

Kampanja zagovaranja za ispunjavanje predizbornih obećanja partija na vlasti u BiH

Obećali su:

Uštede u javnoj potrošnji

UG „Zašto ne” / Inicijativa „Istinomjer”

Sarajevo, maj 2012.

SADRŽAJ:

Uvod	2
I Pregled stanja	5
II Politike za smanjenje javne potrošnje u predizbornim programima stranaka na vlasti	10
III Obećanja stranaka i preporuke za njihovo ispunjenje	10
1. Smanjenje plata i naknada zaposlenih u javnoj upravi	10
2. Smanjenje troškova za materijale i usluge kroz transparentnost i informatizaciju javne uprave i transparentnije inspekcije i revizije	13
IV Zaključne preporuke	15

Uvod

Na Opštim/općim izborima 2010, partije koje su osvojile vlast u BiH ponudile su, kroz svoje predizborne programe, veći broj obećanja nego ikada ranije. No, godinu i po dana nakon izbora, niti jedna se ne može pohvaliti značajnim progresom u ostvarivanju onoga što je pred izbore obećala.

Građani i građanke BiH imaju pravo tražiti od partija da se drže onoga na šta su se obavezale prije izbora i da, u kapacitetima izvršne i zakonodavne vlasti, učine sve da ostvare obećanja na osnovu kojih su dobile glasove i osvojile vlast u aktuelnom mandatu. U nekim oblastima, sporo ili nikakvo ostvarivanje predizbornih ciljeva posebno je zabrinjavajuće. BiH je zemlja koja u regionu i Evropi drži mnoge zastrašujuće rekorde: zemlja u kojoj je broj nezaposlenih premašio 500.000, od čega najveći procenat, veći nego u bilo kojoj drugoj evropskoj državi, čine mladi – dok istovremeno njihovi zvanici primaju procentualno najveće plate u regionu. BiH je, također, zemlja u kojoj građani/ke na svoju administraciju troše najviše, a ne kontrolišu je skoro nikako – po stepenu korupcije, BiH se visoko kotira u svim relevantnim istraživanjima i pri tome joj se „rejting“ sve više pogoršava kako vrijeme prolazi. Istovremeno, ona i dalje ostaje na periferiji ekonomskih tokova, investicije je zaobilaze, njen kreditni rejting također je pao i, u takvoj situaciji, šanse da se riješe problemi nezaposlenosti, siromaštva, stagnacije u ekonomskom razvoju, veoma su slabe.

Kampanja „Obećali su!“ pokrenuta je sa namjerom da vrati u fokus partija na vlasti njihova predizborna obećanja u 4 ključne oblasti:

1. Politike za mlade:

- rješavanje problema nezaposlenosti mladih kroz poticajne politike zapošljavanja i prilagođavanje obrazovnih programa potrebama tržišta
- rješavanje problema stambenog zbrinjavanja mladih

2. Borba protiv nezaposlenosti:

- razvojne politike u oblasti privlačenja investicija, izvoza i poticaja privredi, koje bi doprinijele trajnom i održivom rješavanju problema otvaranja novih radnih mjesta
- socijalne politike fokusirane na aktivne pristupe zapošljavanju

3. Uštede u javnoj potrošnji:

- smanjivanje troškova administracije
- uštede kroz modernizaciju javne uprave
- jačanje nadzora nad potrošnjom javnih sredstava

4. Borba protiv korupcije:

- uvođenje posebnih antikorupcionih mjera u institucije na svim nivoima
- saradnja izvršne vlasti sa zakonodavnim i sudskim organima u borbi protiv korupcije
- oduzimanje nelegalno stečene imovine

Iz ove četiri oblasti izabrana su ona obećanja iz predizbornih programa stranaka na vlasti, u kojima ne postoji suprotstavljenost stavova i/ili postoji značajan stepen slaganja između većine partija koje su formirale određeni nivo vlasti.

Prilikom izbora obećanja, uzeta su u obzir samo ona obećanja jedne partije koja se mogu implementirati na onom nivou vlasti u kojem ta partija sudjeluje, te su preporuke date u skladu sa ingerencijama i nadležnostima koje taj nivo vlasti posjeduje u navedenim oblastima.

Za izabrana obećanja iz navedene 4 oblasti urađena je analiza aktuelnog stanja, to jest dosadašnjih postignuća vladajućih partija u kapacitetu izvršne i zakonodavne vlasti. Na osnovu pregleda stanja, konsultacija sa ekspertima i predstavnicima/cama civilnog društva, te uvida u već postojeće analize i preporuke urađene kroz sektorske politike, strateške dokumente i/ili različite projekte civilnog društva, kroz 4 zasebna dokumenta predložene su mjere koje bi trebalo preduzeti kako bi se, u ove 4 oblasti, započelo ili ubrzalo ostvarenje ciljeva koji su postavljeni predizbornim obećanjima ovih stranaka. Preporuke koje su predložene u dokumentima, s obzirom na nekonkretnost većine obećanja, imaju za cilj da preciziraju mjere i ciljeve koje bi trebalo ostvariti kako bi se ispunila data obećanja i baziraju se isključivo na smjernicama koje su same partije postavile u svojim programima.

U dokumentima su korištena obećanja sljedećih partija, u skladu sa učešćem u sljedećim nivoima vlasti:

Narodna stranka „Radom za boljitak” (NSRzB): Vlada Federacije Bosne i Hercegovine

Socijaldemokratska partija BiH (SDP BiH): Vlada Federacije Bosne i Hercegovine; Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

Stranka demokratske akcije (SDA): Vlada Federacije Bosne i Hercegovine; Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

Hrvatska demokratska zajednica BiH (HDZ BiH): Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990): Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD): Vlada Republike Srpske, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

Demokratski narodni savez (DNS): Vlada Republike Srpske

Socijalistička partija RS (SPRS): Vlada Republike Srpske

Pored obećanja iz predizbornih programa, na nivou Federacije BiH u obzir su uzeti i ciljevi iz dokumenta „Osnove za formiranje vlasti u Federaciji BiH i platforma zajedničkog nastupa u institucijama BiH umandatnom periodu 2010-2014” (u daljem tekstu „Platforma”) koji su, kao zajednički programski dokument, potpisale stranke koje su formirale vlast u Federaciji BiH nakon Opštih/Općih izbora 2010. godine.

Dvije partije koje učestvuju u vlasti na entitetskom i državnom nivou nisu uzete u obzir u dokumentima zagovaranja za ispunjenje predizbornih obećanja: Hrvatska stranka prava, koja učestvuje u vlasti na entitetskom nivou, nije imala javno dostupan izborni program, niti je do njega bilo moguće doći kroz kontakte sa zvaničnim organima stranke; sa druge strane, Srpska demokratska stranka, koja učestvuje u vlasti na državnom nivou, u navedenim je oblastima dala obećanja koja se odnose isključivo na entitetski nivo vlasti, te se na njen program ne mogu primijeniti isti principi zagovaranja kao za ostale stranke koje obnašaju vlast u BiH.

I Pregled stanja

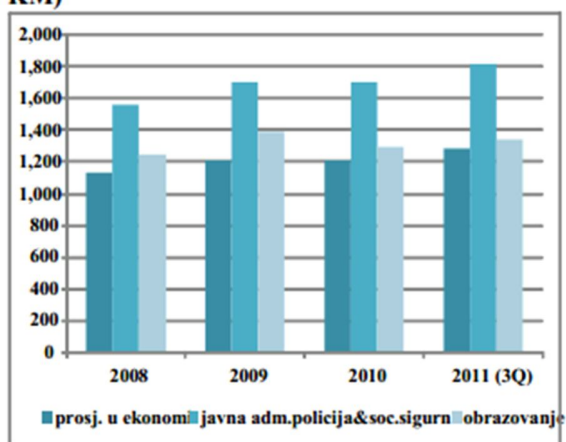
Visoka izdvajanja za plaće zaposlenih, visoki troškovi za materijale i usluge, kao i prekomjerna zaposlenost u administraciji predstavljaju suštinske probleme u strukturi javne uprave u Bosni i Hercegovini. Trenutna raspodjela novca iz budžeta za troškove javne uprave nije racionalna niti je održiva. Zabrinjavajući je i trend rasta troškova javne uprave zadnjih nekoliko godina, odnosno ukupna izdvajanja za osnovne javne službe, što uključuje izdvajanja budžeta institucija BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i svih 10 kantona u Federaciji BiH. Uštede u javnoj potrošnji neophodne su Bosni i Hercegovini iz više razloga, kako socijalnih, tako i ekonomskih: sa jedne strane, ogromna stopa nezaposlenosti, naročito nezaposlenosti u privatnom/proizvodnom sektoru, stvara situaciju u kojoj je održavanje troškova javne uprave na sadašnjem nivou jednostavno neodrživo. Sa druge strane, ukoliko se misli suštinski pozabaviti fiskalnom reformom, podsticanjem poslovnog okruženja i reformisati socijalni sektor na način da se on učini podsticajnim za novo zapošljavanje, vlast na svim nivoima u BiH moraće ostvariti značajne uštede u javnoj potrošnji kako bi se obezbijedila sredstva za finansiranje ovih politika.

Za detaljniji pregled trenutnog stanja troškova javne uprave, indikativna su budžetska izdvajanja za troškove javne uprave, odnosno plaće i naknade troškova zaposlenih u javnoj upravi, kao i izdaci za materijal, sitni inventar i usluge. Prema statističkim pokazateljima zavoda i agencija za statistiku (BiH, FBiH, RS), u periodu od 2006. do 2010. godine, izdvajanja za generalne javne službe porasla su sa 486 miliona KM 2006. godine na 744 miliona KM 2010. godine. Rast plata zaposlenih u javnoj upravi je znatno viši u odnosu na rast prosječnih plata. U 2011. godini, u odnosu na 2010. godinu, rast plata u javnom sektoru iznosio 4.1% dok je prosječna neto plata u istom razdoblju zabilježila rast za 2.2% u FBiH i 1.7% u RS-u.¹

Prema priloženom grafikonu, prosječne bruto plate u privatnom sektoru su znatno manje od prosječnih mjesečnih plata u javnom sektoru (administracija, policija i socijano osiguranje) i obrazovanju. Vidljiv je i veći rast bruto plaća u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor:

¹ Izvještaj o provedenoj analizi budžetske potrošnje vlasti Bosne i Hercegovine u periodu od 2007. do 2010. godine i usklađenost sa zahtjevima iz Građanske platforme, Agencija za lokalne razvojne inicijative http://budzet.ba/files/ALDI%20Analiza2007_2010_FINAL.pdf

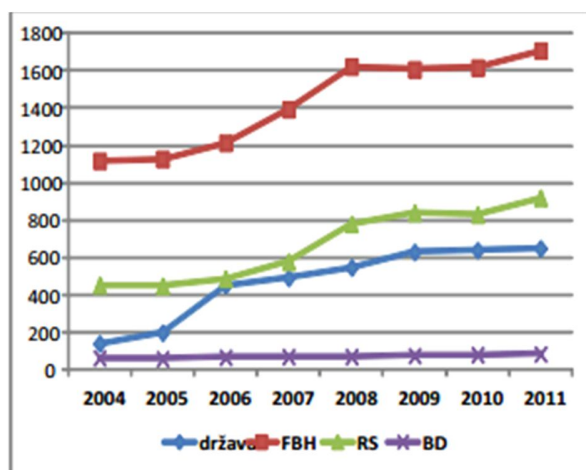
Slika 4.10: Prosječne bruto mjesečne plate (u KM)



(Izvor: Svjetska Banka)²

Evidentan problem potrošnje u javnom sektoru predstavlja postepeni rast prosječnih plaća, koji je okvimo dvostruko brži od ukupnog rasta prosječne plate u BiH, odnosno entitetima. Treba uzeti u obzir da rast prosječne plaće u entitetima uključuje rast plaća u javnom i privatnim sektoru, na osnovu čega se može zaključiti da javne plaće znatno brže rastu od plaća i u privatnom sektoru

Predočeni grafički prikaz ilustrira rast plaća u javnoj upravi na nivou BiH, entiteta FBiH i RS, kao i Brčko Distrikta u periodu od 2004. do 2011. godine:



(izvor: Svjetska Banka)³

² Bosna i Hercegovina: Izazovi i preporuke za reforme, Pregled javnih rashoda i institucija, Februar 2012. godine, Svjetska Banka.

<http://siteresources.worldbank.org/INTBOSNIAHERZ/Resources/BHPEIR2012IzazoviPreporukeZaReforme.pdf>

Prema navedenom pregledu može se uočiti da se rast plaća u javnoj upravi stabilizirao u drugoj polovini 2009. i 2010. zbog smanjenja prihoda izazvanog svjetskom ekonomskom krizom koja se odrazila i na BiH. Međutim, izdvajanja za plaće su nastavile sa rastom u 2011. godini. Jedan od razloga za povećanja iznosa za plaće i nadoknade zaposlenih u FBiH tokom 2011. godine čini isplata dugovanja i odštete zaposlenicima koji su dobili sudski spor protiv FBiH zbog smanjenja plata od 2009. do 2011. godine, koji je implementiran kao ispunjenje uslova MMF-a za dobijanje kredita, dok je u RS zabilježeno povećanje kao rezultat novog zapošljavanja u javnoj upravi.⁴

Ukupni planirani troškovi plata i naknada zaposlenih u institucijama BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i svih 10 kantona u Federaciji BiH u 2010. godini su iznosili 2,57 milijarde KM, što u odnosu na 2006. godinu predstavlja povećanje od čak 826 miliona KM. Zajedno sa troškovima plata rasli su i administrativni troškovi zaposlenih koji su u 2010. godini ukupno iznosili čak 620 miliona KM, što u odnosu na 2006. godinu predstavlja povećanje od 192 miliona KM. U 2010. godini, troškovi javne uprave su postali vidno neodrživi, kada je za sve nivoe uprave u BiH ukupno raspoređeno 6,782 milijarde KM budžetskih rashoda za finansiranje troškova zaposlenih u javnoj upravi.⁵

Navedeni trend rasta budžetske potrošnje nastavljen je tokom 2011. i 2012. godine. Budžetom FBiH za 2010. godinu, planirana izdvajanja za plaće i naknade troškova zaposlenih u vladi i njenim tijelima iznosila su 208.506.017 KM (od čega je, prema pregledu izvršenja budžeta za 2010. godinu, isplaćeno ukupno 181.298.346 KM⁶), dok je planirano izdvajanje budžeta za 2011. godinu iznosilo povećano na 216.816.872 KM, a za 2012. godinu planirani iznos povećan je na 217.462.007 KM.

Iako je prethodnim pregledom zabilježen postepeni rast troškova za plaće i naknade zaposlenih, evidentan je pad izdvajanja za materijal, sitni inventar i usluge. Tako je budžetom FBiH za 2010. godinu planirano izdvajanje za materijal, sitni inventar i usluge iznosilo 112.322.609 KM što predstavlja smanjenje u odnosu na planirani iznos budžeta, dok je za 2011. godinu planiran iznos od 79.530.861 KM, a za 2012. godinu planiran je iznos od 60.629.594. Tokom 2010. godine za navedenu stavku isplaćeno je tek 76.070.614 KM.⁷ U budžetu Republike Srpske, za stavku "robe i usluge" 2010. godine izdvojeno je 99.809.100 KM, 2011. godine izdvojeno je 101.249.800 KM, dok se 2012. godine planira izdvojiti 97.002.900 KM, što predstavlja blago smanjenje u odnosu na prethodne godine.⁸

³ Bosna i Hercegovina: Izazovi i preporuke za reforme, Pregled javnih rashoda i institucija, Februar 2012. godine, Svjetska Banka.
<http://siteresources.worldbank.org/INTBOSNIAHERZ/Resources/BHPEIR2012IzazoviPreporukeZaReforme.pdf>

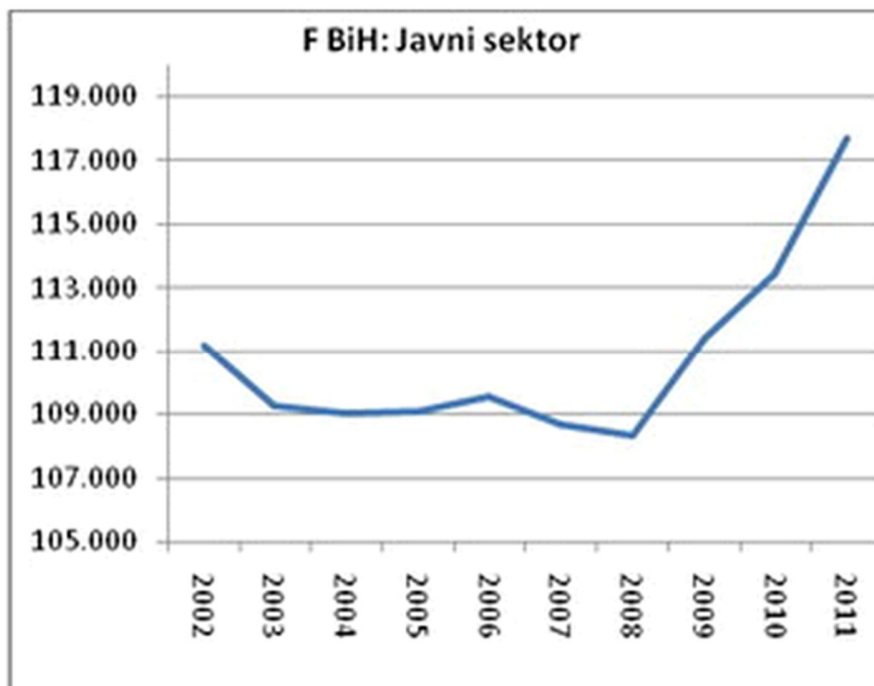
⁴ Bosna i Hercegovina: Izazovi i preporuke za reforme, Pregled javnih rashoda i institucija, Februar 2012. godine, Svjetska Banka.
<http://siteresources.worldbank.org/INTBOSNIAHERZ/Resources/BHPEIR2012IzazoviPreporukeZaReforme.pdf>

⁵ Izvještaj o provedenoj analizi budžetske potrošnje vlasti Bosne i Hercegovine u periodu od 2007. do 2010. godine i usklađenost sa zahtjevima iz Građanske platforme, Agencija za lokalne razvojne inicijative
http://budzet.ba/files/ALDI%20Analiza2007_2010_FINAL.pdf

⁶ Budžeti Federacije BiH <http://www.fmf.gov.ba/>

⁷ Budžeti Federacije BiH <http://www.fmf.gov.ba/>

Broj zaposlenih u javnoj upravi također predstavlja indikator javne potrošnje. Krajem 2011. godine, ukupno stanje zaposlenosti u javnoj upravi (bez zdravstva i državnih preduzeća) u BiH iznosi 11% ukupne radne snage i 19% ukupno zaposlenih. Trenutno u FBiH oko 29% svih zaposlenih radi u javnom sektoru, ne uključujući javna preduzeća, sa značajnim trendom rasta nakon 2008. godine, kada je u javnom sektoru ukupno bilo 108.337 zaposlenih, da bi krajem decembra 2011. godine taj broj porastao na 116.703 zaposlenih.⁹ Trend rasta se može uočiti na priloženom grafikonu:



(izvor: Agencija za lokalne razvojne inicijative)¹⁰

U Republici Srpskoj oko 28,5% zaposlenih radi u javnom sektoru, ne uključujući zaposlene u javnim preduzećima.¹¹ No, prema podacima Agencije za statistiku BiH, ukupan broj zaposlenih u javnoj upravi na svim nivoima BiH se smanjio tokom 2011. godine, odnosno u januaru 2011. godine broj zaposlenih u javnoj upravi (bez sektora zdravstva i obrazovanja) je utvrđen na 72,152 radnika, dok je u januaru 2012.

⁸ Budžeti Republike Srpske <http://www.narodnaskupstinars.net/cyrl/?page=138>

⁹ Deset godina poslje: Značaj reforme sistema socijalne sigurnosti u borbi protiv nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini http://www.aldi.ba/documents/Izvjestaj_10GODINAPOSLIJE.pdf

¹⁰ Deset godina poslje: Značaj reforme sistema socijalne sigurnosti u borbi protiv nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini http://www.aldi.ba/documents/Izvjestaj_10GODINAPOSLIJE.pdf

¹¹ Kvartalni ekonomski monitor Broj 7. Mart 2012. godine. Udruženje ekonomista Republike Srpske (SWOT). <http://www.swot.ba/pdf/monitor07/>

godine zabilježeno 71,826 radnika, što predstavlja zaustavljanje naglog rasta zapošljavanja u javnoj upravi koji se odvijao prethodnih godina.¹²

¹² Agencije za statistiku BiH : Saopštenje Zaposleni po djelatnostima u februaru 2012. http://www.bhas.ba/saopstenja/2012/ZAP_2012M02_001_01_BH.pdf

II Politike za smanjenje javne potrošnje u predizbornim programima stranaka na vlasti

Obećanja i politike partija u sferi javne potrošnje se mogu kategorisati u dvije grupe:

- Obećanja i politike za smanjenje plaća i naknada zaposlenih u javnoj upravi
- Obećanja vezana za smanjenje troškova za materijale i usluge kroz informatizaciju javne uprave i transparentnije inspekcije i revizije

III Obećanja stranaka i preporuke za njihovo ispunjenje

1. Smanjenje plata i naknada zaposlenih u javnoj upravi

Obećanja:

Platforma (SDP, SDA, NSRZB, HSP): *"Redefiniranje postojeće potrošnje za plate, paušale, naknade i povlastice izabраниh dužnosnika"*

NSRZB: *"Dohoci i primanja u javnom sektoru ne smiju biti viši nego dohoci od rada i zaposlenosti u privredi"*

SDA: *"Revizija sistema plaća formalnom sektoru"*

SPRS: *"Za 25% smanjiti planirane troškove za službena putovanja, reprezentaciju, investiciona održavanja, troškove kancelarijskog materijala, izdatke i ugovorene usluge"*

SNSD: *"Postepeno i kontinuirano smanjenje troškova javne potrošnje, naročito sredstava za administraciju"*

HDZ 1990: *"Politiku plaća, provesti kroz sustav reformi tako da se uspostavi harmoniziran sveobuhvatan i transparentan sustav plaća i naklada."*

Pregled stanja:

Prosječne plate u javnom sektoru na svim nivoima vlasti u BiH su oko 64% veće u odnosu na prosječne plate u privatnom sektoru, a navedeni odnos je znatno veći od drugih Evropskih zemalja u tranziciji, a

kojima su prosječne plate u javnom sektoru u prosjeku 40% veće u odnosu na prosječne plate u privatnom sektoru. Na svim nivoima uprave u BiH, preko 30% ukupnih budžetskih izdvajanja otpadaju na plate u javnom sektoru. U poređenju sa Srbijom i Hrvatskom, učešće budžetskih izdvajanja za plate u javnom sektoru su daleko manja, odnosno 23% za Srbiju i 20% za Hrvatsku.¹³

Vlada FBiH je smanjila naknade za zaposlene u određenim segmentima javne uprave, i donijela zaključak o smanjenju osnovice za obračun plaća budžetskih korisnika na 315,00 KM.¹⁴ Navedena osnovica je manja za 4.5% od osnovice za 2011. godinu, što predstavlja jednu od preuzetih osoba svih nivoa vlasti za odobrenje Stand-by aranžmana od strane Međunarodnog Monetarnog Fonda¹⁵. U FBiH, izmjene i dopune Zakona o plaćama i naknadama u organima uprave¹⁶, su usmjerene prema izjednačavanju kontrole plata u javnoj upravi, što bi značilo da osnovica u kantonima ne može biti niža do 10% u odnosu na onu koja je utvrđena na nivou Federacije BiH, a u gradovima i općinama do 20%.

Tokom 2011. godine, u Republici Srpskoj je, izmjenama i dopunama Zakona o platama zaposlenih u organima javne uprave Republike Srpske,¹⁷ uvedeno ograničenje plata na nominalni iznos od 3000 KM, kao i ograničenje plata na 2500 KM zaposlenih u vanbudžetskim fondovima.

Preporuke za Vlade na svim nivoima:

- Izmjene i dopune Zakona o radu Federacije BiH, Kantona, Republike Srpske i Distrikta Brčko kao i izmjene i dopune Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH, Zakona o platama i naknadama u organima vlasti FBiH i Zakon o platama i naknadama u organima uprave RS u vidu ograničavanja indeksnih koeficijenata (do 2 indeksna poena).
- Postepeno smanjenje prosječne plate u javnom sektoru u odnosu na prosječne plate u privatnom sektoru.
- Smanjenje ukupnih budžetskih izdvajanja, odnosno procenta izdvajanja za plate u javnom sektoru.
- Ukinuti plate i naknade za rad u komisijama/grupama ili, kao minimalno rješenje, utvrditi da lica koji su članovi više od jedne komisije nemaju pravo na dodatnu platu i naknadu

¹³ Kvartalni ekonomski monitor Broj 7. Mart 2012. godine. Udruženje ekonomista Republike Srpske (SWOT). <http://www.swot.ba/pdf/monitor07/>

¹⁴ 36. sjednica Vlade Federacije BiH http://www.fbihvlada.gov.ba/hrvatski/sjednica.php?sjed_id=254&col=sjed_saopcenje

¹⁵ Bosna i Hercegovina: Pismo namjere i tehnički memorandum o razumjevanju. Međunarodni Monetarni Fond. Mart 2010. godine. <http://www.imf.org/external/np/loi/2010/bih/030510.pdf>

¹⁶ Zakon o platama i naknadama u organima vlasti FBiH <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/index.php>

¹⁷ Zakon o platama zaposlenih u organima javne uprave RS <http://www.narodnaskupstinars.net/latn/?page=133&vijest=2874>

S obzirom na podatke o odnosu plata u javnom i proizvodnom sektoru, mjere za racionalizaciju plata u javnom sektoru trebaju biti usmjerene prema relativno kratkoročnom postizanju okvirno jednakih statističkih pokazatelja u vidu izdvajanja za plate u javnom sektoru sa ostalim tranzicijskim zemljama u bližem okruženju.

Za racionalizaciju potrošnje na plate u javnom sektoru, ovim dokumentom se predlaže vezivanje plata u javnom sektoru sa platama u privatnom sektoru, tako da se ograniče koeficijenti i/ili obustavljanje daljnjeg rasta koeficijenata za zaposlene u državnoj upravi na svim nivoima vlasti u BiH. Ograničavanje koeficijenata za plate u javnom sektoru se može postići tako da najviši koeficijent ne prelazi dva indeksna poena prema osnovici prosječne plate u privatnom sektoru koji se odnosi na sličnu djelatnost. Potrebno je i prilagođavanje osnovice za plate u javnom sektoru sa prosječnom osnovicom u privatnom sektoru, odnosno vezati daljnji rast osnovice za plate u javnom sektoru sa kretanjem prosječne plate u privatnom sektoru, primjenom okvirnog principa da prosječna plata u javnom sektoru ne smije preći iznos prosječne plate u privatnom sektoru.

Visoki troškovi za plate i naknade, kao i zloupotrebe istih, su posebno istaknuti za članove parlamentarnih komisija i raznih grupa na nivou BiH i FBiH. Na nivou BiH, rad u komisijama/grupama predstavlja oko 25% ukupnih izdvajanja za plate, odnosno oko 40% ako se dodaju porezi na plate i socijalni doprinosi, s tim da svaka pozicija u komisiji/grupi predstavlja zasebno pravo na naknadu.¹⁸ Da bi se izbjegla eventualna mogućnost osnivanja komisija od strane zakonodavnih tijela radi finansijske koristi njenih članova, potrebno je zakonski utvrditi da rad u komisijama/grupama nije pokriven platom i naknadama ili kao minimalno rješenje utvrditi da lica koji su članovi više od jedne komisije nemaju pravo na dodatnu platu i naknadu. Generalno gledajući, izdvajanja za naknade su partikularno visoka na državnom nivou i na nivou FBiH, dok je u RS, prema Zakonu o platama, većina naknada ugrađena u osnovnu platu. Navedeni model ugrađivanja naknada u osnovnu platu je potrebno primjeniti i na zaposlene u institucijama BiH i FBiH kako bi se smanjila mogućnost eventualnih zloupotreba, a time dodatnih troškova javne uprave.

¹⁸ Bosna i Hercegovina: Izazovi i preporuke za reforme, Pregled javnih rashoda i institucija, Februar 2012. godine, Svjetska Banka.

<http://siteresources.worldbank.org/INTBOSNIAHERZ/Resources/BHPEIR2012IzazoviPreporukeZaReforme.pdf>

2. Smanjenje troškova za materijale i usluge kroz transparentnost i informatizaciju javne uprave i transparentnije inspekcije i revizije

Obecanja:

Platforma (SDP, SDA, NSRZB, HSP): *"Uspostavu sistema na državnom nivou povezivanja Zakona o matičnim knjigama i Zakona o elektronskom dokumentu"*

SDP: *"Transparentnost u postupku javnih nabavki"*

SNSD: *"Uvođenje elektronske uprave kako bi omogućili građanima brzo rješavanje zahtjeva, dobijanje ličnih dokumenata i izdavanje izvoda iz matičnih knjiga, kao i uvođenje elektronskog zdravstvenog kartona za građane."*

Pregled stanja:

U cilju smanjenja materijalnih troškova javne uprave, usvojena je Strategija reforme javne¹⁹ uprave 2006. godine na svim nivoima vlasti (državni, entitetski, kantonalni, Distrikt Brčko), koja između ostalog sadrži mjeru uvođenje e-uprave, odnosno informacijski sistem e-usluge. Međutim, dosadašnja dinamika implementacije mjera informatizacije javne uprave nije pokazala konkretne rezultate. Ukupan stepen implementacije mjera iz Akcionog plana²⁰ za provođenje navedene strategije je daleko od realizacije, a prvobitni rok za završetak implementacije je istekao krajem 2010. godine. Akcioni plan je počeo sa primjenom 2007. godine. Prema polugodišnjem izvještaju o napretku "Praćenje provođenja Akcionog plana i Strategije reforme javne uprave u BiH" u periodu od početka 2007. godine do kraja juna 2011. godine, ukupan procenat implementacije mjera iz navedenog akcionog plana za BiH državni nivo iznosi 28,01%, za FBiH 19,82%, RS 46,42%, i Distrikt Brčko 61,12%.²¹ Svi nivoi vlasti u BiH probili su rok utvrđen Akcionim planom, koji je trebao biti implementiran do kraja 2010. godine, nakon čega je revidiranim Akcionim planom period za implementaciju produžen do kraja 2014. godine.

Prema navedenoj Strategiji i Akcionom planu, od nadležnih tijela za uspostavljanje i regulisanje IT rješenja, do sada su na državnom nivou osnovani Sektor za komunikacije i informatizaciju BiH i Odsjek za informatizaciju BiH pri Ministarstvu komunikacija i prometa BiH. U Republici Srpskoj osnovan je

¹⁹ Strategija reforme javne uprave BiH <http://parco.gov.ba/latn/?page=104>

²⁰ Akcioni Plan Strategije javne uprave u BiH <http://parco.gov.ba/latn/?page=104>

²¹ Polugodišnji izvještaj o napretku (praćenje provođenja Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH) Ureda koordinatora za reformu javne uprave za period od 01. januara do 30. juna 2011. godine. 5.1.6 Informacijske tehnologije: <http://parco.gov.ba/latn/?page=364>

Sektor za IT Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske i AIDRS (Agencije za informaciono društvo Republike Srpske). U Federaciji BiH osnovan je Sektor za IT, kao osnovna organizaciona jedinica u sastavu Generalnog sekretarijata Vlade FBiH. Tokom 2011. godine pokrenute su aktivnosti sa Ministarstvom civilnih poslova BiH oko izmjene zakona o jedinstvenom matičnom broju, ličnoj karti, prebivalištu i boravištu, te putnim ispravama. Na nivou BiH, od 1. septembra 2011. godine počeo je sa radom novi sistem za elektronsku objavu obavještenja u postupcima javnih nabavki. U Federaciji BiH je u toku realizacija projekta uspostave informacijskog sistema registara malih i srednjih preduzeća, kao i realizacija projekta uspostave informacijskog sistema obrtnog registra. U Republici Srpskoj je realiziran projekat "Servis elektronskih matičnih knjiga", kao i projekat uvođenja elektronskih zemljišnih knjiga. Također je usvojen Zakon o informatičkoj bezbjednosti RS-a kao jedna od ključnih mjera Strategije reforme javne uprave.

Preporuke za:

Vijeće ministara:

- Na nivou BiH, usvajanje Zakona o Agenciji za razvoj informacionog društva BiH (ZARID)

Vlade na svim nivoima:

- Izjednačiti validnost elektronskih i pisanih dokumenata, validnost elektronskog i vlastoručnog potpisa, pravno regulirati elektronski podnesak i elektronsko dostavljanje dokumenata: na svim administrativnim nivoima (država, entiteti, distrikt, kantoni) usvojiti legislativne mjere kao što su Zakon o elektronskom potpisu, Zakon o elektronskom poslovanju i Zakon o elektronskom dokumentu
- Usvojiti izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama prema kojim se propisuje objavljivanje obavještenja u postupcima javnih nabavki putem informacionog sistema za elektronsko objavljivanje podataka
- Izdvajanje sredstava za projekte tehničke implementacije programa informatizacije rada javne uprave.
- Aktivnosti na raspisivanju tendera za privatni sektor IT usluga za informatizaciju poslova javne uprave (javno-privatno partnerstvo).

Vlada FBiH:

- Formirati tijelo za vođenje procesa informatizacije javne uprave

Razrada mjera za uvođenja informatizacije u javnoj upravi se provodi kroz Centar za E-vladu Vijeća ministara BiH, AIDRS Sektor za IT pri Generalnom sekretarijatu Vlade RS, dok Vlada FBiH još uvijek nije formirala tijelo koje bi bilo nadležno za vođenje procesa informatizacije. Osim navedenih agencija, za usvajanja zakonskih rješenja odgovorna su legislativna tijela na svim nivoima u BiH (parlamenti i skupštine).

Izjednačavanje validnosti pisanih i elektronskih dokumenata zahtjeva usvajanje Zakona o elektronskom potpisu, Zakona o elektronskom poslovanju i Zakona o elektronskom dokumentu na svim nivoima uprave (država, entiteti, distrikt, kantoni). Da bi se omogućila elektronska korespondencija između građana i javnih službi, potrebno je pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o upravnom postupku BiH i Zakona o opštem upravnom postupku RS kojima bi se propisalo da organi i stranke, kao i druga lica koja učestvuju u postupku, mogu komunicirati i u elektronskom obliku. Međutim, nisu stečeni uslovi za primjenu navedenih zakona, uglavnom zbog nedostatka pratećih zakonskih rješenja i potrebne IT infrastrukture.

Od tehničkih rješenja, predlaže se uvođenje sveobuhvatne elektronske baze zakonskih i podzakonskih propisa kojoj se može pristupiti s jednog mjesta i kroz integrirani veb-portal. Potrebno je i uspostaviti jedinstvenu elektronsku bazu koja će uključivati sve važeće zakone i podzakonske akte i ostale dokumente u elektronskoj formi koji su relevantni za javnost i institucije. Potrebno je i uspostavljanje informacionog sistema koji omogućava transakcijske usluge posredstvom odgovarajućeg web-portala (e-plaćanje i e-porez) kako bi se sve forme finansijskih transakcija koje se vežu za javnu upravu, prebacile u elektronsku formu i tako doprinesu smanjenju materijalnih troškova kao što je papir, tinta i prateća tehnička oprema. Preporučuje se i uspostavljanje informacionih sistema koji podržavaju elektronske javne nabavke, kao i javna dostupnost tenderske dokumentacije za ponuđače, elektronske prijave i elektronskog kataloga nabavki, kako bi se osigurala transparentnost u procesu javnih nabavki, a time i ušteda tako što bi se spriječile moguće malverzacije i nezakonito trošenje javnih finansija.

Jedan od problema za uspostavljanje IT infrastrukture jeste nemogućnost finansiranja informatizacije javne uprave, kao i nedostatak jedinstvene strategije tehničke implementacije kako bi se izbjegao problem nekompatibilnosti IT rješenja između administrativnih jedinica u BiH. Za finansiranje programa informatizacije javne uprave, odnosno uvođenja e-uprave, potrebno je uspostaviti saradnju sa IT kompanijama na principu javno-privatnog partnerstva, kako bi se javni sektor značajnim dijelom rasteretio od troškova uvođenja e-uprave, dok bi IT kompanije preko budućeg održavanja sistema e-uprave ostvarile povrat uložениh sredstava.

IV Zaključne preporuke

- Izmjene i dopune Zakona o radu Federacije BiH, Kantona, Republike Srpske i Distrikta Brčko kao i izmjene i dopune Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH, Zakona o platama i naknadama u organima vlasti FBiH i Zakon o platama i naknadama u organima uprave RS u vidu ograničavanja indeksnih koeficijenata (do 2 indeksna poena).
- Postepeno smanjenje prosječne plate u javnom sektoru u odnosu na prosječne plate u privatnom sektoru.
- Smanjenje ukupnih budžetskih izdvajanja, odnosno procenta izdvajanja za plate u javnom sektoru.
- Ukinuti plate i naknade za rad u komisijama/grupama ili, kao minimalno rješenje, utvrditi da lica koji su članovi više od jedne komisije nemaju pravo na dodatnu platu i naknadu
- Izjednačiti validnost elektronskih i pisanih dokumenata, validnost elektronskog i vlastoručnog potpisa, pravno regulirati elektronski podnesak i elektronsko dostavljanje dokumenata: na svim administrativnim nivoima (država, entiteti, distrikt, kantoni) usvojiti legislativne mjere kao što su Zakon o elektronskom potpisu, Zakon o elektronskom poslovanju i Zakon o elektronskom dokumentu
- Usvojiti izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama prema kojim se propisuje objavljivanje obavještenja u postupcima javnih nabavki putem informacionog sistema za elektronsko objavljivanje podataka
- Izdvajanje sredstava za projekte tehničke implementacije programa informatizacije rada javne uprave.
- Aktivnosti na raspisivanju tendera za privatni sektor IT usluga za informatizaciju poslova javne uprave (javno-privatno partnerstvo).
- Na nivou BiH, usvajanje Zakona o Agenciji za razvoj informacionog društva BiH (ZARID), te formiranje tijela za vođenje procesa informatizacije javne uprave na nivou FBiH