



REFORMA JAVNE UPRAVE U BIH - MRTVO SLOVO NA PAPIRU

Lejla Huskić

Tokom proteklih godina u Bosni i Hercegovini (BiH) je ostvaren napredak u oblasti pružanja javnih usluga građanima. U nekim slučajevima povećan je stepen zadovoljstva klijenata i brzina pružanja usluge. Međutim, potrebno je uložiti dodatni napor kako bi se reforma uspješno okončala, te kako bi se postigao evropski nivo kvaliteta usluge koji bi zadovoljio neophodne uslove za EU članstvo.

Iz dosadašnje EU prakse može se zaključiti da se istinski uticaj na kvalitet usluge može postići ukoliko primjenu moderne tehnologije, odnosno uvođenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT), prati reorganizacija procesa i stalna nadogradnja vještina. Nove tehnologije moraju biti uvedene zajedno sa organizacionim promjenama i usvajanjem novih vještina, ukoliko se želi postići usluga orijentisana na klijente (EK, 2005).

Premda se dosta može naučiti i primijeniti iz uspješnih EU primjera, bitno je imati na umu da ne postoje univerzalna rješenja i modeli. Potrebno je da svaka država razvije vlastiti model u skladu sa sopstvenim sociopolitičkim okruženjem. Model predstavljen u okviru ovog dokumenta je kombinacija rješenja i preporuka generiranih u izvještajima brojnih evropskih studija. Model je razvijen uzimajući u obzir situaciju na terenu kao i predložene strateške dokumente razvijene i usvojene na državnom i lokalnom nivou. Predloženi model i strategija su razvijeni sa ciljem pružanja podrške aktuelnoj reformi javne uprave u BiH.

(NE)OSTVARENI CILJEVI

U posljednjih pet godina, BiH provodi reformu javne uprave. Međutim, najveći dio reforme ostao je mrtvo slovo na papiru. Postoji jaz između politika i strategija usvojenih na papiru i aktivnosti provedenih na terenu. Razvijeni su i napisani brojni dokumenti i strategije, izrađeni akcioni planovi i projekti koji postoje kao ideje, ali bez stvarne primjene u praksi – *“većina dosada usvojenih strateških dokumenata nije implementirana.”* (Ured PAR kordinatora, 2006). Na primjer, Strategija za razvoj ID u BiH izrađena je za period 2004-2010. sa ključnim periodom do 2007. godine, međutim većina ciljeva nije postignuta. Ak-

cioni plan za razvoj ID u BiH sadrži brojne projekte čija implementacija nije ni počela iako je rok za završetak projekta već prošao. Brojni su zaostaci u ostvarenju ciljeva u PRSP strategiji, te Strategiji za razvoj lokalne samouprave. Sa zakašnjenjem od dvije godine, izrađene su i Strategija i Akcioni plan reforme javne uprave u BiH. Shodno tome, na osnovu dosadašnjeg iskustva i rokova predviđenih u samom Akcionom planu, postavlja se pitanje šta će biti sa preporukama i projektima u tom dokumentu.

Ovakva situacija je uzrokovana brojnim faktorima. Prije svega, zakoni i prateći dokumenti se ne usvajaju na vrijeme. Čak i nakon usvajanja, prođe dosta vremena kako bi se stekli uslovi za primjenu, jer u velikom broju slučajeva izrada podzakonskih akata dugo traje. Nadalje, zakonodavni okvir koji bi omogućio realizaciju usvojenih politika nije adekvatan za implementaciju strategija koje podrazumjevaju uvođenje informacionih tehnologija (IT). *“Postojeće IT zakonodavstvo se donosi neplanski i dosta je rascjepkano, te ostavlja BiH daleko od zahtjeva *acquis* i potreba modernog informacionog društva”* (Ured PAR kordinatora, 2006). Pored toga, koliko god se navedene strategije pozivaju jedna na drugu i međusobno se nadopunjuju, upitno je koliko su zaista kompatibilne i da li ih je uopšte moguće uskladiti. Dodatna konfuzija prouzrokovana je brojnim nivoima vlasti, te agencijama uključenim u process reforme. Umrežavanje i saradnja između javnih institucija i agencija je veoma ograničena i uglavnom se odvija putem pošte.

Konačno, kasni se sa uspostavom formalnih tijela koja bi bila odgovorna za implementaciju usvojenih strategija i akcionih planova. Na primjer, Agencija za informaciono društvo (AID), odgovorna za koordinaciju i implementaciju eUprave, još uvijek nije uspostavljena što predstavlja jednu od glavnih prepreka za realizaciju i implementaciju Strategije za razvoj ID u BiH.

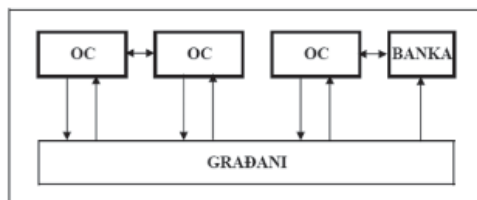
Glavni uzrok neuspjeha reforme nalazi se u isprekidnosti i nepovezanosti samog procesa reforme. Mnogi akteri su uključeni u reformu iz raznih perspektiva. Dok je uključenost širokog spektra aktera pozitivna stvar, nedostatak usklađenosti između njih predstavlja prepreku. Dodatan problem predstav-

“Ne postoji sigurna i pouzdana infrastruktura javne uprave za cijelu državu, što je osnov za razvoj i implementaciju IT sistema, aplikacija i elektronskih usluga u svim oblastima uprave”
(Ured PAR kordinatora, 2006).

lja odgovornost za reformu. Nije određena instanca koja će preuzeti odgovornost za provođenje, uspjeh ili neuspjeh reforme. Pored toga ključni akteri nemaju osjećaj vlasništva nad reformom, a sami građani, kao i državni službenici nisu uključeni u proces reforme.

PRUŽANJE JAVNIH USLUGA GRAĐANIMA - DOSADAŠNJI NAPREDAK U BIH

Bilo da se radi o cjelokupnoj reformi javne uprave ili njenim pojedinim segmentima, situacija je identična. Osnovne javne usluge koje javne agencije pružaju građanima su jedna od bitnih komponenti reforme. Usluge predstavljaju vidljivi dio reforme, dio koji ima neposredni uticaj kako na državne službenike, tako i na same građane. Općenito, način na koji se trenutno pružaju osnovne javne usluge u BiH se može prikazati na slijedeći način:



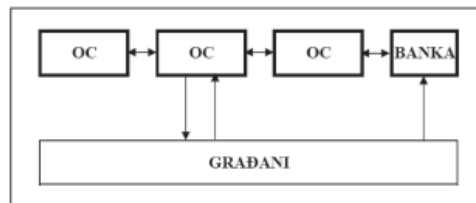
Slika 1 – Uobičajeni proces pružanja javnih usluga

Naime, da bi primio uslugu, bh. građanin treba da posjeti nekoliko agencija i lično prikupi dokumente. U nekim slučajevima, posjeta banci ili pošti radi plaćanja usluge ili kupovine poreznih taksi je također neophodna. Dakle, na građanima je teret skupljanja podataka jer je stepen integracije i razmjene podataka između postojećih agencija, kao što su opštine i druge državne službe, veoma slab. Ukoliko postoji, odvija se putem pošte. Čak i kad bi navedene usluge bile dostupne putem interneta, i dalje bi teret prikupljanja dokumenata, arhiviranih u državnim registrima, bio na građanima/ korisnicima.

Dakle, uvođenjem IKT u postojeće poslovne procese i u postojeću organizaciju poslovanja, kao što je trenutno slučaj u BiH, ne postiže se efekat poboljšanja cjelokupne usluge, te nije dovoljno da bi se zadovoljio evropski standard kvaliteta usluge koji bi zadovoljio neophodne uslove za EU članstvo. Ono što je zaista neophodno, a može se postići primjenom IKT jeste redizajniranje i restrukturiranje procesa i radnih toko-

va. Umjesto da se od građana zahtjeva prikupljanje raznih potvrda od javnih ustanova kako bi predali zahtjev za uslugu, javne ustanove bi same trebale biti odgovorne za prikupljanje podataka i korištenje informacija već pohranjenih u raznim registrima. Teret prikupljanja dokumentacije za građane treba ograničiti na traženje informacija koje nisu dostupne u nekom od državnih baza podataka i registara. Ovo je srž reorganizacije i integracije operativnih centara i način da se unaprijedi pružanje osnovnih javnih usluga. Na ovaj način bi process pružanja javnih usluga prešao iz šeme predstavljene na Slici 1 u šemu predstavljenu na Slici 2. Prema tom modelu, građanin pristupa jednoj agenciji ili jednom uslužnom centru a ostatak procedure i prikupljanje podataka se obavlja elektronski između operativnih centara i državnih baza podataka i registara.

Bitno je napomenuti da ovo nije jednostavna već vrlo zahtjevna i izazovna transformacija. Potrebno je uložiti značajan trud i napor ukoliko se želi postići evropski nivo kvaliteta usluge.

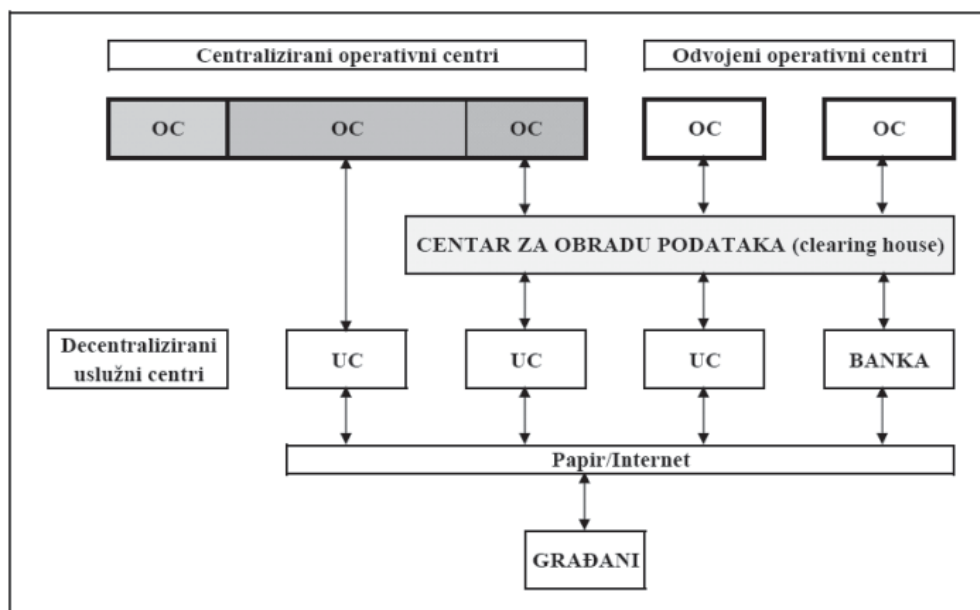


Slika 2 – Napredni proces pružanja javnih usluga

PRUŽANJE JAVNIH USLUGA GRAĐANIMA - VIZIJA U SKLADU SA EU PRAKSOM

Poredeći bh. i EU slučajeve i uzimajući u obzir preporuke bazirane na EU praksi, razvijen je model koji je predstavljen na Slici 3. Kako bi se unaprijedio kvalitet usluga i proizvele i pružile usluge u skladu sa EU praksom, za BiH bi bilo najprikladnije da centralizuje operativne centre i decentralizuje uslužne centre, te da razvije sistem centara za obradu podataka gdje god su potrebni.

Model centralizacije operativnih centara i decentralizacije uslužnih centara predstavlja racionalnu organizaciju operativnih centara i njihovih funkcija u cilju povećanja efikasnosti i veće uštede, prepoznajući istovremeno da je korisnicima potreban lokalni kontakt i prilagođavanje. Ovakav model rada smanjuje greške, koristi ekonomiju obima, smanjuje troškove i pruža poboljšane usluge. Prema izvještaju o eSpremnosti, ni građani ni javna uprava nisu u potpunosti spremni da koriste elektronske usluge. Prema tome, decentralizovani uredi po opštinama će biti neophodni u BiH još dugo vremena. Međutim, potrebno je



Slika 3 – Prijedlog modela pružanja javnih usluga u BiH

postepeno uvoditi online opcije i činiti ih dostupnim korisnicima. Čak i u nekim EU studijama slučajeva istaknuto je da elektronske opcije nisu u potpunosti iskorištene. U Bremenu, na primjer, građani rijetko koriste elektronski potpis iako je na raspolaganu.

Uvođenje jedinice za obradu podataka (clearing house) predstavlja korisnu strategiju posebno u uslovima kada su postojeći operativni centri relativno kompleksni, većinom neintegrisani i nespremni na promjene, s obzirom da se time uvodi poseban mehanizam razmjene podataka i između agencija i korisnika, osiguravajući na taj način visokokvalitetne usluge putem interneta. Za neke usluge u BiH moguće je stvoriti centralne registre i baze podataka bez velikog napora, ali za neke nije.

Štaviše, neke državne agencije su već uložile značajna sredstva u razvoj sopstvenih registara i baza podataka, koje možda nisu kompatibilne sa ostalim agencijama sa kojim će svakako morati komunicirati i razmjenjivati podatke. Prema tome, umjesto dodatnog investiranja u već razvijene registre, svakako bi bilo rentabilnije da se kreira centar za obradu podataka (clearing house) koji bi se bavio ovom problematikom. Centar za obradu podataka (clearing house) će omogućiti međuinstitucionalnu razmjenu i korištenje podataka gdje ne postoje, i na taj način omogućiti pojedinim agencijama da nastavu koriste vlastitu tehnologiju, podatke i procesne sisteme.

Dopunske i pomoćne usluge kao što su digitalno potpisivanje i internetsko plaćanje također treba uzeti u obzir i po mogućnosti dozvoliti privatnim kompanijama i bankama da se staraju o njihovoj realizaciji. Na ovaj način bi se omogućilo korištenje postojećih

sistema kao što su npr. banke već razvile u okviru elektronskog bankarstva, na taj način štedeći novac potreban za razvijanje potpuno novog sistema. Iz istih razloga kao i kod pružanja osnovnih usluga, dopunske usluge bi trebale, pored pružanja nove, elektronske, zadržati i postojeću vrstu usluge.

Predloženi model bi omogućio postepen ali sveobuhvatan korak ka pružanju poboljšanih usluga u skladu sa EU praksom. Predložena opcija je kompatibilna sa dosada usvojenim politikama, strategijama i akcionim planovima razvijenim na državnom i na lokalnom nivou. Dodatna vrijednost modela je što predstavlja sliku konačnog ishoda kojem teže reforme i akcioni planovi. Sve strategije i akcioni planovi su izrađeni sa istim ciljem – unaprijediti kvalitet usluge, omogućiti pristupačnu uslugu u skladu sa EU praksom. Ipak, nekad različiti akteri imaju različito tumačenje šta zapravo predstavlja kvalitetnu i pristupačnu uslugu. To je vidljivo i u praksi gdje različiti ključni akteri, uz pomoć donatora ili vlastitim ulaganjem, nastoje ostvariti iste ciljeve – EU standarde - ali na kraju razvijaju potpuno suprotna rješenja. Nedostaje jedinstvena i jasna slika konačnog ishoda reformi. Konačni cilj bi trebao biti jasan, razumljiv i prihvatljiv većini aktera uključenih u process. To bi osiguralo poboljšani stav prema reformama, bolje razumijevanje toka reformi, jedinstveno prihvatanje, posvećenost, povjerenje i kvalitetniju promociju procesa koja bi na kraju smanjila postojeći otpor prema promjenama. Jednostavno ističući da će usluge biti u skladu sa EU standardom ne znači mnogo prosječnom građaninu i državnom službeniku. Previše je generaliziran pojam a javnost je zasićena maglovitim pričama i praznim



Lejla Huskić je diplomirala na Ekonomskom Fakultetu, Univerziteta u Sarajevu 2003. godine a zvanje magistra je stekla 2005. godine na Univerzitetu u Sarajevu u Centru za interdisciplinarne postdiplomske studije u oblasti Upravljanja državom i humanitarnim poslovima. Pored nekoliko kratkotrajnih poslova, te angažmana u AIESECu za vrijeme studiranja, 2002. godine zapošljava se u Svjetskom univerzitetskom servisu BiH (SUS BiH), gdje obnaša funkciju šefa ureda od 2004. godine.

obećanjima. Prema tome, duboko vjerujem da predstavljanje jasnog i razumljivog modela, koji bi bio prihvaćen i razuman kako građanima tako i državnim agencijama, je snažno oružje za promociju i nastavak reformi u ovom sektoru.

STRATEGIJA USPJEHA

Reorganizacija operativnih centara predstavlja novi vid promjena koje se naprosto moraju savladati. Taj proces zahtjeva usklađenost brojnih neovisnih agencija. Zahtjeva pripreme i posvećenost osoba na mnogo nivoa, ne samo lidera na vrhu. Vođe treba da procijene interese i da motivišu sve učesnike u procesu - lokane, regionalne, javne i privatne, te protivnike i pobornike promjena. Pripreme treba da sadrže stratešku procjenu, dok se problemi analiziraju i projekti usmjeravaju. Posvećenost mora podrazumijevati ustrajnost, kroz provedbu mnogih životnih promjena za uposlenike. Jednom kada se obezbijedi posvećenost, reforma će imati bolju šansu za uspjeh ukoliko je brza i snažna.

Prema tome, državne vođe u BiH trebaju preuzeti kormilo nad procesom, uključiti sve ključne aktere u process sa jasnim zaduženjima i odgovornostima, te pružiti podršku dok se cjelokupni process uspješno ne okonča. Sve to je moguće postići koristeći "4 P&P strategiju", razvijenu kao instrument za podršku procesu implementacije reforme javnog uslužnog sektora.

Koraci u okviru "4 P&P strategije" su:

- **Prikupiti i delegirati (Pool and Place)** - je prvi korak koji podrazumijeva sakupljanje svih ključnih aktera u procesu da diskutuju o idejama, prijedlozima, sličnostima i razlikama u pristupu i o sličnim temama. Ovo se može postići putem radnih grupa, panela, foruma itd. U ovoj fazi bitno je jasno definisati i delegirati odgovornost i osigurati kompetentno vodstvo procesa.
- **Odrediti prioritete i planirati (Prioritize and Plan)** - Nakon što se sve ideje prodiskutuju i predstave, potrebno je odrediti prioritete i razviti okvirni i cjelokupni plan provedbe koji uključuje sve aspekte i segmente problema koji su već razmatrani. Bitno je uzeti u obzir sve ono što je već ostvareno i implementirano.
- **Ubijediti i promovirati (Persuade and Promote)** - sljedeći korak je ubijediti donosiocje odluka da usvoje neophodne zakone i obezbijede osnovne uslove za implementaciju razvijenog plana. U ovoj fazi je također bitno promovirati plan

i prijedlog široj javnosti kako bi se dobila podrška i pravovremeno prilagođavanje i prihvatanje promjena novog sistema.

- **Pružiti i izvršiti (Provide and Perform)** - u zadnjoj fazi potrebno je u potpunosti ostvariti plan i omogućiti i pružiti osnovne javne usluge u skladu s istim. Također je neophodno osigurati da kontrolni mehanizmi budu na mjestu i da pravilno funkcionišu.

Reorganizacija operativnih centara neće biti jednostavna; ali ovako značajne reforme rijetko i jesu jednostavne. Nadam se da će predstavljene preporuke biti od pomoći ključnim akterima u uspješnom upravljanju valom promjena proizašlih primjenom IKTa.

REFERENCE:

1. Evropska Komisija. (2005). Komunikacija Evropske komisije. http://europa.eu.int/information_society/europe/2005/all_about/egovernment/communication/index_en.htm
2. Millard, J., Kubicek, H. (2004). Reorganizacija vladinih operativnih centara za naprednije elektronske javne usluge, Konačni izvještaj Evropskoj Komisiji, Volumen 1 – Glavni izvještaj, Danish Technological Institute i Institut für Informationsmanagement Bremen.
3. UNDP. (2004). Akcioni plan za razvoj informacionog društva u BiH, Sarajevo, Bosna i Hercegovina. Vijeće Ministara BiH.
4. Ured kordinatora za reformu javne uprave u BiH. (2006). Strategija reforme javne uprave. Sarajevo, Bosna i Hercegovina.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijedjenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 27 istraživača. Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba