

REFORMA JAVNOG SEKTORA U BiH KROZ SAGLEDAVANJE POTREBA GRAĐANA

PUBLIC SECTOR REFORM IN BiH THROUGH CONSIDERATION OF CITIZENS' NEEDS

Aleksandar Malić

Findas doo, Bijeljina, Republika Srpska, Bosna i Hercegovina
aleksandar.malic1988@gmail.com

Apstrakt: *Efikasan i produktivan javni sektor doprinosi poboljšanju standarda stanovništva i ukupnog privrednog ambijenta. Uticaj politike, diskriminacija javne imovine, visok stepen korupcije, višak zaposlenih, neracionalno trošenje sredstava, glavni su razlozi zbog kojih javni sektor BiH nepovoljno utiče na njen razvoj. Mnogi građani BiH nisu zadovoljni funkcionisanjem javnog sektora i vlada mišljenja da su mu potrebne temeljene reforme koje bi dovele do rasta njihovog povjerenja i zadovoljstva. Reforma javnog sektora BiH treba na prvom mestu da uključuje analizu potreba samih građana, a zatim ograničavanje uticaja političkih struktura, smanjenje zaposlenih i njegovu usmerenost ka tržištu. Važno je naglasiti, uspešno sprovedena reforma javnog sektora u BiH od ključnog je značaja za njen tranzicioni proces i za pristupanje Evropskoj Uniji.*

Ključne riječi: *reforma, javni sektor, BiH*

Abstract: *An efficient and productive public sector contributes to improving the standard of the population and the overall economic environment. The influence of politics, the discrimination of public property, the high level of corruption, the excess of employees, the irrational spending of funds, are the main reasons why the public sector of BiH adversely affects its development. Many BiH citizens are not satisfied with the functioning of the public sector and the government believes that it needs fundamental reforms that would lead to the growth of their trust and satisfaction. Public sector reform in BiH should first of all include the analysis of the needs of the citizens themselves, and then the limitation of the influence of political structures, the reduction of employees and its orientation towards the market. It is important to emphasize that the successful implementation of public sector reform in BiH is of key importance for its transition process and for joining the European Union.*

Key Words: *reform, public sector, BiH*

UVOD

Sam raspad bivše Jugoslavije proizveo je velike probleme u zapošljavanju, proizvodnji i ukupnom privrednom sistemu BiH. Iako se vjerovalo da će potpisivanjem mirovnog sporazuma u Dejtonu i okončanjem rata početi renesansa privrede BiH, to se ipak nije dogodilo. Od tog perioda do danas, BiH je i dalje suočena sa nizom ekonomskih, političkih i socijalnih problema. Može se reći da je ekonomski učinak BiH do pojave globalne krize bio prilično ohrabrujući. Pojava i posledice globalne finansijske i ekonomske krize odводе zemlju u recesiju i još više usporavaju njen privredni napredak. Situaciju dodatno pogoršava činjenica da vlasti u oba entiteta, a i na nivou zajedničkih institucija, ne pokazuju spremnost za rešavanje ključnih problema kako bi osigurali bolji život i perspektivu građana BiH.

Entitetska podijeljenost, kompleksno državno uređenje u BiH, uticali su na funkcionisanje javnog sektora i proces donošenja odluka. Građani su godinama suočeni sa neefikasnim i neodgovornim radom javnih institucija, što je jedan od glavnih razloga koji prouzrokuje njihovo veliko nezadovoljstvo i napuštanje ovih prostora.

Na putu evropskih integracija BiH će biti suočena sa nizom izazova. Sve je više zastupljeno mišljenje da je javni sektor najveći izazov, na čijoj reformi konstantno insistira i Evropska Unija. BiH je obavezu reformisanja javnog sektora preuzela potpisivanjem „Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju“. Naime, važno je istaći da je proces reforme javnog sektora u BiH karakterističan po ulozi širih krugova međunarodne zajednice.

Predmet istraživanja u ovom radu predstavlja javni sektor BiH, odnosno reforme koje bi se trebale sprovesti kako bi poboljšao svoju funkcionalnost. **Cilj istraživanja** je u isticanju koliko ovaj segment privrednog sistema utiče na potrebe i standard stanovništva.

1. EFIKASAN JAVNI SEKTOR U BiH KAO GLAVNA DETERMINANTA POBOLJŠANJA ŽIVOTA GRAĐANA

Javni sektor se može definisati kao skup institucija u sastavu jedne države čijim djelovanjem se zadovoljavaju potrebe i štite interesi pojedinaca i grupa, kao i same društvene zajednice. Od njegove efikasnosti zavisi nivo razvijenosti svih privrednih funkcija u jednoj državi. Građanima i privredi javni sektor isporučuje dobra i usluge bez kojih nije moguće zamisliti funkcionisanje moderne privrede i društva. Prema tome, reforma javnog sektora koja bi povećala efikasnost javnog sektora od ključnih je preduoslova za dugoročno održivi privredni rast.

Svakom društvu je potreban javni sektor, za koga je najvažnija funkcija da definiše principe rada društva (Kotler, Lee, str. 6). Efikasan i funkcionalan javni sektor glavni je pokretač razvoja i samog privatnog sektora, odnosno ukupnog društveno-

ekonomskog razvoja. Prema tome, nesporan je njegov značaj u stabilnosti i prosperitetu svake države.

Povjerenje građana jedan je od ključnih kriterijuma za uspešnost procesa reforme javnog sektora. Ovaj kriterijum se može sagledati sa dva nivoa. Na makro nivou povjerenje se odnosi na sposobnosti „Vlade“ da upravlja ključnim ekonomskim i političkim izazovima. Na mikro nivou povjerenje je određeno time kako „Vlada“ utiče svojim aktivnostima na svakodnevni život građana, sa posebnim osvrtom na aspekt pružanja usluga.

OECD identifikuje pet različitih komponenti kroz koje se reflektuje povjerenje u vladu:

- 1) Pouzdanost: odnosi se na sposobnost vlade da minimizira nesigurnost u ekonomskom, društvenom i političkom okruženju i sposobnost da djeluje na konzistentan i predvidljiv način;
- 2) Odgovornost: pružanje javnih usluga na pristupačan, efikasan i na način koji je orijentisan prema građanima uz uvažavanje njihovih potreba i očekivanja;
- 3) Otvorenost: sistematičan i sveobuhvatan pristup institucionaliziranoj dvosmjernoj komunikaciji sa svim relevantnim akterima, gdje su informacije osigurane, a interakcija usmjerena da omogući što veću transparentnost, odgovornost i učešće građana;
- 4) Integritet: dosljedno poštovanje principa i standarda od strane vlade i javnih institucija koje se odnose na zaštitu javnog interesa i prevenciju korupcije;
- 5) Poštenje: konzistentan i ravnopravan tretman građana i pravnih lica u procesu izrade i implementacije politika (<http://www.oecd.org/>).

Efikasan javni sektor ima ključnu ulogu u pružanju širokog spektra usluga za građane kao što su: pitanje sigurnosti, zdravstvena zaštita, obrazovanje, administrativne usluge. Pružanje ovih usluga u velikoj mjeri zavisi od profesionalizma i integriteta državnih službenika. Prilikom reforme javnog sektora potrebno je precizno odrediti viziju i prioritetne ciljeve, a koji koordiniraju i vode sprovođenje reformi. Javni sektor je potrebno razvijati u skladu sa jasno definisanim propisima i politikama, a sve u cilju stvaranja efikasne i racionalne institucionalne strukture.

Razlikuju se dva bitna aspekta u zadovoljenju potreba građana od strane javnog sektora, a to su ekonomski i socijalni.

Ekonomski aspekt zadovoljenja potreba građana obuhvata:

- 1) regulisanje promjena na tržištu i njegovo obogaćivanje dobrima i uslugama,
- 2) povećanje društvene produktivnosti rada,
- 3) učešće javnog sektora u stvaranju materijalnih dobara.

Socijalni aspekt uključuje:

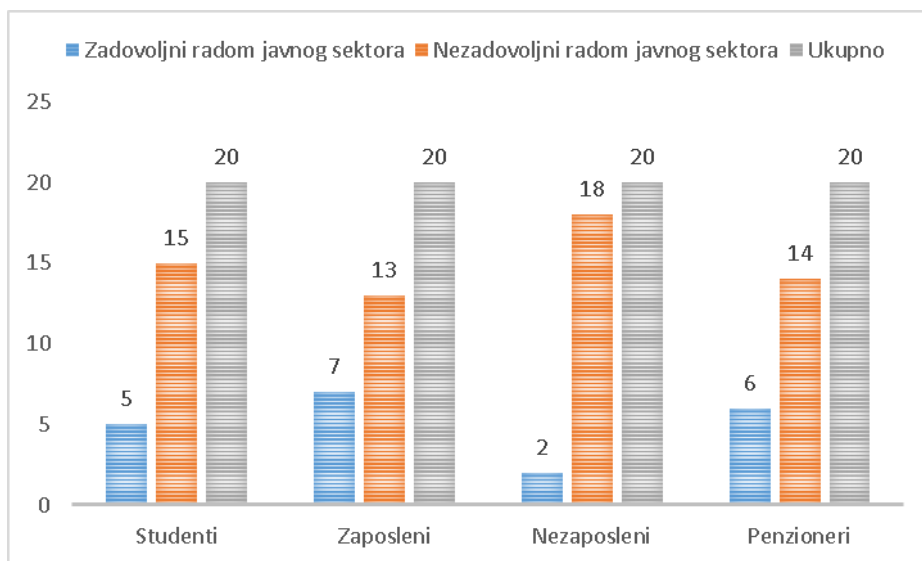
- 1) osiguranje socijalne sigurnosti svih građana,
- 2) kreiranje prihvatljivog sistema društvenih vrijednosti,
- 3) usklađivanje društvenih odnosa.

Javni sektor BiH uključuje:

- 1) sve nivoe zakonodavne, izvršne i sudske vlasti,
- 2) javnu upravu,
- 3) djelatnosti u kojima država, entiteti, kantoni, Brčko distrikt, opštine i gradovi, imaju nadležnosti na osnovu utvrđenih zakonskih propisa (obrazovanje, zdravstvo, penziona i zdravstveno osiguranje, socijalna zaštita),
- 4) javna preduzeća.

Većina institucija u sastavu javnog sektora BiH, izuzimajući državne finansijske institucije i državna preduzeća, se može svrstati u kategoriju neprofitnih organizacija. Najveći udio u rashodima javnog sektora BiH odnosi se na plate, dnevnice i regulisanje materijalnih troškova zaposlenih. Manji dio vezan je za kapitalne izdatke. Sredstava za finansiranje javnog sektora u BiH vlasti godinama unazad obezbeđuju kroz kredite, zadužujući se kod međunarodnih finansijskih institucija ili prodajom javne imovine.

Grafikon 1. Ocijena rada javnog sektora u BiH od strane građana



Izvor: Autor

Navedeni grafikon predstavlja istraživanje autora, u kome je metodom ankete testirano koliko su građani zadovoljni radom javnog sektora u BiH. Ispitane su četiri

категорије становништва и може се увидети да ниједна категорија није задовољна радом јавних институција. Прва категорија истаће да је потребно реформисати цијелокупан систем образовања у БиХ. Код друге категорије, незадовољство радом јавног сектора проузрокује углавном непоштовање права радника и ниске плате. Треће категорија истаће да јавне институције не чине ништа како би им понудиле запосленје, а као разлог њиховог лошег рада наводе још и непотизам и корупцију. У четвртој категорији незадовољство је углавном проистекло због ниских пензија и лоших услова живота.

Према томе, узимајући у обзир економске и социјалне аспекте потреба грађана, кораци које је неопходно предузети, како би се јавни сектор у БиХ ставио у „службу“ свих грађана, а не само политичара и њихових странаčkih истомислјеника, су:

- 1) усвајања и примена načela из земалја које су успешно спровеле реформу јавног сектора (земље Европске Уније),
- 2) потпуна деполитизација и ограничавање утицаја државе,
- 3) смањење броја запослених (превашодно у јавној администрацији и предузеćима),
- 4) у нућним случајевима, запошљавање струћних кадрова, не одступајући од конкурсне процедуре прописане законом,
- 5) развијање менаџерских способности код запослених, подизање нивоа њихове струћности, мјерење ефикасности и ефикасности, награђивање у складу са постигнутим резултатима,
- 6) увођење нових информационих технологија у рад јавних институција,
- 7) олакшан приступ информацијама,
- 8) транспарентан рад.

Табела. 1 Број запослених по дјелатностима у јавном сектору (октобар 2018. године)

DJELATNOST	BROJ ZAPOSLENIH
Proizvodnja i snabdjevanje električnom energijom, plinom, parom i klimatizacija	18.106
Snabdjevanje vodom, uklanjanje otpadnih voda, upravljanje otpadom, te djelatnosti sanacije okoline	13.857
Informacije i komunikacije	20.858
Administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti	15.040
Javna uprava i odbrana, obavezno socijalno osiguranje	74.451
Obrazovanje	67.519
Djelatnosti zdravstvene i socijalne zaštite	53.607

Izvor: Agencija za statistiku BiH

U prethodnoj tabeli prikazan je broj zaposlenih po ključnim djelatnostima u sastavu javnog sektora BiH. Za javni sektor BiH karakteristično je to što ni razne nevladine organizacije, kao ni državne institucije, ne mogu izneti precizne podatke o broju njegovih zaposlenih. Međutim, postavlja se pitanje čijim podacima sami građani više vjeruju. Dominira mišljenje da je javni sektor BiH obiman, pod apsolutnom kontrolom političkih moćnika i njihovih „partijskih“ interesa, kao i da nije produktivan.

2. JAVNA PREDUZEĆA KAO BITAN SEGMENT JAVNOG SEKTORA U BiH

Osnivanje javnih preduzeća ima za cilj zadovoljenje potreba svojih građana kroz isporuku dobara i usluga, privlačenje investicija, podsticanje ekonomskog razvoja i zaštitu državnih resursa. Naime, javna preduzeća se osnivaju radi obavljanja djelatnosti od opšteg interesa u čijem kapitalu država ima većinsko vlasništvo. Tako se države opredeljuju za osnivanje javnih preduzeća u oblasti proizvodnje i distribucije električne energije, telekomunikacionih usluga, usluga prevoza željezničkim i vazdušnim saobraćajem, vodosnabdijevanja.

Posmatrajući javna preduzeća u BiH može se uvideti da ona imaju dominantno učešće u oblasti energetike, željezničkom saobraćaju, u obavljanju komunalnih poslova, upravljanju šumama. Država potpuno kontroliše ove oblasti i ima monopol. Prema tome, najveća javna preduzeća u BiH treba da budu nosioci njenog privrednog razvoja i da doprinose jačanju njene konkurentnosti. Međutim, u rad javnih preduzeća se ukorijenila korupcija, loša upravljačka struktura i zloupotreba javne imovine u političke svrhe. Sve to zajedno stvara velike probleme u funkcionisanju javnih preduzeća.

Zakonima o javnim preduzećima je definisano da preduzeća koja imaju status javnog preduzeća moraju da se pridržavaju određenih principa poslovanja (transparentnost kao ključni princip i transparentnost finansijskih odnosa što bi trebalo odgovarajućom uredbom o transparentnosti biti posebno uređeno u svakom od entiteta). Istovremeno, uredbi o transparentnosti finansijskih odnosa u oba entiteta, usvojene na osnovu obaveze iz zakona o javnim preduzećima u oba entiteta, su uredile:

- 1) Informacije na koje se posebno odnosi obaveza transparentnosti,
- 2) Obaveze državnih preduzeća da u traženom obimu informacije čine dostupnim,
- 3) Obavezu državnih preduzeća iz proizvodnog sektora da na godišnjem nivou objavljuju propisane informacije,
- 4) Uslove pod kojim državna preduzeća iz proizvodnog sektora, kao i druga javna preduzeća, nisu u obavezi objavljivati propisane informacije (<https://ti-bih.org/>).

Razvijanjem i primenom modela korporativnog upravljanja javna preduzeća u BiH bi znatno poboljšala rezultate svog poslovanja. Korporativno upravljanje obezbeđuje definisanje, realizaciju i praćenje užih i širih ciljeva preduzeća. Kroz korporativno upravljanje obezbedila bi se transparentnost u poslovanju javnih preduzeća u BiH, ali

i utvrdila odgovornost rukovodećih struktura u preduzeću.

Dobra praksa korporativnog upravljanja zahtevana je decenijama kako od strane vlasnika, direktora i menadžera, tako i od ostalih stejkholdera, a pre svega zaposlenih i javnosti (Čeliković, str. 53). Pravni i regulatorni okvir za državna preduzeća trebalo bi da osigura ravnopravan prostor na tržištu gdje se natječu državna preduzeća i kompanije privatnog sektora sa ciljem izbjegavanja tržišnih poremećaja. Okvir treba da bude utemeljen na i potpuno saglasan sa OECD principima korporativnog upravljanja:

- 1) Trebalo bi da postoji jasna odvojenost između vlasničke funkcije države i drugih funkcija države koje mogu uticati na uvjete poslovanja državnih preduzeća, osobito kada je riječ o regulaciji tržišta.
- 2) Vlasti bi trebalo da pokušaju pojednostaviti i usmjeriti poslovne prakse i pravni oblik za djelovanje državnih preduzeća. Pravni oblik trebalo bi da omogući kreditorima da naplate njihova potraživanja i da pokreću postupak stečaja.
- 3) Sve obaveze i odgovornosti koje je državno preduzeće dužno preuzeti u smislu javnih usluga mimo opšte prihvaćene norme trebalo bi da su jasno propisane zakonom ili regulatornim propisima. Takve obaveze i odgovornosti moraju takođe biti objelodanjene opštoj javnosti i sa tim povezani troškovi morali bi se pokriti na transparentan način.
- 4) Državna preduzeća ne smiju biti izuzeta iz primjene opštih zakona i regulatornih propisa. Zainteresovane strane, uključujući konkurente, treba da imaju pristup učinkovitoj zaštiti i nepristranom odlučivanju kad smatraju da su njihova prava prekršena.
- 5) Pravni i regulatorni okvir treba da omogući dovoljno fleksibilnosti za prilagođavanje strukture kapitala državnih preduzeća kada je to potrebno za postizanje ciljeva kompanije.
- 6) Državna preduzeća treba da se suoče sa konkurentnim uvjetima u pogledu pristupa finansijama. Njihovi odnosi sa državnim bankama, državnim finansijskim institucijama i drugim državnim kompanijama treba da se zasnivaju na čisto komercijalnim temeljima (OECD, str. 12).

ZAKLJUČAK

Javni sektor čine sve aktivnosti pokrenute od strane jedne države u cilju zadovoljenja potreba građana. Kao glavni činilac države, nosilac je razvijenosti proizvodnih snaga i proizvodnih odnosa. Glavni faktor koji determiniše funkcionisanje javnog sektora ogleda se u sposobnosti samog državnog menadžmenta. Svakako, rad javnog sektora u velikoj mjeri je zavisn i od toga kako državni vrh kreira i sprovodi državnu politiku. Kroz sinergiju ljudskih i materijalnih resursa u javnom sektoru pospešuje se nivo razvijenosti svakog društva. Prema tome, uzimajući u obzir značaj javnog sektora, potrebno je raditi na njegovoj reformi, a ta inicijativa treba da bude uvijek pokrenuta i podržana sa najviših državnih instanci. Reforme u javnom sektoru treba da uključuju ekonomski, socijalni i institucionalni aspekt. U BiH veliki jaz koji postoji između zakona i njihove primene u praksi navodi na mišljenje da istinska

politička volja za reformom javnom sektora zapravo i ne postoji. Reforma javnog sektora BiH, odnosno njene privrede, mora imati jako uporište upravo u političkoj volji. Takođe, sami građani predstavljaju važnu stavku u reformi javnog sektora. Važno je istaći, učešće građana u procesu donošenja odluka i kreiranju povoljnog političkog ambijenta neizostavan je korak za reformu javnog sektora BiH. Jasno definisani zahtjevi građana za sprovođenjem reformi predstavljaju najvažniju pretpostavku uspješnog ishoda reformi javnog sektora. Suština je u tome, na reformi javnog sektora, ali i cijele privrede BiH, moraju konstantno da insistiraju i sami građani.

LITERATURA

- [1] Čeliković, Z., (2017). *Od dobrih smjernica do dobre prakse: novi model korporativnog upravljanja u javnim preduzećima u Srbiji*, Beograd, Ekonomske ideje i praksa, Beograd.
- [2] Kotler, P., Lee, N., (2007). *Marketing in the Public Sector*, New Jersey, Wharton School Publishing, New Jersey.
- [3] OECD, (2005). *OECD smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima*, Pariz.
- [4] <http://www.bhas.ba/>
- [5] <http://www.oecd.org/>
- [6] <https://ti-bih.org/>

SUMMARY

This paper presents how much of a segment of the country's economic system affects the lives of citizens. Taking into account the economic and social aspects, the measures that need to be taken to meet their needs are emphasized. The term "public", when it comes to the public sector in BiH, is getting more and more lost. Today, and seen over the years, the public sector is subordinate to the interests of the ruling political "elites". It is easy to say that the authorities in BiH do not want reform of the public sector, because the way in which the public sector operates in BiH is ideal for safeguarding their political positions. Following the adoption of the "Reform Agenda", it was believed that the BiH authorities would take a path that would improve the efficiency of the public sector, thereby strengthening the private sector and the entire economic system. The dominant public sector, together with the private sector, was to be the mainstay of the market economy in BiH. Actors on the political scene of BiH treat public property as their own, political spoils. By violating the law and political management of the entire public sector, BiH is at risk of completely destroying the fragile rule of law and trust in the legal order. Politicization and partisanship of the public sector are like an epidemic that has no cure. Poor competitiveness and productivity in the public sector have produced poverty, crime and corruption. BiH and its economy are at a turning point. Therefore, a fundamental reform of the public sector is a key element in ensuring its development. There is a growing view that BiH citizens should be reform leaders in public institutions. Without their active involvement, reform processes in the public sector are impossible.