

Inicijativa za izmjenu zakona o
državnoj službi u Federaciji
Bosne i Hercegovine:
realno uporište ili povećana politička kontrola?

Realno uporište ili povećana politička kontrola

Inicijativa za izmjenu zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine izazvala je oprečne komentare u javnosti. Dok vlasti u Federaciji BiH ističu da se radi o unapređenju funkcionisanja državne službe, dotle neke međunarodne¹ i nevladine organizacije² ističu da se radi o derogiranju ostvarenog napretka u koordiniranoj, transparentnoj, efikasnoj i odgovornoj državnoj službi zasnovanoj na stručnosti. Da podsjetim, bivši saziv Vlade FBiH je sredinom 2010. godine inicirao izmjene i dopune Zakona o državnoj službi u FBiH. Za predložene izmjene svoju saglasnost dao je i Savez samostalnih sindikata BiH,³ na prijedlog Ekonomsko socijalnog vijeća FBiH, uz uvjet da se prihvate određene izmjene vezane za radno-pravni status namještenika. Prijedlog je upućen u parlamentarnu proceduru neposredno pred opće izbore održane krajem protekle godine, pa se federalni delegati i zastupnici nisu imali vremena očitovati o istom.

Novouspostavljena Vlada FBiH je nedugo po svom formiranju nastavila sa realizacijom ove ideje, pa je tako formirala Radnu grupu koja je radila na tekstu izmjena zakona. Ministarstvo pravde FBiH, je kao ovlaštena predlagač uobličilo tekst u formu

Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi u FBiH. Ipak, prije upućivanja istog na utvrđivanje Vladi FBiH, odlučilo da sačeka mišljenje Evropske komisije koja je krajem juna izrazila zabrinutost u pogledu diskusije o zakonodavnim promjenama u javnoj upravi Federacije.⁴ U skladu sa predloženim izmjenama zakona, definisane su tri kategorije rukovodećih državnih službenika umjesto pet, kako je to regulisano postojećim zakonom. Ove izmjene i dopune vjerovatno bi dovele do normativno pravnih poboljšanja odredbi koje su u vezi sa kategorizacijom državnih službenika.

Ono što je izazvalo najviše konverzi u prijedlogu novih odredbi zakona, odnosi se na status pomoćnika rukovodioca organa državne službe iz kategorije rukovodećih državnih službenika, odnosno pomoćnike ministara. Po novom prijedlogu izmjena i dopuna zakona, kategorija pomoćnika ministara u ministarstvima na teritoriji Federacije BiH bila bi izuzeta iz kategorije državnih službenika. Samim tim, ne bi im se garantovala sigurnost uživanja položaja, tj. stalni radni odnos do sticanja uslova za penziju. Intencija predlagača je da se pomoćnici ministara biraju od ministara na mandat koji ne može biti duži od četiri godine, odnosno njihovog mandata. To ih faktički svrstava u

¹ Šta će biti sa izmjenama Zakona o državnoj službi u FBiH: Direktori postaju sluge politike, dnevni list Oslobođenje 17.08.2010. godine

² TIBiH: Izmjene Zakona o državnoj službi FBiH neprihvatljive, dnevni list Dnevni avaz, 14.07.2011. godine

³ Pismo ministra Jelečevića, za više detalja pogledati http://www.sufbih.ba/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&limit=7&limitstart=21

⁴ Zajednička izjava Evropske komisije i Bosne i Hercegovine od 29.06.2011. godine. Za više detalja pogledati <http://www.delbih.ec.europa.eu/?akcija=vijesti&akcija2=pregled&jezik=1&ID=994>



OPEN SOCIETY INSTITUTE

Posebnu zahvalnost iskazujemo Institutu otvoreno društvo (Open Society Institute – OSI) koje je obezbijedilo finansijsku podršku našoj organizaciji kroz projekat institucionalne podrške, te samim tim omogućio i publikovanje ovoga policy insight.



istu kategoriju kao i savjetnike ministara, čiji mandat prestaje zajedno sa mandatom neposrednog rukovodioca, tj. ministra.

Na ovakve poteze i bivši i sadašnji saziv Vlade FBiH odlučio se nakon neuspjelih pokušaja da se sa određenih rukovodnih pozicija smjene dugogodišnji kadrovi (poput direktora Poreske uprave FBiH ili Finansijske policije FBiH), čijim radom nisu bili zadovoljni. Svoje namjere vlasti su pokušale provesti donošenjem odluka ili izmjenama zakona o radu pojedinih institucija. Sudskim presudama⁵ ili sugestijama međunarodnih zvaničnika⁶ onemogućene su ove namjere Vlade, pa se stoga ona opredijelila za pokušaj donošenja cjelovitog zakona o državnoj službi. Uvrštavanje u izmjene i dopune zakona odredbi koje se tiču statusa pomoćnika ministara, dale su značajnu političku konotaciju ovoj zakonodavnoj proceduri.

Stoga se u javnosti i stvara dilema o opravdanosti jedne ovakve inicijative Federalne Vlade, odnosno o istinskim namjerama političkih predstavnika trenutne pozicije na vlasti. Želi li se izmjenama dosadašnjeg zakona ostvariti dominantnija politička kontrola nad svim rukovodećim radnim mjestima u organima uprave ili je ova inicijativa usmjerena na unapređenje efikasnosti i funkcionalnosti rada državne službe? Da bi se izbjeglo svrstavanje na stranu onih koji zagovaraju ili onih koji su protiv predloženih zakonskih izmjena, autor je odlučio ponuditi argumente *pro and cons*. Isti trebaju omogućiti čitaocima da samostalno donesu svoj sud o opravdanosti ili neopravdanosti inicijative, tj. stvarnim namjerama i interesima donosioca političkih odluka u Federaciji BiH.

⁵ Odluka o vraćanju na posao Arifovića i Križana je neosnovana, objavljeno na sarajevo-x.com 06.08.2010. godine, za više detalja pogledati <http://www.sarajevo-x.com/bih/clanak/100806075>

⁶ Izmjene Zakona o državnoj službi i u Federaciji, objavljeno na portalu sutra.ba 10.07.2011. godine, za više detalja pogledati <http://www.sutra.ba/novost/36561/Izmjene-Zakona-o-drzavnoj-sluzbi-i-u-Federaciji>

U argumente koji mogu opravdati Vladine namjere možemo uvrstiti sljedeće razloge:

odluke ministra. Time bi prestala potreba za procedurama Agencija koje su skupe i dugotrajne a po mnogim ocjenama, uprkos deklarativnoj nezavisnosti Agencije, ipak predmet političke manipulacije.

Kada razmatramo argumente koji mogu upućivati na negativne konotacije ove inicijative Vlade FBiH u njih bi mogli svrstati:

1. Predložene izmjene i dopune Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH svakako će omogućiti poziciji na vlasti da ostvari veću političku kontrolu nad rukovodećim državnim službenicima i u određenoj mjeri uzdrmati načela reforme javne službe koja počivaju na profesionalnosti, depolitiziranosti i efikasnosti.¹⁰
2. Iskazane primjedbe međunarodnih institucija, poput OHR-a i Evropske komisije, ukazuju da bi predložene izmjene i dopune mogle dovesti u pitanje napredak koji je BiH i FBiH ostvarila u dosadašnjem periodu, između ostalog implementirajući Strategiju javne uprave BiH koju su u značajnoj mjeri finansijski podržali međunarodni donatori.
3. Izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, posebno u dijelu ukidanja statusa državnog službenika pomoćnicima ministara, dovelo bi do različitih zakonskih odredbi

⁷ Član 52 Zakona o državnoj službi u FBiH

⁸ Član 7 Zakona o državnoj službi u institucija BiH

⁹ Član 19 Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH

Federacije u odnosu na državni zakon koji ovoj kategoriji službenika omogućava status državnog službenika,¹¹ baš kao i zakonodavne odredbe Republike Srpske.¹²

4. Susjedne zemlje koje također provode značajne reformske procese u cilju uspostave profesionalne, efikasne i stručne javne uprave, u dijelu statusa koji se odnosi na pomoćnike ministara ovoj kategoriji su dodijelile status državnog službenika. Tako je Crna Gora to regulisala članom 31 svoga zakona,¹³ Hrvatska članom 2 zakona,¹⁴ a Srbija također članom 2 svoga zakona.¹⁵

5. Implementacija novih zakonskih odredbi vjerovatno bi dovela do značajne eskalacije nezadovoljstva sadašnjih pomoćnika ministara, kojih po nekim procjenama ima nekoliko stotina na različitim nivoima vlasti u FBiH, jer bi to dovelo u pitanje njihovu egzistenciju i generalno povjerenje u državnu upravu kao odgovornog poslodavca.

6. Pojedine nevladine organizacije izrazile su otvoreno negodovanje prema namjerama Vlade FBiH da izmjene i dopune zakona upute u proceduru po skraćenom postupku, čime bi se onemogućilo da se o ovom pitanju povede javna

rasprava i čuje mišljenje javnosti.¹⁶

7. Povodom inicijative Vlade FBiH za izmjene i dopune Zakona o državnoj službi u FBiH nismo imali priliku čuti nikakve komentare od strane Ureda koordinatora za javnu upravu BiH, koji bi trebao biti institucija koja je najpozvanija da se sa stručnog i sveobuhvatnog pristupa implementacije Strategije i Akcionog plana reforme javne uprave u BiH očituje o ovom pitanju.

Umjesto zaključaka

Politička odlučivanja vlastodržaca o javnim pitanjima trebaju biti zasnovana na argumentima i usmjerena na rješavanje određenih problema. U domenu javnih politika od vladajuće garniture očekuje se da prilikom donošenja političkih odluka izvrši analizu stanja, procijeni potrebe, te razradi opcije i procjene učinka iste. Utisak koji se nameće jeste da se prilikom podnošenja inicijative za izmjene i dopune Zakona o državnoj službi FBiH, ni prošli ni sadašnji saziv Vlade FBiH, nije rukovodio načelima o poštovanju kompletnog procesa donošenja i provedbe političkih odluka. U protivnom ne bi njihove namjere zakonodavnih promjena bile suočene sa ovakvim reakcijama

¹⁰ Aencija za državnu službu FBiH, Za više detalja pogledati <http://www.adsfbih.gov.ba/index.php?lang=ba&sel=165>

¹¹ Član 7 Zakona o državnoj službi u institucija BiH

¹² Član 27 Zakona o državnim službenicima RS-a

¹³ Zakon o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore

¹⁴ Zakon o državnim službenicima Republike Hrvatske

¹⁵ Zakon o državnim službenicima Republike Srbije.

domaćih i međunarodnih institucija.

Sagledavajući argumente koje su za i protiv predloženih zakonskih promjena veoma je teško objektivno se odrediti o ovom pitanju. Pozicija na vlasti traži da dobije mehanizme koji će joj omogućiti da može kvalitetno i nesmetano provoditi svoje politike na osnovu kojih je i dobila povjerenje svojih glasača. Jedino će rezultati njene vladavine biti mjerodavni u kojoj je mjeri uspjela ispuniti predizborna obećanja. Na drugoj strani, uvođenje politički podobnih predstavnika na mjesta rukovodećih državnih službenika, otvara dilemu da li će se sa svakim novim postavljenjem izgubiti institucionalna memorija toliko potrebna za ispunjavanje zahtjevnih procesa reformi i integracija. Također, postavlja se i otvoreno pitanje da li postojeće političke partije imaju dovoljno kvalitetnih vlastitih kadrova da izvrše još nekoliko stotina imenovanja na veoma odgovorna i stručna mjesta, što je svakako pozicija pomoćnika ministra. Na osnovu ovog autorovog osvrta na aktuelnu političku temu, ostavlja se svakom čitaocu ponaosob da donese svoj sud o opravdanosti inicijative Vlade FBiH na pokrene izmjene i dopune Zakona o državnoj službi, u FBiH. Shodno tome, i ovaj tekst treba posmatrati kao doprinos argumentovanoj političkoj raspravi koja se vodi o predmetnoj problematici.

¹⁶ TI BiH oštro protiv platformaških čistki u državnoj službi, portal dnevnik.ba, objavljeno 14.07.2011.. godine.



*Centar za sigurnosne studije
Centre for Security Studies*

*Branilaca Sarajeva 13/1, 71000
Sarajevo, Bosnia and Herzegovina
Tel: +387 33 262 455 / 262 456
Fax: +387 33 223 250
E-mail: info@css.ba*

*Think Tank Fund
Open Society Institute*

*Oktober 6. utca 12.
Budapest, 1051 Hungary
Tel.: + 36 1 882 3244
Fax: + 36 1 882 3101
www.soros.org/thinktank*