih	60%	30%	70%	7%	11%	7%	4%	71%
lokalna uprava rs	70%	30%	65%	12%	8%	19%	8%	54%



napomena: izvor: institucije javne uprave; «odnosi sa javnošću» podrazumjevaju podatke o postojanju u institucijama javne uprave službenika za odnose sa javnošću (pr), konferencija za novinare (press) i internet stranica (web) iskazane u procentualnom obliku; podaci o pristupu informacijama u institucijama javne uprave podrazumjevaju rezultate (1) potpuno slobodan, (2) uglavnom slobodan, (3) otežan, (4) izuzetno otežan i (5) nemoguć.

Prethodni podaci pokazuju da više od polovine institucija javne uprave u Bosni i Hercegovine ima kadrovski popunjene poslove odnosa sa javnošću, da je nešto bolje stanje u državnoj i entitetskoj upravi u Republici Srpskoj i da ne postoje značajnije razlike između različitih nivoa javne uprave. Praksa održavanja, najmanje jedne, konferencije za novinare postoji u većini institucija državne i entitetske uprave u Republici Srpskoj i trećini institucija entitetske uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kantonalne i lokalne uprave. Internet stranice imaju sve institucije državne i polovina institucija entitetske uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, dok je stanje u ostalim institucijama entitetske i kantonalne uprave znatno lošije. Internet stranice imaju dvije trećine opština i gradova u Bosni i Hercegovini. Stanje obima, kvaliteta i ažurnosti informacija, koje su prezentovane na internet stranicama institucija javne uprave u Bosni i Hercegovini, uglavnom nije zadovoljavajuće.

Rezultati istraživanja o slobodi pristupa informacijama sa kojima raspolažu institucije javne uprave dobijeni su po osnovu korištenja ovog prava u okviru traženja podataka za ovaj izvještaj od 137 institucija u Bosni i Hercegovini. Treba napomenuti da su u sklopu ove aktivnosti tražene dvije vrste podataka: traženo je desetak osnovnih podataka o svakoj instituciji i traženi su nešto obimniji podaci od državne kancelarije koordinatora za reformu javne uprave, državne i entitetskih agencija za državnu službu (upravu) i institucija lokalne uprave.



Ovi rezultati pokazuju da u 29% institucija javne uprave u Bosni i Hercegovini postoji slobodan pristup informacijama, da je kod 23% institucija javne uprave pristup informacijama otežan i da je kod 48% institucija javne uprave pristup informacijama nemoguć. U odnosu na ostale institucije javne uprave u Bosni i Hercegovini, nešto je bolje stanje u oblasti pristupa informacijama u državnoj i entitetskoj upravi u Republici Srpskoj. Najteže je stanje kod institucija lokalne uprave, gdje je pristup informacijama nemoguć kod 63% institucija. Uočeno je da je pristup informacijama lakši kod institucija koje imaju službenika za odnose

sa javnošću. Ovaj slučaj samo svjedoči da je pravo na slobodan pristup javnim informacijama u Bosni i Hercegovini teško ostvarivo i fiktivno. Treba istaći i jedan ilustrativan primjer: kancelarija OHR u Brčkom «natjerala» je vladu Brčko distrikta da obezbijedi tražene podatke, nakon što je njihov predstavnik pokušao onemogućiti korištenje prava na slobodan pristup informacijama.

Kod institucija državne uprave potpuno slobodan pristup informacijama imaju Ministarstvo komunikacija i transporta, Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave, Direkcija za civilnu avijaciju, Agencija za statistiku i Centralna izborna komisija, uglavnom slobodan pristup imaju Ministarstvo pravde, Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo ljudskih prava i izbjeglica i Direkcija za evropske integracije i otežan pristup informacijama imaju Ministarstvo finansija i trezora i Regulatorna agencija za komunikacije. Nemoguć pristup informacijama imaju Ministarstvo bezbjednosti, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo civilnih poslova i Agencija za državnu službu. Treba napomenuti da su podaci traženi od svih ministarstava i dijela ostalih institucija državne uprave.

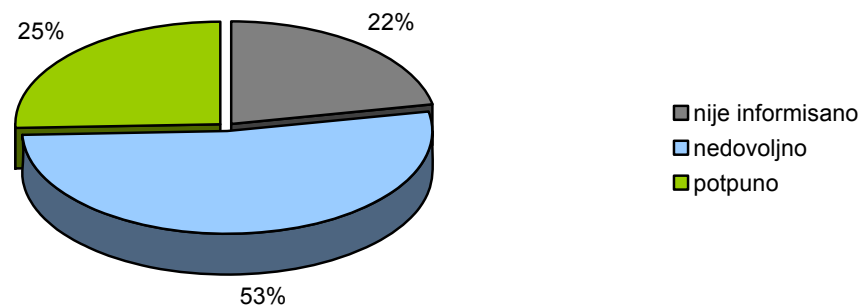
Kod institucija entitetske uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine potpuno slobodan pristup informacijama imaju Ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta i Zavod za statistiku, uglavnom slobodan pristup imaju Ministarstvo trgovine, Agencija za državnu službu, Agencija za privatizaciju i Uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, otežan pristup imaju Ministarstvo prometa i komunikacija, Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo prostornog uređenja, Ministarstvo kulture i sporta, Ministarstvo obrazovanja i nauke i Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i izuzetno otežan pristup ima Ministarstvo unutrašnjih poslova. Nemoguć pristup informacijama imaju Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija, Ministarstvo energetike, rudarstva i industrije, Ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, Ministarstvo za pitanje boraca i invalida, Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo okoliša i turizma i Direkcija robnih rezervi. Kod institucija kantonalne uprave uglavnom slobodan pristup informacijama ima vlada Srednjobosanskog kantona, otežan pristup imaju vlade Unsko-sanskog, Bosansko-podrinjskog i Zeničko-dobojskog kantona i izuzetno otežan pristup imaju vlade Hercegovačko-neretvljanskog, Tuzlanskog i Livanjskog kantona. Nemoguć pristup informacijama imaju vlade Sarajevskog, Zapadno-hercegovačkog i Posavskog kantona. Treba napomenuti da su podaci traženi od svih ministarstava i dijela ostalih institucija entitetske uprave Federacije Bosne i Hercegovine, kao i od vlada kantona.

Kod institucija entitetske uprave u Republici Srpskoj potpuno slobodan pristup informacijama imaju Ministarstvo privrede, energetike i razvoja, Ministarstvo za ekonomske odnose i koordinaciju, Ministarstvo saobraćaja i veza, Ministarstvo za porodicu omladinu i sport, Ministarstvo prosvjete i kulture i Republički zavod za statistiku, uglavnom slobodan pristup imaju Ministarstvo nauke i tehnologije, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite i Direkcija za privatizaciju, otežan pristup imaju Ministarstvo finansija,

Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo zdravlja i socijalne politike i Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove. Nemoguć pristup informacijama imaju Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo trgovine i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Agencija za državnu upravu, Republička direkcija za vode i Republička direkcija za obnovu i razvoj. Treba napomenuti da su podaci traženi od svih ministarstava i dijela ostalih institucija entitetske uprave Republike Srpske.

Kod institucija lokalne uprave i Brčko distrikta potpuno slobodan pristup informacijama imaju opštine Bileća, Breza, Derventa, Doboj jug, Šamac i Vlasenica, uglavnom slobodan pristup imaju opštine Bugojno, Gračanica, Hadžići, Jajce, Srebrenica i Teslić, otežan pristup imaju grad Sarajevo i opštine Bihać, Gradiška, Kalinovik, Prnjavor i Sokolac i izuzetno otežan pristup imaju vlada Brčko distrikta, grad Banjaluka i opština Doboj. Nemoguć pristup imaju gradovi Mostar i Istočno Sarajevo i opštine Banovići, Bijeljina, Cazin, Centar, Čapljina, Foča, Glamoč, Goražde, Jezero, Konjic, Kotor Varoš, Laktaši, Livno, Lopare, Lukavac, Ljubuški, Mrkonjić Grad, Neum, Novi Grad, Novi Grad (Bosanski Novi), Orašje, Pale, Posušje, Prijedor, Rogatica, Tešanj, Travnik, Tuzla, Visoko, Višegrad, Zenica i Zvornik. Treba napomenuti da su podaci traženi od vlade Brčko distrikta, četiri grada i 50 opština.

Na pitanje koliko su građani Bosne i Hercegovine informisani o radu javne uprave, dobijeni su sledeći rezultati.



Prethodni rezultati pokazuju da 75% građana u Bosni i Hercegovini smatra da nije dovoljno informisano o radu javne uprave. U odnosu na entitete postoje određene razlike: u Republici Srpskoj 34% građana smatra da nije uopšte informisano, 52% građana da nije dovoljno informisano i 14% građana da je potpuno informisano, dok u Federaciji Bosne i Hercegovine 17% građana smatra da nije uopšte informisano, 55% građana da nije dovoljno informisano i 28% građana da je potpuno informisano. Ovi rezultati pokazuju da je javna uprava u Bosni i Hercegovini još uvijek informativno zatvorena ili konzervativna u odnosu na obavezu i potrebu informisanja građana o svom radu.

### III Stanje u javnim preduzećima

**Telekomunikacije.** U oblasti telekomunikacija predmet interesa su osnovni pokazatelji o stanju društava sa većinskim državnim kapitalom iz Bosne i Hercegovine i zemalja iz okruženja, koji su dati u sledećem pregledu.

Tabela 7

naziv firme	kapital		radnika	poslovni rezultati u 2006.					Cijene usluga		
	državni	ostali		fiksni	mobilni	inter	prihod	dobit	ft1	mt1	in1
bhtel.	90%	10%	3.134	727	927	72	296.013	75.765	1,6	11,3	1,1
tel.rs		100%	2.765	350	585	25	175.000	41.000	1,0	15,4	1,5
htmostar	60%	49%	1.471	125	322	24	135.666	9.723	1,4	7,2	1,1
tel.sr.	80%	20%	10.451	2.865	5.256	130	744.164	175.817	0,5	6,1	0,8
hr.tel.	10%	90%	7.498	1.521	2.158	626	1.209.165	281.532	3,1	13,4	2,0

**napomena:** izvor: bh telekom (bhtel), telekom srpske (telrs), hrvatski telekom mostar (htmostar), telekom srbije (telrs) i hrvatski telekom (hrtel); broj korisnika fiksnih, mobilnih i internet priključaka u 000; prihod i dobit u 000 EUR; cijene usluga fiksne telefonije u lokalnom saobraćaju (ft1), mobilne telefonije u mrežnom saobraćaju (mt1) i internet usluga (in1) u eurocenti/min.

Prethodni podaci pokazuju da je poslovanje u oblasti telekomunikacija sve profitabilnije. U poređenju sa Hrvatskim telekomom, poslovanje tri telekoma u Bosni i Hercegovini ima nešto lošije rezultate. Veća javna korist i bolji rezultati izostaju zbog dominantnog i štetnog političko-stranačkog uticaja na poslovanje, imenovanje menadžmenta i zapošljavanje. Kašnjenje sa restrukturiranjem ovog sektora ima negativan uticaj na poslovanje i cijenu državnog kapitala. U međuvremenu, došlo je do prodaje državnog kapitala i promjene većinskog vlasnika u Telekomu Srpske (podaci o poslovanju su iz 2006. godine, kada je ovaj telekom još bio u većinskom vlasništvu Republike Srpske).

**Elektroprivreda.** U oblasti elektroprivrede predmet interesa su osnovni pokazatelji o stanju i poslovanju javnih preduzeća ili društava sa većinskim državnim kapitalom iz Bosne i Hercegovine i zemalja iz okruženja, koji su dati u sledećem pregledu.

tabela 8

naziv firme	kapital		radnika	poslovni rezultati u 2006.				cijene energije		
	državni	ostali		proizv.	gubici	prihod	dobit	dom.	ostali	j.r.
epbih	90%	10%	5.034	6.363	11%	329.000	2.770	5,43	6,93	7,68
ers	65%	35%	7.462	5.413	12%	232.000	- 94	5,35	6,87	6,23
ephzsb	90%	10%	1.558	3.442	18%	189.876	514	5,49	7,54	8,67
eps	100%		34.789	38.452	14%	1.682.962	207.552	3,88	4,03	3,66
hep	100%		14.357	19.664	8%	1.401.778	33.092	7,93	8,89	6,43

**napomena:** izvor: elektroprivreda bosne i hercegovine (epbih), elektroprivreda republike srpske (ers), elektroprivreda hrvatske zajednice herceg-bosna (ephzsb), elektroprivreda srbije (eps) i hrvatska elektroprivreda (hep); proizvodnja u GWh; prihodi i dobit u 000 EUR; prosječne cijene VT energije za domaćinstva, ostale i javnu rasvjetu u eurocentima/KWh.

Prethodni podaci pokazuju da elektroprivreda u Bosni i Hercegovini, u odnosu na zemlje iz okruženja, ima višak zaposlenih, veće distributivne gubitke i više od deset puta manju dobit po zaposlenom radniku. U organizacionom, tehnološkom i reformskom smislu elektroprivreda u Bosni i Hercegovini pokazuje specifičnosti i

slabosti: organizaciono i tehnološki je razbijena ili podijeljena na tri dijela i nema napretka u restrukturiranju ovog sektora. Podaci takođe pokazuju da je najlošije stanje u Elektroprivredi Republike Srpske: gubitak u poslovanju i oko trećina zaposlenih je višak. Rezultati ograničene analize cijena električne energije pokazuju ujednačenost između cijena unutar Bosne i Hercegovine i postojanje nešto većih razlika između cijena u odnosu na Srbiju i Hrvatsku. Veća javna korist i bolji rezultati izostaju zbog dominantnog i štetnog političko-stranačkog uticaja na poslovanje, imenovanje menadžmenta i zapošljavanje.

**Šumarstvo.** U oblasti šumarstva predmet interesa su osnovni pokazatelji o stanju i poslovanju javnih preduzeća iz Bosne i Hercegovine i zemalja iz okruženja, koji su dati u sledećem pregledu.

tabela 9

naziv firme	kapital		radnika	šumski resursi			poslovni rezultati u 2006.			
	Državni	ostali		površina	zaliha	prirast	proizvodnja	prihod	b.sub.	dobit
šumers	100%		3746	986	183013	5270	1889	80829	923	3815
sa.šume	100%		564	47	10559	264	175	10462	2554	30
sb.šume	100%		1055	187	28731	773	459	18039	125	127
sr.šume	100%		3264	775	114794	1100	np	44025	np	853
hr.šume	100%		9500	2000	302500	8100	5000	341997	np	np

**napomena:** izvor: šume srpske (šumers), sarajevo šume (sašume), srednjobosanske šume (sbšume), srbija šume (sršume) i hrvatske šume (hršume); površina šuma u 000 ha; zaliha, prirast i proizvodnja u 000 m<sup>3</sup>; prihod, budžetske subvencije i dobit u 000 EUR; nema podataka (np).

Prethodni podaci pokazuju da šumarstvo u Bosni i Hercegovini, u odnosu na zemlje iz okruženja, ima složeniju i, vjerovatno, neracionalniju organizaciju (u Republici Srpskoj jedna kompanija, a u Federaciji Bosne i Hercegovine više kantonalnih kompanija) i kvalitetnije šume. Poslovanje sa dobiti djeluje ohrabrujuće, uz napomenu da su sadašnji rezultati još daleko od mogućih. Veća javna korist i bolji rezultati izostaju zbog dominantnog i štetnog uticaja političko-stranačkih struktura na poslovanje, imenovanje menadžmenta i zapošljavanje, kao i zbog nesprovođenje restrukturiranja i drugih reformskih promjena u ovom sektoru.

**Željeznice.** U oblasti željeznica predmet interesa su osnovni pokazatelji o stanju i poslovanju javnih preduzeća ili društava sa većinskim državnim kapitalom iz Bosne i Hercegovine i zemalja iz okruženja, koji su dati u sledećem pregledu.

tabela 10

naziv firme	kapital		radnika	pruga	poslovni rezultat u 2006.					
	državni	ostali			ntkm	pkm	kašnjenja	prihod	b.sub.	dobit
žfbih	66%	34%	3871	605	772	30	3 min	48700	9230	-13333
žrs	65%	35%	3359	416	413	36	10 min	33500	13721	-8039
žsr	100%		20937	3809	4232	775	np	248777	128489	-1828
hž	100%		13748	2722	3603	1362	4 min	527032	142085	+2083

**napomena:** izvor: željeznice federacije bosne i hercegovine (žfbih), željeznice republike srpske (žrs), željeznice srbije (žsr) i hrvatske željeznice (hž); ukupna dužina pruga u kilometrima; prevoz robe u milionima neto tonskih kilometara (ntkm); prevoz putnika u milionima putničkih kilometara (pkm); kašnjenje putničkih vozova na 100 km; prihodi, budžetske subvencije i dobit ili gubitak u 000 eura; nema podataka (np).

Prethodni podaci pokazuju da željeznice u Bosni i Hercegovini, u odnosu na zemlje iz okruženja, imaju višak zaposlenih, manji obim prevoza robe i putnika i

lošije finansijske rezultate poslovanja. U organizacionom, tehnološkom i reformskom smislu željeznice u Bosni i Hercegovini pokazuju specifičnosti i slabosti: organizaciono i tehnološki je razbijena i podijeljena na dvije entitetske željeznice i nema napretka u restrukturiranju ovog sektora. Podaci takođe ukazuju na lošije stanje u Željeznicama Republike Srpske: slabiji rezultati u prevozu roba, 8 zaposlenih radnika po km pruge (iako su imale višak radnika, u izbornoj 2006. godini zaposleno je novih 282 radnika) i veće kašnjenje putničkih vozova. Od javnih preduzeća ili društava sa većinskim državnim kapitalom u Bosni i Hercegovini, željeznice su najveći korisnik budžetskih subvencija. U kakvom su stanju željeznice u Bosni i Hercegovini najbolje ilustruju podaci o vremenu putovanja sada i prije 30 godina: sadašnje vrijeme putovanja između Sarajeva i Banjaluke duže je za oko 50% u odnosu na predratno, a sadašnje vrijeme putovanja do Beograda ili Zagreba duže je za oko 60% u odnosu na predratno. Veća javna korist i bolji rezultati izostaju zbog dominantnog i štetnog političko-stranačkog uticaja na poslovanje, imenovanje menadžmenta i zapošljavanje.

#### **IV Preporuke**

U prvoj fazi implementacije prvog akcionog plana Strategije za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini identifikovano je više problema koji su direktno uticali na izuzetno mali napredak u reformskom procesu u periodu od usvajanja strategije i prvog akcionog plana do kraja 2007. godine. Ozbiljno kašnjenje u reformi javne uprave nameće potrebu ubrzanja reformskog procesa, kao obaveze prema građanima Bosne i Hercegovine i kao posebne obaveze prema ispunjavanju uslova za evropske integracije. Preporučuje se:

- ⇒ da Savjet ministara Bosne i Hercegovine i vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta u svojim godišnjim programima rada planiraju i realizuju aktivnost tromjesečnog razmatranja implementacije akcionih planova Strategije za reformu javne uprave,
- ⇒ da Savjet ministara Bosne i Hercegovine i vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta više pažnje posvete javnoj promociji aktivnosti i svakog napretka u reformi javne uprave,
- ⇒ da Savjet ministara Bosne i Hercegovine i vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta u proces reforme javne uprave uključe predstavnike nevladinog i drugih sektora izvan političko-birokratskih struktura,
- ⇒ da vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske obezbijede da entitetskim koordinatorima za reformu javne uprave ovi poslovi budu jedini ili osnovni,
- ⇒ da Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave obezbijedi redovno i metodološki transparentnije tromjesečno i godišnje izvještavanje o napretku u implementaciji akcionih planova Strategije za reformu javne uprave,
- ⇒ da se u sklopu akcionog planiranja predvide aktivnosti koje će obezbijediti standardizaciju broja zaposlenih, troškova i slično u reformisanoj javnoj upravi,

- ⇒ da se razmotri mogućnost strateškog definisanja i koordinacije reforme lokalne uprave kao posebnog ili sastavnog dijela reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.

U odnosu na aktuelno stanje u javnoj upravi identifikovano je više problema koji mogu kompromitovati reformski proces i očekivane promjene. Preporučuje se:

- ⇒ da se ograniči i standardizuje broj zaposlenih u svim institucijama javne uprave i da se za prosječnu lokalnu upravu primijeni standard o jednom zaposlenom na 500 stanovnika, kako bi se broj zaposlenih u javnoj upravi smanjio za najmanje 10% i kako bi se u narednom periodu broj zaposlenih u javnoj upravi doveo u vezu sa brojem svih zaposlenih u Bosni i Hercegovini i standardima zemalja sa dobrom javnom upravom,
- ⇒ da se proces zapošljavanja u javnoj upravi učini transparentnijim, fer i poštenijim, tako što će u komisijama za zapošljavanje većinu činiti nezavisni članovi sa liste eksperata ili slične liste, da se isključi ili ograniči mogućnost poništavanja konkursa za zapošljavanje, da se predvidi nezavisni monitoring procesa zapošljavanja i da se zapošljavanje u lokalnoj upravi u Republici Srpskoj vrši preko nadležne entitetske agencije,
- ⇒ da se javna potrošnja ograniči do nivoa potrošnje uređenih evropskih zemalja, da se smanji učešće zarada zaposlenih u javnoj potrošnji kroz smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi, kontrolu zarada i usklađivanje sa visinom prosječnih zarada u Bosni i Hercegovini, kao i da se racionalizuju ostali troškovi javne uprave,
- ⇒ da se obezbijedi redovno praćenje efikasnosti institucija u upravnim postupcima i drugim aktivnostima, kako bi se učinili efikasnijim i odgovornijim prema korisnicima usluga,
- ⇒ da se ubrza proces donošenja potrebne regulative za uspostavljanje e-uprave, da se obezbijedi elektronsko preuzimanje zahtjeva i drugih formi i da se obezbijedi elektronska komunikacija između građana i odgovornih u institucijama javne uprave,
- ⇒ da se standardizuje i značajno poboljša internet prezentacija o radu institucija javne uprave,
- ⇒ da se značajnije unaprijedi rad Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine, a posebno u dijelu istraživanja i objavljivanja podataka o javnoj upravi ili od interesa za javnu upravu,
- ⇒ da se sloboda pristupa javnim informacijama značajnije poboljša, kao i da se predvide sankcije i druge vrste odgovornosti za one koji onemogućavaju korištenje ovog prava,

U odnosu na aktuelno stanje u javnim preduzećima ili društvima sa većinskim državnim kapitalom, identifikovano je više problema koji utiču na nezadovoljavajuće rezultate poslovanja. Preporučuje se:

- ⇒ da se upravljanje javnim preduzećima učini odgovornijim i efikasnijim, kroz definisanje jasne vladine politike i imenovanje profesionalnog i stranački nezavisnog menadžmenta,

- ⇒ da se preduzmu aktivnosti na restruktuiranju javnih preduzeća, koje će dovesti do smanjenja broja zaposlenih, bolje organizacije, smanjenja troškova poslovanja, veće efikasnosti, veće cijene državnog kapitala i povoljnijih cijena za korisnike usluga,
- ⇒ da se prije donošenja odluke o prodaji državnog kapitala u ovim preduzećima organizuje najšira stručna i javna rasprava,
- ⇒ da se poslovanje javnih preduzeća učini transparentnijim.