FINANSIJSKA, ORGANIZACIONA I ADMINISTRATIVNA PROCJENA BIH POLICIJSKIH SNAGA I DRŽAVNE GRANIČNE SLUŽBE

KONAČNI IZVJEŠTAJ PROCJENE

Sarajevo, 30. juni 2004

Ovaj projekt finansira Evropska Unija
Овај пројект финансира Европска Унија
Ovaj projekt financira Europska Unija
This project is financed by the European Union

Vrazova 7, 71000 Sarajevo
Bosnia and Herzegovina
Tel/Fax: +387 33 258 370
Email: icmpd-bih@icmpd-bih.org

SADRŽAJ

SAŽETAK 6
POZADINA 14

1 GLAVNI KORACI PROJEKTA 24

1.1 POLICIJA KAO ORGANIZACIJA U PROCESU UČENJA 24
1.1.1 Plan rada misije procjene 25
1.2 BODOVNA KARTA POLICIJE 26
1.3 SLIKA ISTRAŽIVANJA ZA VRIJEME FAZE PRIKUPLJANJA PODATAKA 27
1.4 GRUPE 29

2 PROCJENA SADAŠNJE SITUACIJE 31

2.1 PRODUKTI 31
2.1.1 Lokalni rad policije 32
2.1.2 Brza intervencija 35
2.1.3 Borba protiv kriminala 38
2.1.4 Kontrola okupljanja 42
2.1.5 Rad saobraćajne policije 44
2.1.6 Kontrola granica 46
2.2 PROCESI PODRŠKE - ORGANIZACIJA 47
2.2.1 Model procesa 47
2.2.2 Procesi menadžmenta 48
2.2.3 Proces informacija i komunikacija 49
2.2.4 Logistika 52
2.2.5 Cjelokupna organizacija 53
2.3 DIMENZIJA LJUDSKIH RESURSA 55
2.3.1 Krajnje kadrovsko popunjavanje 56
2.3.2 Odabir i obuka 64
2.3.3 Plate i ostale uplate 66
2.3.4 Razvoj menadžmenta 70
2.4 FINANSIJE 71
2.4.1 Budžetiranje 71
2.4.2 Kontroliranje 81
2.4.3 Održivost 86
2.5 DGS – SPECIFIČNA PROCJENA 90
2.5.1 Produkti 90

2.5.2 Procesi podrške/Organizacija 93
2.5.2.1. Proces menadžmenta i cjelokupna organizacija 93
2.5.2.2. Informacioni sistemi 94
2.5.2.3. Logistika, infrastruktura, oprema 95
2.5.3 Dimenzija ljudskih resursa 96
2.5.3.1. Krajnje kadrovsko popunjavanje 96
2.5.3.2. Odabir i obuka 98
2.5.4 Plate 100

3 SWOT SUMMARY 102

4 ANALIZA OKOLINE 108

5 VIZIJA – BUDUĆE STRATEGIJE I STRUKTURALNE POSLJEDICE 110

5.1 OPERATIVNI PRODUKTI I PROCESI 110
5.1.1 Lokalni rad policije 110
5.1.2 Brza intervencija 111
5.1.3 Krivična istraga 112
5.1.4 Kontrola okupljanja 113
5.1.5 Granična služba 114
5.2 PROCESI PODRŠKE / ORGANIZACIJA 116
5.2.1 Proces menadžmenta 116
5.2.2 Sistem informacija i komunikacija 117
5.2.3 Logistika 117
5.2.4 Cjelokupna organizacija 118
5.3 OSOBLJE 122
5.3.1 Krajnje kadrovsko popunjavanje 122
5.3.2 Odabir i obuka 124
5.3.3 Plate i druge isplate 125
5.3.4 Razvoj menadžmenta 126
5.4 FINANSIJE 127
5.4.1 Strateško budžetiranje– ključna pitanja 127
5.4.2 Kontroliranje 130

6 PUT U BUDUĆNOST 135

6.1 STRATEGIJE UPRAVLJANJA PROMJENOM 135
6.2 PROGRAM IMPLEMENTACIJE 136

Lista skraćenica

BGS	Bundes Grenz Schutz	Državna granična služba (Njemačka)
BiH	Bosnia and Herzegovina	Bosna i Hercegovina
BCP	Border Crossing Point	Granični prelaz
CIS	Centralised Information System	Centralizirani informacioni sistem
CIPS	Citizen Identification Protection System for BiH	Sistem zaštite osobnih podataka građana u BiH
CPD	Continuing Professional Education	Stalna profesionalna edukacija
DAC	Development Co-operation Directorate	Direkcija za razvoj i suradnju
DFID	Department for International Development	Odjel za međunarodni razvoj
DPA	Dayton Peace Accords	Dejtonski mirovni sporazum
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	Europska banka za obnovu i razvoj
EC	European Commission	Europska komisija
EU	European Union	Europska unija
EUPM	European Union Police Mission	Policijska misija Europske unije
FBiH	Federation of Bosnia and Herzegovina	Federacija Bosne i Hercegovine
FY	Financial Year	Finansijska godina
GDP	Gross Domestic Product	Bruto nacionalni proizvod
GFAP	General Framework Agreement for Peace	Opći okvirni sporazum
IC	International Community	Međunarodna zajednica
ICITAP	International Criminal Investigative Training Assistance Program	Međunarodni program pomoći u obuci za suzbijanje kriminala
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development	Međunarodni centar za razvoj migracione politike
IDA	International Development Association	Međunarodna asocijacija za razvoj
IFAD	International Forum on Accountancy Development	Mešunarodni forum za razvoj računovodstva
IPTF	International Police Task Force	Međunarodne policijske snage
JHA	Justice and Home Affairs	Pravosuđe i unutarnji poslovi
LEA	Law Enforcement Agency	Agencija za provođenje zakona
MoI	Ministry of Interior	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MoF	Ministry of Finance	Ministarstvo finansija
MoU	Memorandum of Understanding	Memorandum o razumijevanju
MS	Member States	Zemlje članice
MuP		Ministarstvo unutrašnjih poslova
ODA	Official Development Assistance	Oficijelna pomoć u razvoju

OHR	Office of the High Representative	Ured visokog predstavnika
PAR	Public Administration Reform	Reforma javne uprave
P&SM	Purchase and Supply Management	Menadžment nabavke i snabdijevanja
PIC	Peace Implementation Council	Vjeće za implementaciju mira
PSC	Police Security Centre	Centar javne bezbjednosti
RS	Republika Srpska	Republika Srpska
SAA	Stabilisation and Association Agreement	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SAp	Stabilisation and Association process	Proces stabilizacije i pridruživanja
SBS	State Border Service	Državna granična služba (DGS)
SIPA	State Information and Protection Agency	Državna agencija za obavještavanje i zaštitu
SPI	Strategic Performance Indicators	Strateški indikatori performansi
SPRS	Standardised Police Reporting System	Standardizirani policijski sistem izvještavanja
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats	Prednosti, slabosti, šanse i opasnosti
UN	United Nations	Ujedinjene nacije
UNFPA	United Nations Population Fund	Fond Ujedinjenih nacija za stanovništvo
UNICEF	United Nations Children's Fund	Fond ujedinjenih nacija za djecu
UNDP	United Nations Development Programme	Program ujedinjenih nacija za razvoj
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	Visoki komesarijat za izbjeglice pri Ujedinjenim Nacijama
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina	Misija Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini
USAID	United States' Agency for International Development	Agencija Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj
VFM	Value for Money	Vrijednost za novac

SAŽETAK

Procjena sadašnje situacije

Policijski servisi

Razli ite policijske snage u Bosni i Hercegovini danas pružaju osnovne usluge javne sigurnosti prihvatljivog kvaliteta ako uzmemo u obzir kompliciran kontekst. Ovakav rezultat je postignut zahvaljuju i u radu nekoliko dobrih lokalnih profesionalaca, te zna ajnoj podršci me unarodne zajednice.

75% populacije je izjavilo da se osje a sigurnima, što predstavlja dobar rezultat vezano za lokalnu sigurnost (pregled viktimizacije u 2001). Ovaj podatak se može usporediti sa 77% stanovništva za Belgiju i Švicarsku u 2000., 71,8% za Sloveniju u 1996. i 64% u 2000. za Poljsku.

Vrijeme odgovora na hitne pozive nije sistematski mjereno, ali se ini prihvatljivim (5-10 minuta u urbanim podru ima, 15-50 minuta u ruralnim podru ima) i usporedivim sa europskim standardima.

Stope saobra ajnih nesre a (2003: 14,7 nesre a sa fatalnim ishodom, 209 nesre a sa povrije enima) su dio negativne europske slike, osobito ako uzmemo u obzir usporedivo mali broj vozila na 1000 stanovnika (Njema ka: 8,3 nesre e sa fatalnim ishodom, Nizozemska: 6,1; me utim, Francuska: 12,1; Slovenija: 12,2).

Nivo klasi nog kriminaliteta (ako izuzmemo organizirani kriminal, korupciju i terorizam) je niži nego u zemljama EU-a i zemljama kandidatima (npr. procenat stanovnika koji su u proteklim godinama bili žrtve provalništva, BiH=1,3; Belgija=2; Slovenija=2,3). Procenat od oko 60% riješenih krivi nih slu ajeva je prili no visok. Stopa od 50% u zapadnoeuropskim policijama se smatra uspjehom.

Ali BiH policijske snage nisu spremne za (europsku) budu nost. Filozofija njihovog rada je zastarjela, bez jasnih strategija modernizacije, sa starim na inom menadžmenta i uglavnom zastarjelom opremom i sistemima, te sa prevelikim brojem nedovoljno obu enih policajaca.

Novonastalim bitnim problemima, kakvi su organizirani kriminal, terorizam, droga, pranje novca, kao i maloljetni ka delikvencija, nasilje u obitelji, briga za žrtve, sadašnji sistem ne pristupa na adekvatan na in.

Grani na služba

Situacija u Državnoj grani noj službi je u nekoj mjeri druga ija nego u ostalim agencijama za provo enje zakona. To je mlada organizacija, od samog po etka gra ena uz jaku me unarodnu pomo u, i po pitanju ulaganja i po pitanju direktnog savjetovanja vezano za moderni

menadžment granica. Organizacija je fokusirana na dostizanje europskih standarda , te koristi kao svoje smjernice relevantne instrumente kakav je npr. schengenski katalog. Ipak ostaju neki krupni koraci koje treba poduzeti kako bi se stvorila granična služba koja je u potpunosti sposobna implementirati svoje zadatke u skladu sa ovim standardima. Ozbiljne finansijske poteškoće dovele su do manjka kadra DGS-a koji iznosi 20% (2350 je planirano, a trenutno je uposleno 1961), čak i nakon racionalizacije kadrovske strukture. Ovo predstavlja snažan pritisak na organizaciju i tjera je na improvizacije kako bi uspjela izvršiti svoje operativne zadatke, te stvara probleme u smislu kretanja u europskom pravcu. Planirani obim organizacije je mali u poređenju sa drugim europskim graničnim službama. Plate su usporedive sa platama u novim zemljama članicama EU, kao što su Slovenija i Mađarska. Ograničen budžet predstavlja problem kada se radi o korištenju i održavanju vozila i opreme, što je dovelo do situacije gdje osobito zelena granica nije dovoljno čuvana. Kada se radi o investicijama u infrastrukturu, DGS je potpuno ovisan o međunarodnoj zajednici.

Dalji ozbiljan problem predstavlja nedostatak obuke nižeg, srednjeg i višeg menadžmenta, gdje mnogi nisu primili tranzicionu obuku nakon premještanja sa drugih pozicija iz policije u DGS. Uz izuzetak nekoliko projekata finansiranih od strane međunarodne zajednice, programi obuke menadžmenta se još uvijek ne implementiraju...

Komplicirana i kontradiktorna zakonska situacija DGS-a je u procesu neophodnog unapređenja. Sadašnji zakonski problemi tiču se područja odgovornosti, linija izvještavanja, te neprikladnih struktura plata. Ovo stvara zapreku efikasnijem izvršavanju zadataka organizacije. U usporedbi sa drugim graničnim službama u regionu, te sa agencijama za provođenje zakona u BiH, DGS je ispred svih, međutim vizija službe usklađene sa europskim standardima i najboljim praksama je još uvijek daleko.

Menadžment

Kritična tačka jeste zastarjelost menadžmenta na svim nivoima. Politička supervizija od strane Ministarstva unutarnjih poslova (MUP-a) nije jasno odvojena od operativnog menadžmenta za koji je zadužen komesar. Ovo dovodi do nejasno definiranih odgovornosti i, opet, do prevelikog broja osoblja na administrativnim funkcijama. Ne postoje jasno definirane i raspoređene policijske strategije, nema jasnih ciljeva sa izmjerenom kontrolom rezultata. Godišnji programi aktivnosti najčešće predstavljaju jednu opću listu svih policijskih dužnosti. Uz nekoliko izuzetaka – prvi koraci rada policije u zajednici – ne postoji fokusirana orijentacija na klijenta/građanina niti stvarni menadžment ljudskih resursa.

Na 31. decembar 2003., u MUP-ovima/DGS-u ukupno je bilo zaposleno 22 650 osoba, od toga 16 711 ovlaštenih službenika policije i 5 939 civilnih službenika. Od ukupnog broja civilnog osoblja za podršku, 4 355 je bilo pod direktnom komandom ministra unutarnjih poslova. Nalazi otkrivaju da je 97% njihovog rada vezano za policijske aktivnosti; međutim, postoje čvrsti sistem menadžmenta ih stavlja u poziciju gdje su direktno odgovorni ministru unutarnjih poslova, a ne relevantnom komesaru/direktoru policije. Ovakva situacija ne omogućava efikasnu, efektnu i ekonomičnu uslugu.

Finansijski menadžment napreduje zahvaljuju i sistemu trezorskog poslovanja, koji je nedavno uveden. Me utim budžetiranje i kontroliranje tek trebaju biti prepoznati kao jedna od klju nih odgovornosti policijskog komesara koji bi u svom timu morao imati kvalificiranog stru njaka.

Pravilnici

Postoje i Pravilnici/ Direktive su, u nekim instancama, izvor dezinformacija, ne odražavaju realnu situaciju, u nekim slu ajevima su u konfliktu sa državnom zakonskom regulativom, te dovode do preklapanja u ne-operativnim policijskim poslovima. U najboljem slu aju, oni služe kao jedna vrsta štita za neefikasno korištenje i ljudskih i finansijskih resursa.

Tehnologija

Moderna tehnologija je još uvijek u povojima. Uz pomo i me unarodne zajednice, planiraju se posebne kriminalisti ke laboratorije, tehnologija informacija, oprema za nadzor, sistemi komunikacija, ali put do realizacije je još uvijek duga ak.

Krajnje kadrovsko popunjavanje

Nedostaci u tehnologiji i modernim konceptima djelomi no se kompenziraju prevelikim brojem osoblja. Prva procjena, bazirana na razli itim jedinicama i specifi nim produktima, pokazuje višak od 3 000 policajaca.

Cjelokupna organizacija

injenica da postoji 15 agencija za provo enje zakona /LEA/ (Federacija, RS, 10 kantona, Distrikt Br ko, DGS i SIPA) sama po sebi ne predstavlja nedostatak. Nekoliko europskih zemalja su svoj javni sektor organizirale na sli an na in. One su izgra ene na regionalnim autonomnim jedinicama koje nadgledaju regionalne politi ke vlasti i koje su dobro integrirane u njihovo regionalno okruženje, te su blisko povezane sa drugim upravama. Holandski policijski sistem se sastoji od 25 autonomnih policijskih regija i jedne centralne jedinice; Švicarska je organizirana u 26 kantonalnih policijskih snaga i jedne federalne policije. Ovakav tip organizacije semože usporediti sa mrežom malih ili srednjih kompanija u odnosu na jedan veliki industrijski koncern.

Ono što je negativno u sadašnjoj organizaciji policije u BiH jeste činjenica da postoje 3 sloja: kanton/CJB, entitet i država, dok su, sa aspekta policije, dva sloja dovoljna. Još jedna negativna strana je to što ne postoje mehanizmi strukturalne suradnje između manjih jedinica kad se radi o brzim intervencijama sa skupim operativnim centrima, specijaliziranoj borbi protiv kriminala uz pomoć skupih specijalista i opreme, te o kontroli okupljanja. Ovakav vid permanentne suradnje bi omogućio značajne uštede na troškovima. Postoje mnogobrojni i vrlo decentralizirani operativni centri (kontrolne sobe) mogli bi se, na duže staze, skoncentrirati u 5-7 modernih operativnih centara.

Također je primjetan nedostatak nekih veza unutar države, koje bi držale sistem na okupu i pružile garanciju za koherentnost, efikasnost, interoperabilnost i ekonomičnost. Funkcije, koje bi trebale biti zajedničke, su funkcije specifične podrške kao npr. selekcija i obuka, državni informacioni i komunikacijski sistem i centralizirana jedinica za nabavke. Grupna kupovina standardne policijske opreme, uniformi i sl. omogućila bi direktne uštede tako što bi se kod dobavljača postigle niže jedinične cijene, te bi bilo lakše postići više standarde kvaliteta. Ali također postoji potreba za specifičnim koordinativnim funkcijama u slučajevima supra-regionalnog kriminaliteta, te kod problema na događajima od državne važnosti.

Plate

Procenat za kadrovske troškove (plate) može se porediti sa drugim zemljama. Ipak, premalo je investicija koje su moguće u okviru lokalnog budžeta kako bi se izfinansirala neophodna rekonstrukcija i modernizacija snaga. Osim toga, plata individualnih policijskih službenika je često suviše mala da bi se privukli i zadržali kvalitetni suradnici. Ne postoji državna platna shema koja bi povezala osnovnu platu sa, u cijeloj državi jednakom, strukturom kategorije/činova u policiji/DGS-u, prisutan je jak disparitet kada se radi o platama u različitim agencijama, a postoje i platna struktura je komplicirana i nejednaka, i za postojeće službenike i za one koji tek trebaju graditi profesionalnu karijeru kao policijski službenici. Sadašnja neto osnovna plata varira između 340 KM/mjesec u RS i 1259 KM/mjesec u Brčko Distriktu. Ovo stvara nezadovoljstvo, izaziva stres zbog dodatnih poslova, te povećava šanse za korupciju.

Održivost

Danas je udio javne sigurnosti u cjelokupnim javnim troškovima vrlo visok u odnosu na ostale zemlje. Sa 9,2%, on je oko 3 puta viši nego u Sloveniji i preko 2 puta viši nego u Mađarskoj. Uzevši u obzir visoke javne rashode u BiH, reduciranje troškova javne bezbjednosti je neophodno i predstavljalo bi doprinos općem finansijskom dobru države. Drugi problem koji je identificiran jeste opterećenje pod kojim se nalazi kanton zbog budžeta policije. U prosjeku 20% javnih rashoda u kantonima otpada na rad policije, dok kantoni sami moraju izdržavati

ostale skupe javne police (u zdravstvenom, društvenom i obrazovnom sektoru). Ovaj problem je jos više naglašen u manjim i ruralnim kantonima. Kao komlementarna mjera redukciji osoblja, budu ći sistem bi trebao revidirati sadašnju alokaciju polica (policija?) i resursa izme ću nivoa vlasti, te iste podesiti u skladu sa odgovornostima za vršenje usluge.

Finansijska i socijalna održivost bi se, na duže staze, trebala posti ći reduciranjem troškova za prevelik broj zaposlenog kadra (3000x18000 KM=54 miliona KM), reduciranjem broja osoblja za podršku, konverzijom dijela prihoda u socijalni plan, te odgovaraju ćom i jedinstvenom platnom shemom s jedne strane i neophodnim kapitalnim ulaganjima u modernizaciju opreme s druge.

Sveukupna održivost reforme javne sigurnosti koja je u toku bit će slaba dok god nema jakog lokalnog vlasništva nad procesom reforme. Ovo predstavlja bitan faktor rizika za povrat sredstava me ćunarodne zajednice, uloženih u modernizaciju BiH policijskih snaga.

Reforma policije u kontekstu Reforme javne uprave (PAR)

Ova funkcionalna procjena prva je u seriji funkcionalnih pregleda koja pokriva glavne sektore uprave u okviru šire postavljene Reforme javne uprave. O čigledno je da su ovi sektori uprave me ćusobno povezani, te se ne mogu gledati kao izolirane jedinice.

Svi prijedlozi za reformu moraju se uklopiti – ili prilagoditi kako bi se uklopili – u koherentni cjelokupni okvir reforme.
Može do će do zna čajnih posljedica zbog potencijalne ustavne reforme.

Neovisno o prijedlozima sa činjenim za adaptaciju cjelokupne organizacije, slijede će ta čke ostaju iste:

- Novi na čin rada policije,
- Bolji kvalitet policijskih produkata,
- Modernizacija procesa podrške,
- Nabavka modernije opreme

Vizija

Razli čiti produkti BiH policijskih snaga trebali bi se redefinirati i uskladiti sa najboljom europskom praksom.

Regionalne jedinice bi trebale organizirati lokalnu bezbjednost na nivou op ćina ili udruženih op ćina, tako što će:

- Osnovati Vije će lokalne bezbjednosti

- Stimulirati Programe lokalne bezbjednosti koji su mjerljivi indikatorima i rezultatima kontrole (indikatori su na primjer: stope viktimizacije, osjećaj sigurnosti, zadovoljstvo radom policije).
- Rebalans resursa (1 oficir na 1 000 stanovnika u urbanim zonama; 1 oficir na 2 000 stanovnika u ruralnim zonama)
- Reorganizacija broja i tipa uličnih patrola
- Uvođenje novih procesa i metoda kao što su dijagnostika lokalne sigurnosti, partnerski rad na projektima, rješavanje problema, soft specijalizacija u istragama vezanim za sitni kriminal.

Mehanizmi koordinacije između lokalne sigurnosti i drugih policijskih produkata moraju garantirati balans u raspodjeli resursa na različite produkte, te olakšati suradnju sa drugim institucionalnim partnerima.

Brza intervencija, kao i kontrola velikih događaja, moraju biti organizirani na regionalnom nivou, i zbog tehničkih i finansijskih razloga. Za ove produkte je potrebno slijedeće:

- Transformacija saobraćajne policije u novu jedinicu za brze intervencije (ciljna proporcija je 1 oficir na 1 000 stanovnika)
- Ulaganje u nove (regionalne) operativne sobe (5-7 soba za BiH), sa modernom opremom i dobro obučenim, specijaliziranim operaterima
- Jasan cilj i praćenje rezultata kontrole kad se radi o vremenu odgovora (< 5 minuta u urbanim zonama, < 20 minuta u ruralnim zonama)
- Reorganiziranje brojnih lokalnih jedinica za podršku u regionalne divizije.

Krivična istraga treba biti dubinski reorganizirana. Istrage vezane za sitni/ulični kriminal treba vršiti uniformirana policija na lokalnom nivou. Protiv ozbiljnog kriminala treba se boriti na regionalnom nivou, dok se organiziranom kriminalu, pranju novca, finansijskom kriminalu i drugim kompleksnijim vrstama kriminala treba pristupiti sa centralnog nivoa vlasti. Vertikalna suradnja (između nivoa vlasti) i horizontalna suradnja (kroz jedinice vlasti) trebaju biti stimulirane.

Menadžment štabove policije se treba ponovo razmotriti. Politički nadzor se mora odvojiti od operativnog menadžmenta.

Promjena legislative bi trebala osigurati da veći broj osoblja u administraciji/podršci (97%), isključujući CIPS osoblje, pređe pod direktnu komandu komesara/direktora policije. Postoje ući ministri Unutrašnjih poslova ne bi trebali imati direktnu i svakodnevnu kontrolu nad ovim osobljem administracije/podrške; ono što bio ministri zaista trebali imati jeste minimalan broj viših, kompetentnih savjetnika pri kabinetu, koji bi radili direktno za njih. Potpuna revizija primjenjivih zakona i uredaba trebala bi osigurati da Pravilnici budu u skladu sa realnošću i sa zahtjevima kako ne bi dolazilo, između ostalog, do preklapanja ne-operativnih policijskih poslova.

Mobiliziranjem „Zajedni čkih ciljeva“, moraju se uvesti strategije sa jasnim profilom i mjerljivi ciljevi. Odgovornost za budžet je dio posla policijskog komesara.

Trebaju se uvesti državni informacioni i komunikacioni sistemi kojima se centralno upravlja.

Centralna jedinica za nabavke, sa zajedni čkim procedurama nabavke za standardiziranu opremu, garantira interoperabilnost i najbolju cijenu.

DGS bi trebao nastaviti svoj put ka standardima EU Acquisa i najboljim praksama Schengena, te razvijati konkretne strategije integrisane uprave granicama. BiH vlasti trebale bi nastojati implementirati takozvani sistem od četiri nivoa gdje bi, o čigledno, DGS imao vode ću ulogu.

Budu ća cjelokupna organizacija je orijentirana na strategiju, proces i produkt; ona osigurava dobar balans izme ću centraliziranih i decentraliziranih jedinica, te je iskrojena prema potrebama i stvarnosti BiH.

Analizirane su tri osnovne opcije organizacije:

- Državna policija kao nulti bazni pristup, pristup od vrha prema dole. Ovaj model se zasniva na racionalnosti, favorizira unutarnju efikasnost, te traži kratke i jasne komandne strukture, a izgra ćen je na temelju uniformnosti u čitavoj zemlji.
- Dvije entitetske policije, Distrikt Br čko, SIPA, DGS. Ovo je tako će model pristupa od vrha prema dole, s tim što su u obzir uzeti bitni elementi današnje realnosti, tj. entiteti i Br čko. Što se ti če ostalog, ovaj model tako će zahtjeva racionalnost i efikasnost. Problem je opravdati postojanje dva viša sloja u organizaciji – države i entiteta – budu ći da bi u normalnoj i efikasnoj situaciji jedan sloj – država - bio dovoljan.
- Model od dna prema vrhu, po čev od budu ćih policijskih produkata i lokalnih realnosti. Ovakva organizacija zasniva se na kantonima, RS-u (zajedno sa CJB), Distriktu Br čko, SIPA-i i DGS-u. Pored toga, ovakav model bi zahtijevao jaku regionalnu suradnju izme ću manjih kantona, te nove zajedni čke državne funkcije za koordinaciju, selekciju i obuku, informacione i komunikacione sisteme i centralnu nabavku.

Sva tri modela imaju svoje prednosti i nedostatke. Ocjena i kona čan izbor ovisit će o specifi čnoj težini razli čitih kriterija, kao npr. princip od vrha prema dole i od dna ka vrhu, orijentacija produkata, integracija u lokalne/regionalne zajednice, racionalnost, odmak u odnosu na današnju realnost, itd.

Finansijska održivost mora biti garantirana boljim korištenjem budžeta za lokalnu javnu bezbjednost (npr. 70% za kadrovske troškove, 15% za teku će troškove, 15% za nova ulaganja). Da bi se postigao održiv nivo, BiH bi trebala zacrtati cilj od 5% za policijski udio u ukupnim javnim rashodima za 2010. godinu. Ovaj cilj bi se trebao posti ći kroz reorganizaciju i restruktuiranje koji bi doveli do porasta produktivnosti, što bi za posljedicu imalo mogu ćnost zna čajnog reduciranja troškova kadra.

Socijalna održivost se bazira na kadrovskom popunjavanju koja slijedi najbolje europske prakse, gdje je omjer 1 oficir na oko 300 stanovnika, na pravednim platama koje sa þnjavaju dio jedinstvenog sistema plata, te na implementaciji pravednog socijalnog plana koji bi dozvolio reduciranje prevelikog broja osoblja metodom korak po korak, poboljšavaju ü u isto vrijeme starosnu strukturu.

Institucionalna održivost BiH policije osigurat ü se održavanjem kulture i duha organizacije koja u þ, prihvataju ü þnjenicu da je reforma policije proces koji se nikada ne završava.

Put

Najvažniji element za uspješnu implementaciju programa je stvaranje jakog lokalnog vlasništva nad procesom reforme.

Najprije bi se trebao posti ü politi þki konsenzus po pitanju analize sadašnje situacije, vizije i puta u budu ünost. Ovo ü e biti zadatak planirane Policijske komisije. Ova komisija bi trebala dobiti pomo ü od vanjskih eksperata kako bi se održao objektivan nivo rasprava, te kako bi se postigao maksimum dodatnih informacija o najboljim europskim praksama.

Kada se postigne konsenzus, trebala bi se uspostaviti profesionalno orijentirana projektna organizacija „Budu ü a BiH Policija“, uz visok stepen lokalnog u þeš ü a i uz lokalnog vo ÿ u tima. Ova projektna organizacija treba izraditi detaljne programe implementacije za sve elemente „Budu ü e BiH Policije“, gdje bi po þetna ta þka bio postignuti politi þki konsenzus. Mogu ü vremenski okvir za ovaj posao bi bio 8-10 mjeseci.

Projektnu grupu bi trebao nadgledati politi þki Upravni odbor (Policijska komisija?), a asistenciju bi pružali eksperti reforme policije.

Paralelno sa pokretanjem projektne grupe, trebao bi biti iniciran i program opsežnog informiranja i raspore ÿ ivanja za „Budu ü u BiH Policiju“. Specifi þni moduli informiranja i obu þavanja trebali bi biti pripremljeni od strane MUP-ova i relevantnih þlanova parlamenta.

Paralelno sa projektom bi tako ÿ e trebale po þeti i neke specifi þne akcije visokog prioriteta, kao npr:

- Osnovna obuka za menadžere o novom radu policije
- Obuka o finansijskom menadžmentu
- Obuka o lokalnoj sigurnosti
- Razvoj zajedni þkog sistema plata
- Razvoj socijalnog plana za reduciranje prevelikog broja osoblja.

Reforma policije i projekti modernizacije koji su u toku trebali bi biti integrirani u, ili barem povezani sa „Budu ü om BiH Policijom“.

Po mogu ünosti, trebale bi se organizirati posjete odabranim europskim policijskim organizacijama koje su najbliže najboljim praksama. Ovo je þesto optimalan metod uvjerenja i objašnjenja.

POZADINA

POSLJERATNA SITUACIJA S OSVRTOM NA PROVO ENJE ZAKONA

Dejtonski mirovni sporazum (DPA), zaustavljaju i oružani sukob u Bosni i Hercegovini, doveo je zemlju u situaciju u kojoj su vlasti uveliko decentralizirane. Ova situacija važi posebno zapolicijske snage. Dva entiteta, Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republika Srpska (RS) zadržali su vlastite policijske snage koje su pod kontrolom odnosnih Ministara unutrašnjih poslova. Kad se radi o Federaciji, policija je još više decentralizirana sa deset kantona od kojih svaki ima svoje Ministarstvo unutarnjih poslova (MUP). Za razliku od Federacije, RS ima više centraliziranu policiju, jer je tek geografski podijeljena na regionalne centre javne bezbjednosti (CJB) i lokalne policijske stanice.

Federalno Ministarstvo unutarnjih poslova ima zapravo vrlo ograni enu mo i koja se svodi na me uentitetsku koordinaciju i me ukantonalnu suradnju, ostavljaju i pri tom kantonalnim ministarstavima Unutrašnjih poslova, kojih je deset, da preuzmu odgovornost za sve ostale aspekte provo enja zakona. Nasuprot tome, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS-a odgovorno je za sve tipove prevencije kriminala i provo enje zakona u svom entitetu.

Uz to, Distrikt Br ko ima svoju vlastitu autonomnu policiju, koja ima svoje vlastite strukture, kako je i propisano Dejtonskim mirovnim sporazumom, arbitržu i rezultiraju i statut.

U skladu sa Ustavom BiH kako je predvi eno Aneksom 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma, državni nivo je odgovoran tek za „me unarodno i me uentitetsko provo enje krivi nog zakona, uklju uju i odnose sa Interpolom." Kako bi se državi obezbjedile institucije neophodne za ispunjavanje ovih zadataka, 2004. godine je formirana Državna agencija za informiranje i zaštitu (SIPA). Zadatak SIPA-e je razmjena informacija koje se ti u provo enja zakona, te pružanje zaštite državnim institucijama i njenim predstavnicima. To i olakšati me uentitetsku i regionalnu suradnju u borbi protiv orgniziranog kriminala, trgovine ljudima i me unarodnog terorizma.

Na taj na in je politi ka odgovornost za provo enje zakona podijeljena. Na nivou države, Ministarstvo civilnih poslova je, od 1996. do formiranja Ministarstva sigurnosti, bilo izme u ostalog odgovorno i za alokaciju sredstava i zakonodavstvo DGS-a, za pitanja Interpola, za pasoše i druge mjere provo enja zakona. Formiranjem Ministarstva sigurnosti 2003. godine, ciljalo se na dalje centraliziranje i konsolidiranje situacije.

Opisana strukturalna i organizaciona podjela bila je otežana zbog stalnih pravnih nesuglasica: inkonzistentnost izme u kantonalnih zakona o unutašrnjim poslovima i federalnih krivi nih postupaka, kao i izme u zakona koji se odnose na identi na krivi na djela samo su neke od njih. Stoga je u biti Dejtonski mirovni sporazum stvorio i oja ao stvarno fragmentiranje vlasti i odgovornosti. U kombinaciji sa Washinghtonskim sporazumon iz 1994. godine koji obezbje uje okvir za Federaciju, došlo se do podjednako fragmentiranih policijskih snaga i policijskih struktura.

Danas su vertikalna i horizontalna komunikacija između različitih sekcija i nivoa vlasti, neophodna koordinacija i suradnja najčešće neprikladni ili uopće ne postoje.

Dejtonski mirovni sporazum nalaže slijedeće: 'Bosna i Hercegovina će preuzeti odgovornost za druge stvari kao što su [...], neophodne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti i međunarodne osobnosti Bosne i Hercegovine. [...] Dodatne institucije mogu biti ustanovljene kao neophodne za ispunjenje ovih dužnosti.'[1] Nakon dugih pregovora u BiH parlamentu, 2000. godine je ustanovljena Državna granična služba (DGS) nakon što je OHR propisao Zakon o Državnoj graničnoj službi. Služba je odgovorna i za BiH međunarodnu granicu koja iznosi oko 1600 kilometara, i za sva krivična djela koja se tiču granica u BiH.

Međunarodne policijske snage (IPTF) – Dejtonski mirovni sporazum - Aneks 11

Aneks 11 Dejtonskog mirovnog sporazuma nalaže da je 'očuvanje sigurne i bezbjedne okoline za sve' odgovornost 'strana'. Ipak, kao sastavni dio GFAP-a, Međunarodne policijske snage imale su zadatak osigurati da poslijeratna policija Bosne djeluje 'u skladu sa međunarodno priznatim standardima, poštujući međunarodno priznata ljudska prava i elementarne slobode'.[2] Potpisnici GFAP-a „su tražili" od Vijeća sigurnosti UN-a da formira međunarodne policijske snage (IPTF) kako bi se osigurala podrška u održavanju sigurne i bezbjedne okoline. Funkcije IPTF-a i ujedno njegovi osnovni zadaci bili su:

- nadgledanje, promatranje i inspekcija sudskih aktivnosti i aktivnosti na provođenju zakona, uključujući i zajedničke patrole sa lokalnom policijom;
- savjetovanje i obuka osoblja za provođenje zakona;
- procjena opasnosti po javni red i savjetovanje vlasti u smislu efikasne organizacije policije; i
- olakšati napredak u provođenju zakona.

IPTF je bio uključen u promjenu primarnog fokusa lokalne policije, gdje je isti prebačen sa sigurnosti države na sigurnost individue. Policijske snage su u velikom broju reducirane. IPTF je pomogao u reformiranju multi etničke policije, kako bi se osigurala njena efikasnost i profesionalnost.

---

[1] Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 4, član III, 5 (a).

[2] Aneks 4, član III, 2 (c).

Ova funkcija restruktuiranja i reforme prerasla je granice Ministarstva unutrašrnjih poslova, budu ći da je IPTF bio uklju čen u formiranje i obuku sudske policije, Državne grani čne službe i policijskog kontingenta Bosne i Hercegovine odabranog za zadatke u okviru mirovnih misija UN-a u inozemstvu.

Krajem 2002. godine, mandat misije UN-a u Bosni i Hercegovini (UNMBIH) je istekao. U isto vrijeme se okon čala i misija UN-ovih Me đunarodnih policijskih snaga (IPTF).[3]

EU Policijska misija (EUPM)

Kako bi se nastavilo tamo gdje je UNMBIH´s IPTF stao, Policijska misija Europske Unije (EUPM) je formirana 11. marta 2002. godine[4], na period od tri godine.. Misija je dio sveobuhvatnog pristupa koji slijede EU i drugi akteri, uz aktivnosti koje se ti če čitavog spektra aspekata Vladavine zakona.

U skladu sa generalnim ciljevima Dejtonskog sporazuma, posebno kroz nadzor, mentorstvo i inspekcije menadžerskih i operativnih sposobnosti i aktivnosti, EUPM nastoji etablirati održive policijske aranžmane pod vlasništvom BiH, sukladno najboljoj europskoj i me đunarodnoj praksi.

EU PERSPEKTIVA

U Feiri, u junu 2000. godine, Vije će Europe je odobrilo cilj otvaranja perspektive za budu će članstvo Bosne i Hercegovine u Europskoj Uniji. Ova perspektiva za članstvo je nakon toga u nekoliko navrata ponovo potvr đena, najskorije od strane Vije ća Europe u Solunu, u junu 2003. godine. Na svom putu ka uklju čenju u EU strukture i, kona čno, budu ćem članstvu u EU, BiH ipak mora ispuniti nekoliko specifi čnih preduslova. Kao i sve zemlje kojima je cilj pristupiti Uniji, BiH mora ispuniti zahtjeve za ulazak koji su definirani od strane Vije ća Europe u Kopenhagenu 1993. godine i koji su propisani članovima 6 i 49 Ugovora EU-a.

Uz to, BiH dalje mora zadovoljiti kriterije koji su specifi čni za proces Stabilizacije i pridruživanja (SAp), kao što je navedeno u zaklju čcima Vije ća za op će poslove u aprilu 1997. i sukladno saopštenju komisije iz maja 1999 o uspostavljanju SAp-a. Kako SAp napreduje, BiH postepeno prelazi iz posljeratne situacije, gdje su prioriteti menadžment kriznih situacija, rekonstrukcija i rehabilitacija, u progresivno

---

[3] IPTF je bio jedino tijelo, zaduženo prema Dejtonskom mirovnom sporazumu za rad na reformi policije. Me đutim, mnoge druge organizacije i grupe, kao npr. ICITAP, IMMPACT, UNHCR, OHR, OHCHR, OSCE, SECI, SFOR, ICMPD i mnogi bilateralni donatori, su tako đe dali svoj doprinos.

[4] Zajedni čka akcija 2002/210/CFSP.

suočavanje sa pitanjima bliskim onima sa kojima su se susretale druge zemlje kandidati, budući da su se već uranije pripremale za članstvo u EU, a to su institucionalna, sudska, ekonomska i zakonodavna reforma.

Među tim, kako je to jasno identificirao Treći godišnji SAp izvještaj Europske komisije: „nesuglasice oko distribucije vlasti među narodima, strankama, državnim i pod-državnim nivoima vlasti, koje zaživaju i kompliciran i dosmisleni ustavni aranžmani" još uvijek sputavaju neke od zemalja zapadno-balkanske regije. Ovakav opis zasigurno oslikava političke, administrativne i socijalne prilike koje još uvijek vladaju u BiH.

Za Finansijsku, organizacionu i administartivnu procjenu BiH policijskih snaga i Državne granične službe, ovi kriteriji uključuju izgradnju državnih kapaciteta za provođenje zakona, te nastavak sa strukturalnom policijskom reformom u cilju racionaliziranja policijskih servisa. Ukratko, na svom putu ka naprednijim odnosima sa Europskom Unijom, BiH mora implementirati dalekosežne reforme i razviti odgovarajuće institucionalne kapacitete kako bi došla u poziciju da u praksi ispuni obaveze koje će proizići iz budućeg Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA).

Studija izvodljivosti

Nakon što je u 2002. godini stvarno okončala 18 kratkoročnih koraka, identificiranih u Mapi puta 2000, Europska komisija (EC) je, u novembru 2003., izdala izvještaj o „pripremljenosti Bosne i Hercegovine da pregovara sa Europskom Unijom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju" u cilju prepoznavanja specifičnih prepreka, kao i procjenjivanja spremnosti BiH unutar SAp-a. Ova takozvana „studija izvodljivosti" identificira 16 prioritetnih područja za reformu kojoj bi se trebalo pristupiti u toku 2004. godine.

Kada se radi o javnoj upravi, izvještaj Komisije procjenjuje da „ako BiH želi napredovati prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), onda mora razviti stabilnu javnu upravu koja se zasniva na jasnom zakonskom okviru koji su karakteristike efikasnost, profesionalnost i neovisnost". Ovu su činjenicu, još u martu 2003., priznale BiH vlasti na različitim nivoima. Među tim, Komisija i dalje podvlači i slijedeće: „Uprava je spora, nepredvidiva i crpi previše javnog novca. Višeslojna je, sa (ponekad konkurentnim) birokracijama na državnim, entitetskim, kantonalnim i općinskim nivoima. Njen sistem plaćanja bi trebao biti razjašnjen i standardiziran. Osoblje je loše obučeno i loše opremljeno da bi se moglo nositi sa izazovima koje nameće SAA. Kako u upravi, tako i u vladi, kapaciteti strateškog planiranja i koordinacije su ograničeni". U skorije vrijeme u BiH se može primjetiti narastajuća svijest o potrebi za razvojem ovih upravnih kapaciteta. Ipak, dalja reforma javne uprave je hitno potrebna kako bi se BiH građanima na vrijeme pružila kvalitetna usluga.

Stoga su u martu 2003, u cilju poboljšanja javne uprave, BiH vlasti odobrile pet reformi javne uprave („Programi reforme") u Vijeću za implementaciju mira (PIC). Rezultirajući program podvlači potrebu za strukturalnom reformom koja bi dovela do efikasne, ne-diskriminatorne uprave koju je moguće priuštiti. Uz to se u programu prepoznaje potreba za objedinjavanjem postojećih dostignuća sa

funkcionalnim revizijama kako bi se postigao sveobuhvatan i troškovno procjenjen Plan akcije za reformu javne uprave do jeseni 2004. godine.

EC je utvrdila da je reforma policije znatno napredovala pod vodstvom UN-ovog IPTF-a, a trenutno je u procesu konsolidiranja sa BiH suradnjom kroz rad Policijske misije EU.

Prema EC-u, „ Kriminal, kako oportunistički tako i organizirani, postaje široko rasprostranjen, a korupcija se duboko ukorijenila u socijalno, ekonomsko i političko tkivo društva“.Potpuna implementacija zakonskih i pravosudnih reformi, koja je sada u toku, odredit će da li BiH može uspostaviti Vladavinu zakona i proces koji uz to ide. Garancija za pouzdan i predvidiv zakonski prostor je preduslov djelovanja efikasnog SAA.

Kao što je to i naglašeno u Studiji podobnosti „U Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju ugovorne strane će dati poseban značaj [...] jačanju institucija na svim nivoima, ciljano u području uprave administracije i provođenja zakona, a posebno u području pravosuđa.“

Policijske snage u BiH, prvobitno zasnovane na dejtonskim strukturama i njihovoj dinamici, danas su organizirane u veliki broj nivoa: postoji 10 kantonalnih policija, jedna policija u Distriktu Brčko, jedna u Federaciji i jedna u RS-u, zatim Državna granična služba, Državna agencija za informiranje i zaštitu (SIPA), sudska policija i finansijska policija. U zemlji sa manje od četiri miliona stanovnika, kadar za provođenje zakona u 14 Agencija za provođenje zakona (uključujući i osoblje za podršku) sastoji se od oko 22,650 službenika, uz odobren budžet za finansijsku godinu 2003 od oko 353,789,399 KM . Čini se da kompleksnost postojećih multiplih policijskih snaga povećava troškove i komplicira koordinaciju i efikasnost.

Suradnja policije je poboljšana, ali i dalje su prisutne brojne operativne poteškoće:

- policija iz jednog entiteta nema pravo vršiti potjere u drugom entitetu;
- ne postoji centralna baza podataka, entitetske policije koriste različite informacione sisteme;
- troškovi su visoki zbog dupliciranja u područjima kao što su obuka, naoružanje i opremanje;
- finansijska i tehnička ograničenja otežavaju borbu protiv kriminala.

U kooperaciji s EUPM-om poboljšan je rad BiH policije: profesionalni nivo je podignut, proširene su kapaciteti menadžmenta, a razvijena je i suradnja između policijskih servisa i drugih agencija (DGS i carine). Formiranjem novog Ministarstva sigurnosti na državnom nivou 2003. godine doprinjelo se konsolidiranju situacije i jačanju koordinacije na državnom nivou, kao i boljoj međuentitetskoj suradnji u policijskim poslovima. Ministarstvo je odgovorno za poslove koordinacije na državnom nivou, kao što su kontrola granica i borba protiv terorizma (DGS, SIPA i Interpol). Pored toga, BiH mora sada razmišljati o **daljem restruktuiranju i racionaliziranju** policijskih servisa radi poboljšanja efikasnosti i mogućnosti borbe protiv kriminala.

Elaboriranje sveobuhvatne baze znanja za tu vrstu rekonstrukcije i racionalizacije je i predstavljalo svrhu ove procjene. Rezultati šestomjesečnog rada na evaluaciji finansijske, organizacione i administrativne procjene BiH Policijskih snaga i Državne granične službe su predstavljeni u glavnom dijelu Izvještaja procjene koji se nalazi niže u tekstu, te će omogućiti dobar početak reforme ovih agencija za provođenje zakona.

EUROPSKO PARTNERSTVO

Europska partnerstva koja imaju za cilj pomoć zemljama budućim članicama EU-a (MS) u pripremama za punoljetstvo i , koja se zasnivaju na godišnjim izvještajima SAp-a, trebaju identificirati kratkoročne i srednjoročne prioritete kojima svaka od zemalja treba pristupiti i koji će služiti kao kontrolna lista prema kojoj će se mjeriti napredak prema EU standardima. Vremenom će se ovi prioriteti postepeno usmjeravati prema usvajanju acquis communautaire, a ispunjavanjem ovih prioriteta spomenute zemlje će dobiti institucionalni i legislativni okvir, te administrativne kapacitete koji su neophodni za upravljanje modernim demokratskim društvom u kojem tržišne ekonomije funkcioniraju.

Prioriteti identificirani u predloženom Europskom partnerstvu za BiH, a koji se odnose na **efektivniju javnu upravu**, pozivaju vlasti BiH da u pravcu dalji napor u stvaranju efektnije javne uprave, uključujući i razvijanje sveobuhvatnog i s procijenjenim troškovima Plana akcije za reformu javne uprave sa jasnom distribucijom nadležnosti (osobito u oblasti policije i zdravstva).

Kada se radi o suradnji u oblasti pravosuđa i unutarnjih poslova, Partnerstvo daje prioritet izgradnji kapaciteta za provođenje zakona na državnom nivou, i to tako što će se izvršiti alokacija resursa i objekata kako bi se osiguralo potpuno funkcioniranje SIPA-e i BiH Ministarstva sigurnosti, a zatim i nastavak strukturalne reforme policije u cilju racionaliziranja policijskih servisa.

U međuvremenu, od BiH vlasti se očekuje da napreduju sa reformom policije, odnosno da implementiraju preporuke **funkcionalnih i strateških revizija** policijskog sektora, te da osiguraju suradnju među agencijama za provođenje zakona.

Kada se radi o upravi granicama, vlasti se pozivaju na odobravanje i implementiranje Strategije integrirane uprave granica, olakšavanje suradnje i trgovine na regionalnom nivou poboljšavanjem uprave granica i sredstava transporta. Dalji razvoj suradnje između Državne granične službe, carinske službe, policije i ureda javnog tužioca kada se radi o sudskom gonjenju u slučajevima trgovine ljudima i drugim slučajevima prekograničnog kriminala. Poboljšavanje administrativnih kapaciteta režima izdavanja viza, posebno kontrolu zahtjeva za vizu.

Kao zaključak, naspram sve manjih finansijskih doprinosa i podrške od strane međunarodne zajednice, istinska i značajna reforma javne uprave općenito, te posebno u sektoru pravosuđa i unutarnjih poslova (JHA), uključujući i policiju i DGS, predstavlja esencijalan preduslov za početak pregovora o praktičnom implementiranju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), koji bi konačno trebao biti zaključen između Europske Unije i Bosne i Hercegovine

SAp IZVJEŠTAJ 2004

Dalja dokumentacija o situaciji i usmjerenju procesa reforme javne uprave i agencija za provo ženje zakona identificirana je od strane EC-a u izvještaju o Procesu stabilizacije i pridruživanja iz 2004. godine. Revidiraju ći trenutnu situaciju u BiH, ovaj izvještaj je imao za cilj napraviti inicijalni izvještaj o progresu u 16 prioritetnih podru ja reforme, nazna enih u gorespomenutoj Studiji izvodljivosti. U SAp izvještaju 2004 EC je potvrdila da u policijskom sektoru, usprkos kontinuiranim poboljšanjima pod vodstvom EUPM-a, **strukturalna reforma BiH multiplih policijskih snaga** jedva da je i po ela, dok poboljšanja kapaciteta Ministarstva sigurnosti i dalje sporo napreduju.

Kada se radi o Državnoj grani noj službi, EC je primjetila da – zanemaruju ći operativne poteško će izazvane finansijskim i tehni kim slabostima – DGS, uz podršku EUPM-a, sura uje sa policijskim, carinskim i tužila kim službama, te da je „uvo enje metoda rada koji se bazira na obavještajnim podacima i istragama uve olu o poboljšane rezultate u pristupanju slu ajevima trgovine ljudima i drugim slu ajevima prekogranog kriminala.“

PROCJENA POLICIJSKIH SNAGA I DGS-a U OKVIRU ŠIREG PROCESA REFORME JAVNE UPRAVE

Danas je priznato da historijski zna ajna, ali u praksi izuzetno kompleksna zakonska i politi ka konstrukcija Bosne i Hercegovine, te konsekventna distribucija nadležnosti izme u institucija na državnom nivou, odnosnih entiteta, te FBiH kantona i op ina predstavlja ozbiljne izazove za razvoj, koji je u toku, iz post-konfliktne situacije u moderno demokratsko društvo zasnovano na funkcioniranju tržišne ekonomije. U tom kontekstu, gorespomenuta Studija izvodljivosti upozorava da „komleksnost dejtonske strukture može predstavljati prepreku za dostignu a BiH“.

Višeslojnost uprave doprinosi situaciji u kojoj je otežana jasna raspodjela odgovornosti, poimanje vlasništva, vertikalna i horizontalna komunikacija, koordinacija i suradnja izme u politi kih aktera. Posljedica ove komplicirane institucionalne strukture je ta da je BiH opte ena jednim predimenzioniranim javnim sektorom koji je, i horizontalno i vertikalno isfragmentiran, te koji crpi više od polovine bruto nacionalnog proizvoda (bruto nacionalni produkt) države. Sadašnja veli ina i obim javnih rashoda prelaze sve održive granice u srednjem roku.[5] Potencijalno fragilna fiskalna situacija na svim nivoima vlasti, koja proizilazi iz nedovoljne porezne osnove, neefikasnog sakupljanja prihoda i o ajnog gubitka resursa, te potrebe BiH za srednjoro nim prilago avanjem u sadašnjem zaklju ivanju ra una, pozivaju na ozbiljne promjene u smislu racionalizacije rashoda.

[5] Svjetska banka je istakla u nekoliko svojih izvještaja da na sadašnji nivo javnih rashoda u BiH otpada oko 55% njenog bruto nacionalnog produkta. Ovo je mnogo više od 35% koje otpada na rashode u drugim zemljama regiona sa kojima se vršila usporedba. ak i zemlje sa puno ja om ekonomskom osnovom ne mogu sebi priuštiti nivo rashoda kakav ima BiH. Prema nekom drugim izvorima, javni rashodi su još ve i.

Povrh toga, postoje i dodatni pritisci na javno rashodovanje, i sada i u nastupaju ćem periodu. Pritisak koji je u porastu vrši se na državni nivo, budu ći da institucije BiH trebaju sazreti kako bi država dobila kapacitet za adekvatno vršenje svojih funkcija i vo đenje procesa ekonomskih reformi, te drugih narastaju ćih me đunarodnih obaveza, kao npr. gorespomenuto u ispred će u Procesu stabilizacije i pridruživanja EU.

Porast broja vladinih institucija na državnom nivou, ekstenzivne administrativne strukture koje su rezultat višeslojnosti vlasti i oskudni javni fondovi pozivaju na racionalizaciju rashoda u javnom sektoru, kao i na ja čanje institucionalnih, administrativnih i tehni čkih kapaciteta javnog sektora BiH.

Kao što je ve ć re čeno, na gorespomenutom sastanku Vije ća za implementaciju mira (PIC) održanom u martu 2003. godine, BiH je preuzela obavezu da razvije detaljnu strategiju **reforme javne uprave** (PAR) u cijeloj državi, do jeseni 2004. U tom kontekstu je imenovan državni koordinator, a formirani su me đu-vladin task force (IGTF) i izvjestan broj radnih grupa. U novembru 2003. tri premijera su potpisali Memorandum o razumijevanju (MoU) sa Europskom komisijom, prema kojem se uvodi Upravni odbor funkcionalne revizije u svrhu vo đenja sistemskih i funkcionalnih revizija koje će se uklopiti u PAR Plan akcije za jesen 2004. Prema Komisiji „Ispunjavanje ciljeva PAR reforme će zasigurno iznijeti na svjetlo dana neka komplicirana pitanja vezana za organizaciju javnih sistema u cijeloj BiH. Da bi se postigla efikasna reforma uprave, neophodno je efikasno Ministarstvo, te jasno strateško upravljanje“.

Kao dio ovog procesa, ekstenzivne funkcionalne revizije su trenutno u toku na svim nivoima vlade. Ova Finansijska, organizaciona i administrativna procjena BiH policijskih snaga i Državne grani čne službe je jedna od nekoliko Vertikalnih revizija koja se trenutno implementira u okviru programa CARDS 2003, a čiji je cilj obezbjediti bazu znanja koja će pružati informacije za proces detaljne reforme javne uprave koji po činje u jesen 2004.

Pregled revizija u BiH							
Vertikalna revizija sektora za zaštitu okoline	**Vertikalna revizija poljoprivrednog sektora**	**Vertikalna revizija ekonomskog sektora**	**Vertikalna revizija sektora za povratak izbjeglica**	**Vertikalna revizija sektora zdravstva**	**Vertikalna revizija policije i DGS-a**	**Vertikalna revizija sektora pravosu đa**	**Vertikalna revizija sektora obrazovanja**
PAR Koordinator u Ministarstvu pravde							
SISTEMSKA REVIZIJA (menadžment ljudskih resursa, javne finansije, izrada zakona, upravni postupci, informacione tehnologije)							

Kao što je prikazano u tabeli, funkcionalne revizije uklju čuju sistemske revizije presjeka oblasti kao što su javno zapošljavanje, javne finansije, upravni postupci, izrada zakonskih akata i IT umrežavanje, te sektorske revizije u podru čju (I) zaštite okoline, (II) poljoprivrede, (III) ekonomije, (IV) povratka izbjeglica, (V) zdravstva, (VI) policije i DGS-a, (VII) pravosu đa, i (VIII) obrazovanja. Sve funkcionalne revizije trebaju se uklopiti u sveobuhvatnu strategiju reforme za sektor javne uprave.

čim se utvrdi da je došlo do zna čajnog progresa u ispunjavanju 16 zahtjeva ustanovljenih u Studiji izvodljivosti, Europska komisija će odlu čiti o preporuci Vije ću da otvori SAA pregovore. Naprotiv, ako se ocijeni da nije u činjen dovoljan progres, Komisija ne će biti u mogu ćnosti da preporu či nastavak ovih pregovora.

Dalje, u okviru Procesa o stabilizaciji i pridruživanju, pomoć Zajednice pojedinačnim zemljama zapadnog Balkana bit će **uvjetovana** daljim progresom vezano za zadovoljavanje političkih kriterija iz Kopenhagena, te posebno progresom u ispunjavanju specifičnih prioriteta Europskog partnerstva. Nepoštivanje ovih općih odredaba moglo bi dovesti do toga da Vijeće poduzme „odgovarajuće“ mjere na osnovu članka 5 Uredbe (EC) br. 2666/2000, tj. da se ve ćinski odluči o reduciranju ili potpunom povla čenju pomoći i podrške, te da se, prema tome, odgodi proces približavanja Bosne i Hercegovine prisnijim vezama sa EU.

I kao zaključak, koraci koje EC smatra esencijalnim kako bi se osiguralo da će BiH biti u poziciji da se približi EU standardima identificirani su i ucrtani u gorespomenute političke instrumente, počev od Mape puta 2000, preko godišnjih SAp izvještaja, do Studije izvodljivosti s kraja 2003. i predloženog sporazuma o Europskim partnerstvima iz 2004.; EC nalaže da se „brzo formira fondacija za ugovorne veze kroz SAA“.

U tom je kontekstu i izvedena ova Finansijska, organizaciona i administrativna procjena BiH policijskih snaga i Državne granične službe, te prezentira rezultate različitih aktivnosti koje su bile usmjerene ka sistematskom ucrtavanju situacije po sektorima agencija za provo đenje zakona. Stoga su postignuti rezultati predočeni u poglavljima koja slijede, a cilj im je da se pruži solidna osnova za neizbježni i sveobuhvatni proces reforme, kako bi se zajedničkim snagama Bosna i Hercegovina približila EU.

Budući da je ova procjena BiH policije i Državne granične službe izvedena u širem okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja, cilj koji se treba dostići je sistematično i postepeno prilago đavanje EU standardima i acquis-u u oblasti pravosu đa i unutarnjih poslova. Međutim, pitanje do koje mjere su sadašnji sistemi policije i DGS-a podudarni sa EU standardima nije bilo predmet ove procjene. Smatra se da će se na ovo pitanje zakonodavstva i standarda obratiti veća pažnja u budućnosti, kako SAp bude napredovao.

PROGRAM

Procjena policije – sistemski pristup

Analiza sadašnje situacije

Produkti
Procesi podrške / Organizacija
Kadar
Finansije
DGS

SWOT pregled

Analiza okoline

Vizija: Buduće strategije i strukturalne posljedice

Produkti
Procesi podrške / Organizacija
Kadar
Finansije

Put u budućnost

Strategije menadžmenta promjene
Program implementacije

1 GLAVNI KORACI PROJEKTA

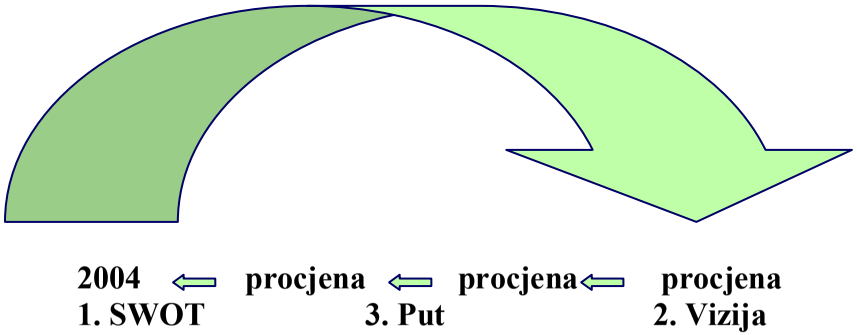
1.1 Policija kao organizacija u procesu učenja

Glavni koraci projekta su:

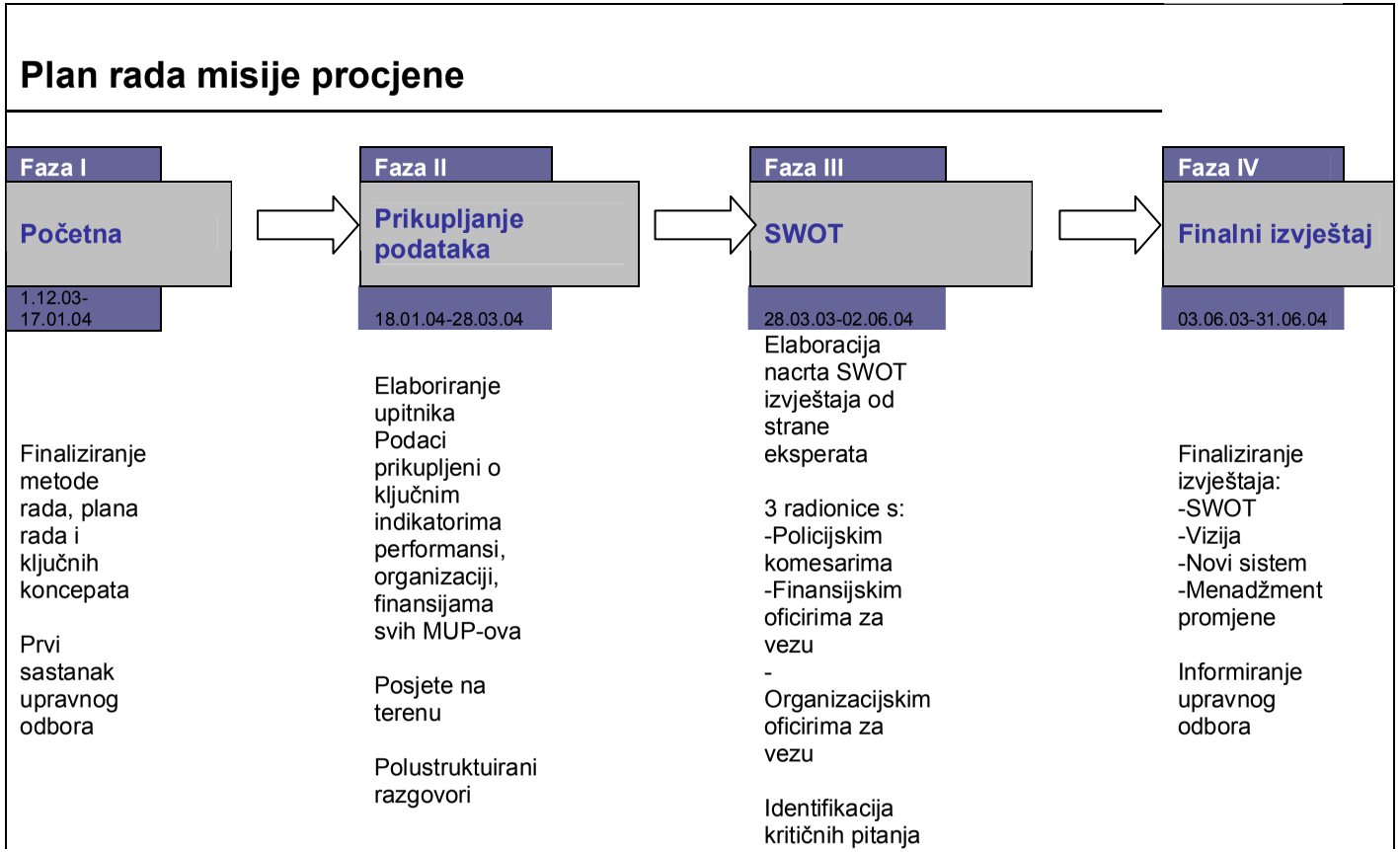
1. Analiza sadašnje situacije
2. Vizija „Budu ća BiH Policija“
3. Put u budu ćnost

Da bi proces reforme i razvoja bio uspješan i održiv, neophodno je slijede će:

- Za svaki korak inicirati komunikaciju i izgradnju konsenzusa
- Osigurati da se proces nastavi, uz ponovnu redovnu procjenu



1.1.1 Plan rada misije procjene

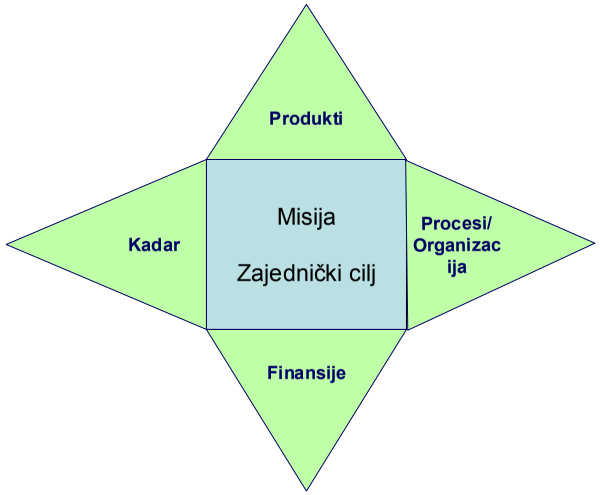


Klasi čan pristup procjeni (analiza postoje ćeg stanja stvari, SWOT analiza i preporuke u kona čnom izvještaju) integrira elemente vlasništva kroz slijede će:

- uklju čivanje analiziranih agencija i kontrolnih agencija u prikupljanje podataka
- SWOT radionica sa komesarima/direktorima svih uklju čenih agencija, kao i sa oficirima za vezu za finansije i organizaciju, u cilju rasprave o rezultatima i identificiranja kriti čnih ta čaka za budu ći razvoj
- uklju čivanje Ministara zaduženih za javnu sigurnost, radi informiranja i debata o metodologiji i rezultatima procjene. (Upravni odbor)

1.2 Bodovna karta policije

¾ Analiza, Vizija i Mapa puta slijede isti metod:
Bodovna karta policije



Šta je bodovna karta policije?

Bodovna karta je instrument menadžmenta promjene, inicijalno razvijen za industriju koja smatra da je organizacija u cijelosti sastavljena iz četiri glavna strateška elementa:

- produkti
- procesi i organizacija
- finansije i
- kadar

Reorganizacija treba osigurati koherentnost kao i balans između sva četiri elementa. Drugim riječima, privilegiranje jednog elementa na štetu ostalih može narušiti ravnotežu, što je pogubno za datu organizaciju. Glavni strateški cilj svake reorganizacije mora biti ravnoteža i balans kad se radi o njenim mjerama restruktuiranja. Metodološki, bodovna karta implicira da se svi strateški elementi nadziru uz pomoć mjerljivih pokazatelja, kako bi se moglo znanstveno upravljati i manipulirati promjenom.

as

1.3 Slika istraživanja za vrijeme faze prikupljanja podataka

Jedinice analize

10 kantonalnih policija, policija Federacije, policija RS-a, policija Distrikta Brčko i Državna granična služba (DGS). Iz analize su bili isključeni SIPA, Interpol i Sudska policija. Budući da je DGS jedinica koja je najkasnije osnovana, procjena iste je urađena posebno.

Dva komplementarna tima za istraživanje

Skup od 2 tima komplementarnih eksperata sa odgovarajućim specijalnostima: finansijski i organizacioni tim + jedan ekspert za granice.

Metod prikupljanja podataka

Kombinacija dva komplementarna metodološka pristupa, kvantitativnog i kvalitativnog

Kvantitativna metodologija

- Kvantitativni indikatori strateških performansi (SPI) inicijalno su konstruirani za svaki prostudirani proces
- 3 upitnika (za finansije, za organizaciju i za graničnu službu) bili su osmišljeni u svrhu prikupljanja (uglavnom) kvantitativnih podataka neophodnih za dokumentiranje pokazatelja strateških performansi analiziranih jedinica
- Upitnici su poslani u svih 14 LEA i MUP-ova

Kvalitativna metodologija

Svi timovi su bili u posjetama na terenu, te su obavili polustruktuirane razgovore sa šefovima procesa kako bi se temeljito dokumentirali studirani procesi.

- Finansijski tim je posjetio svih 14 MUP-ova, te obavio razgovore sa visim službenicima u MUP-ovima i Trezorima Ministarstava finansija (MoF), fokusirajući se na:
  - Budžetiranje
  - Kontroliranje
  - Održivost
- Organizacioni tim je odabrao 6 LEA, i to Tuzlanski kanton, Sarajevski kanton i Hercegovačko-neretvanski kanton, CJB Banja Luka, Brčko Distrikt i Federaciju, te je obavio razgovore sa operativnim šefovima slijedećih procesa:

- **operacije:** lokalna policijska stanica, policija na nivou direkcije, saobraćajna policija, krivična istraga, kontrola okupljanja
- **podrška**: ljudski resursi, kontrolne sobe, menadžment, obuka

x Oba tima su obavili razgovore u DGS-u, o finansijskim i organizacionim pitanjima s osvrtom na specifičan mandat ove organizacije, koji je drugačiji od onog u drugim prostudiranim LEA.

Sudionički pristup: radionice i sastanci Upravnog odbora

Zemlje faktor poređenja za SPI i najbole prakse

U procjeni se koriste komparativni podaci o pokazateljima strateških performansi (SPI) i najboljim praksama iz dva tipa zemalja:

- 4 europske federalne ili visoko decentralizirane zemlje:
  - Nizozemska
  - Njemačka
  - Belgija
  - Švicarska

U svim ovim zemljama, na državni nivo otpada oko 10% svih policijskih snaga, dok decentralizirane jedinice broje oko 90% policijskih snaga (slično kao u BiH). Nizozemska ima 25 regionalnih jedinica (regija), Njemačka 16 (Länder - zamalja), a Švicarska 26 (kantona). Belgija ima preko 100 lokalnih jedinica (koje se nazivaju interkomunalne zone ili ZIP)

- 2 zemlje u tranzitu koje su priključene EU u 2004. godini
  - Slovenija
  - Mađarska

Ove dvije centralizirane zemlje su postale članice EU u maju 2004. godine, a njihove prakse su relevantne u smislu prelaznih koraka prema europskim standardima.

1.4 Grupe

Cifre iz 2002

		Broj policijskog osoblja[1]	Broj stanovnika po km2	Broj stanovnika po službeniku
Federacija				
Sarajevo	***1.1***	1'559	314	289
Tuzla	***1.2***	1'723	193	327
Zenica	***1.3***	1'452	119	323
Mostar	***2.1***	1'050	50	219
Bihac	***2.2***	1'025	75	336
Travnik	***2.3***	944	76	284
Livno	***3.1***	419	17	239
Ljubuski	***3.2***	312	60	310
Gorazde	***3.3***	226	70	166
Orasje	***3.4***	180	134	252
Federalna policija		684		
Ukupno za Federaciju		9'574	89	242
Republika Srpska		6'267	43.1	185
Brcko		307	193	350

1 Ovdje se policijskim osobljem smatra ovlaštno, posebno ovlašteno i administrativno osoblje policije (bez administrativnog osoblja u Ministarstvu unutarnjih poslova). Podaci o stanovništvu u Federaciji zasnivaju se na podacima iz 2003. koje je dostavio Federalni zavod za statistiku; podaci o stanovništvu RS-a baziraju se na UNDP-ovim ciframa iz 2003. godine.

Za potrebe prezentacije i analize, kantonalne policijske snage su raspore ene u 3 grupe gdje se kombinuje veli ina policijskih snaga sa gustinom populacije u kantonu. Sarajevo, Tuzla i Zenica su najve i kantoni po broju policije u relativno urbanim podru jima. U slijede a tri kantona broj policijskih snaga iznosi 1000, ali u uglavnom ruralnom podru ju (osim Orašja). Grupiranje Centara javne bezbjednosti u RS-u nije bilo mogu e izvesti na ovaj na in zbog nedostataka u podacima ustupljenim od strane RS-a.

PROGRAM

Procjena policije – sistemski pristup

Procjena sadašnje situacije

Produkti
Procesi podrške / Organizacija
Kadar
Finansije
DGS

SWOT pregled

Analiza okoline

Vizija: Buduće strategije i strukturalne posljedice

Produkti
Procesi podrške / Organizacija
Kadar
Finansije

Put u budućnost

Strategije menadžmenta promjene
Program implementacije

2 PROCJENA SADAŠNJE SITUACIJE

2.1 Produkti

- U svrhu analize, napravili smo razliku između 6 tipova operativnih produkata i procesa koji u principu zahtijevaju specifičnu organizaciju, određen profil osoblja, odgovarajuću obuku i metode.
- Za svaki produkt, identificirali smo ključne konstitutivne elemente najboljih praksi procesa koji vode do produkta, te smo ih ilustrirali primjerima iz zemalja usporedbe.
- Na bazi ovih ključnih elemenata i najboljih praksi, procijenili smo jake starne i slabosti procesa kakvi su implementirani u jedinicama analize, te smo to potkrijepili ciframa.

2.1.1 Lokalni rad policije

Najbolje prakse

- Lokalno baziran proces kojim se lokalno upravlja (grad, općina)
- Proces koji se fokusira na sitni kriminal, anti-socijalno ponašanje (javni red), subjektivni osjećaj sigurnosti i kvalitet života
- Konsultiranje lokalne javnosti kako bi se dijagnosticirali problemi sigurnosti i lokalno zadovoljstvo uslugama policije (sastanci u zajednicama, pregledi)
- Sistematična analiza podataka o problemima vezanim za sigurnost, kako bi se napravila dijagnostika objektivne sigurnosti
- Partnerstvo sa lokalnom upravom i građanima u cilju rješavanja problema sigurnosti
- Usluge svestranih službenika, koji posjeduju specifične vještine rješavanja problema, socijalne vještine, sposobnost prevencije i sposobnost partnerskog rada u cilju obezbjeđivanja sigurnosti.
- Pokazatelji kvaliteta lokalne sigurnosti su različiti: nivo problema vezanih za javni red, subjektivni osjećaj nesigurnosti, zadovoljstvo javnosti uslugama koje pruža policija (imidž policije), zadovoljstvo žrtava.

Primjer lokalnog rada policije u Francuskoj i Belgiji

- Svaka općina (ili udruženje općina) ima **Lokalno vijeće sigurnosti** koji su stalni članovi šef lokalne policije, lokalni tužilac i načelnik odnosno prefekt. Vijeće je odgovorno za formuliranje policijskih orijentacija za rad lokalne policije.
- Kako bi definiralo strateške i operativne ciljeve, Lokalno vijeće sigurnosti razrađuje takozvanu **dijagnostiku lokalne sigurnosti** koja, putem **konsultacija i analiza**, periodično (svake tri godine) daje izvještaj o lokalnoj sigurnosnoj situaciji (objektivnoj i subjektivnoj).
- Na osnovu lokalne dijagnostike i uz pomoć uraznih partnera (kao što su škole, socijalne i zdravstvene ustanove, udruženja građana), policija definira **ciljeve sigurnosti** i razrađuje **plan akcije** koji su formalno prerađeni u ugovore (**Ugovor o lokalnoj sigurnosti)**, gdje svi partneri definiraju akcije i mjere koje će poduzeti kako bi postigli svoje ciljeve (**plan javne sigurnosti)**.
- Partneri se redovno sastaju kako bi kontrolirali i revidirali napredak svojih akcija i rješavali probleme.

Kao rezultat, uz svakodnevni rad na incidentima i problemima vezanim za sigurnost, policija sve više radi na strateškom i operativnom planiranju u partnerstvu sa drugim značajnim društvenim akterima u cilju zajedničkog obezbjeđivanja lokalne sigurnosti.

Rad lokalne policije u Velikoj Britaniji, Nizozemskoj ili Švicarskoj danas se zasniva na sličnim mehanizmima.

SWOT

Prednosti

- Dobar subjektivni nivo sigurnosti. U oba entiteta, nivo subjektivne sigurnosti je ve ći nego u Sloveniji 1996. ili u Poljskoj 2000. (vidjeti tabelu)
- U prosijeku, 64,8% BiH stanovnika je zadovoljno ili prili no zadovoljno radom policije; u zemljama sa sli nim indeksom ljudskog razvoja, prema Me unarodnom pregledu viktimizacije, ta cifra je puno niža (38%).
- Solidno i vidno prisustvo uniformirane policije
- Sitni kriminal pod kontrolom
- Prvi pilot projekti vezani za rad policije u zajednici na op inskom nivou u Federaciji i RS (ATOS/KPMG projekt)

Subjektivna sigurnost

(svi podaci proizilaze iz primarne analize International Crime Victimisation pregleda)

(izvor: UNICRI, Milano; TC Team Consult)

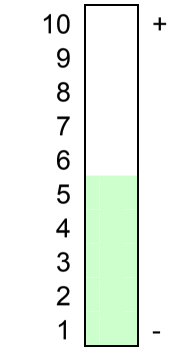
LOKALNI RAD POLICIJE

	godina pregleda	**procenat populacije koja se osjeća sigurno ili dosta sigurno kada se nakon prvog mraka kreće sama u okolini gdje živi**
Entiteti		
Federacija	2001	74.2
Republika Srpska	2001	77.1
BiH (ukupno)		75
Nizozemska	2000	81
Belgija	2000	77
Švicarska	2000	77
Slovenija	1996	71.8
Poljska	1996	64
Poljska	2000	64

Slabosti

- Jaka (pre)napu ćenost policijskih procesa osobljem. Lokalne policijske stanice u Federaciji imaju u prosjeku 1 policajca na 446 stanovnika. U urbanim podru čjima Br čkog, stopa iznosi 1 policajac na 663 stanovnika. Prema europskim standardima, u urbenim podru čjima 1 policajac ide na 1000 stanovnika, a u ruralnim 1 na 2000. Iako nam podaci ove vrste nisu bili ustupljeni od starne policijskih stanica u RS-u, naše terenske posjete pokazuju da je situacija vrlo sli čna onoj u Federaciji.
- Službenici uniformirane policije u lokalnim policijskim stanicama imaju jako malo nadležnosti (nema nadležnosti nad istragama vezanim za sitni kriminal, a često nema ni registriranja prijava žrtava)
- Vještine sposobnih oficira su nedovoljno iskorištene (motivacija!)
- Praksa rada policije u zajednici još nije razvijena (konsultacije, pomo ćžrtvama, partnerstvo, rješavanje problema, planovi javne sigurnosti)
- Prisustvo (u smjenama) nije uvijek uskla đeno sa realnoš ću problema sigurnosti

Rad lokalne policije



Podaci iz 2002		Lokalni rad policije	
Federacija		**UKUPNO**	**STOPA**
Sarajevo	***1.1***	902	445
Tuzla	***1.2***	1'117	457
Zenica	***1.3***	878	454
Mostar	***2.1***	679	321
Bihac	***2.2***	666	462
Travnik	***2.3***	642	375
Livno	***3.1***	172	487
Ljubuski	***3.2***	114	714
Gorazde	***3.3***	132	267
Orasje	***3.4***	90	484
Ukupno za Federaciju		5,392	446
Brcko		150	633

2.1.2 Brza intervencija

Najbolja praksa

- Jedan (europski) broj hitne službe 112
- Garantirano vrijeme kratke intervencije
- Služba 24/24 sata
- Specifična visoko produktivna i mobilna divizija (ili mobilne patrolne jedinice za odgovor, integrirane u lokalne policijske stanice)
- Regionalne operativne (kontrolne) sobe, zasnovane na tehnologiji, sa obučenim operaterima
- Integrirane kontrolne sobe (protiv-požarna služba, hitna pomoć, policija)
- Operateri u kontrolnim sobama na direktan način angažiraju policijske patrole na terenu
- (digitalna mreža za komunikaciju)

Neki strateški pokazatelji

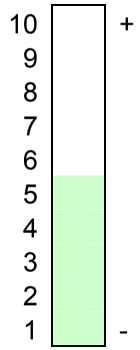
- Kapaciteti kontrolnih soba (broj stanovnika koje pokriva jedna kontrolna soba) u velikoj mjeri variraju u Europi. Ipak, prava mjera bi bila 1 kontrolna soba na 700 000 stanovnika.
- Za Sloveniju i za kanton Vaud (CH), prosječan broj policijskih intervencija po danu na 100 000 stanovnika iznosi 24, odnosno 26 (vidjeti tabelu na slijedećoj strani). Drugim riječima, ovo odgovara prosjeku od oko 1 intervencije na sat na 100 000 stanovnika (ili 7 na 700 000 stanovnika po satu). Broj hitnih poziva se dobije ako se ova cifra pomnoži sa 2 ili 3.
- U jako urbanom području Berlina (3 500 000 stanovnika), postoji samo jedna kontrolna soba koja na dan primi 2 000 poziva i izvrši 800 intervencija.
- Pokazatelj kvaliteta produkta je vrijeme odgovora, koje se računa kao vremenski period između poziva i dolaska prve policijske patrole na mjesto incidenta. Danas europska policija ima zacrtan cilj od 5 minuta u urbanim i 20 minuta u ruralnim područjima.
    - U zemljama sa kojima se vršila usporedba, Slovenija ima prosječno vrijeme odgovora koje iznosi 16 minuta u cijeloj zemlji
    - U Mađarskoj, prosječno vrijeme odgovora je 18 minuta u urbanim i 45 minuta u ruralnim područjima.
    - U kantonu Vaud u Švicarskoj, prosječno vrijeme odgovora u urbanoj sredini je 5 minuta, a u ruralnoj sredini 20 minuta (vidjeti tabelu na slijedećoj strani).

SWOT

Prednosti

- Jedan broj hitne službe za cijelu državu (122)
- (Procijenjeno) vrijeme odgovora u BiH je blisko standardima EU policije i, u prosjeku, bolje nego u Ma ÿarskoj

Brza intevencija



VRIJEME ODGOVORA			2.11 Produkt BRZA INTERVENCIJA
Cifre iz 2003			
Cifre procijenjene u minutama		vrijeme odgovora na hitne pozive urbani dio	vrijeme odgovora na hitne pozive ruralni dio	prosječno trajanje intervencije (teški slučajevi)
Federacija				
Sarajevo	*1.1*	…	…	…
Tuzla	*1.2*	8	22.5	45
Zenica	*1.3*	10	30	120
Mostar	*2.1*	7.5	30	30
Bihac	*2.2*	10	25	35
Travnik	*2.3*	5	15	120
Livno	*3.1*	7.5	17.5	…
Ljubuski	*3.2*	10	22.5	30
Gorazde	*3.3*	5	32.5	20
Orasje	*3.4*	7.5	20.0	30
Ukupno za Federaciju		7.8	23.9	53.75
Brcko		5	20	35
Republika Srpska		10	50	…
Zemlje usporedbe				
Kanton Vaud		5	20	
Slovenija			16	
Mađarska		18	45	

Hitni pozivi (kontrolna soba)					2.1.2 Produkt **BRZA INTERVENCIJA**
Cifre iz 2003					
		Poziv na 122 u 24 sata	**Poziv na 122 u 24 sata uz intervenciju**	**Poziv na122 na 100'000 stanovnika**	**Poziv na 122 uz intervenciju na 100'000 st.**
Federacija					
Sarajevo	***1.1***				
Tuzla	***1.2***	104	80	20.38	15.68
Zenica	***1.3***	39	39	9.78	9.78
Mostar	***2.1***	356	4	163.30	1.83
Bihac	***2.2***	17	11	5.53	3.58
Travnik	***2.3***	33	15	13.70	6.23
Livno	***3.1***	6	6	7.17	7.17
Ljubuski	***3.2***	24	13	29.48	15.97
Gorazde	***3.3***	2.6	1.6	7.38	4.54
Orasje	***3.4***				
Ukupno za Federaciju		72.7	21.2	31	9.04
Brcko		6.2	6.1	6.5	6.4
Republika Srpska		43.49	35.23	3.9	3.2
Zemlje usporedbe					
Slovenija		1526	464	78	24
Podru je Berlina		4207	2041	832	58
kanton Vaud (Švicarska)			164		26

Slabosti

- Zastarjela tehnologija u kontrolnim sobama (najosnovnija sredstva komunikacije)
- Previše lokalnih kontrolnih soba koje angažiraju prevelik broj osoblja (samo u Federaciji je oko 300 službenika ovlaštenih da upravljaju lokalnim kontrolnim sobama 24 sata). Iako ne posjedujemo odgovaraju e podatke za RS, ini se da je i tu situacija sli na.
- Kontrolna soba u Goraždu dnevno ima 1,6 intervencija! Ova cifra sama po sebi poziva na stvaranje regionalne (supra-kantonalne) kontrolne sobe; s druge strane imamo slu aj Tuzlanskog kantona koji, sa preko 500 000 stanovnika, dostiže sami prag kantonalne kontrolne sobe (oko 80 intervencija dnevno).
- Interventne patrole angažira vo a smjene, a ne operater kontrolne sobe.
- Nedovoljna mobilnost voznog parka koji je, u ve ini LEA, zastario
- Nema posebnog odreda koji bi se bavio hitnim pozivima na nivou kantona ili CJB-a. Umjesto toga, razli iti odredi odgovaraju na razli ite pozive, ovisno o nadležnosti: na saobra ajne nesre e uglavnom odgovara saobra ajna jedinica, dok na druge pozive odgovaraju lokalne policijske stanice.

2.1.3 Borba protiv kriminala

Najbolja praksa

- Organizacija na 3 razli čita nivoa (ovisno o prirodi kriminala):
  - Lokalna policijska stanica (sitni kriminal, na kojem sve više radi uniformirana policija, soft specializacija)
  - Regionalni nivo (ozbiljni kriminal na kojem inspektori i specijalisti)
  - Državni nivo (kompleksni, organizirani, me ünarodni i me üregionalni kriminal na kojem rade specijalisti i eksperti u policiji)
- Regionalne forenzi čarske službe (fotografije, otisci prstiju), posmatra čki timovi, specijalni timovi za podršku (zatvaranje, taoci, teror)
- Regionalne ili centralne snage (sa vanjskim partnerima) ili specijalne (unutarnje) komisije, na bazi projekta, za specijalni kriminal
- Centralizirane službe (specijalizirana ekspertiza i forenzi čarske službe, zaštita svjedoka, me ünarodna suradnja)
- Visoko efikasan kompjuteriziran informacioni sistem (pretraživanje, registriranje, dokumentacija), kojim se upravlja centralno, te koji ima mogu ünost brzog i lakog pristupa i lokalnog unosa podataka.
- Centralizirana služba za krivi čno obavještavanje (= menadžment analize i znanja)
- Pravo više krim policije da vrši odabir i raspodjelu slu čajeva na bazi slu čaj-po-slu čaj.

Slu čajevi u Berlinu i kantonu Vaud (CH)

- Slu čaj podru čja Berlina (3,5 miliona stanovnika=veli čina BiH, ali malo podru čje koje je vrlo gusto naseljeno, koje broji, prema podacima iz 2003., 24 152 policajca (uklju čuju ći i administrativno osoblje).)
  - 55% svih krivi čnih djela (sitni do ozbiljni kriminal) istražuje uniformirana policija sa nižom specijalizacijom
  - 30% svih krivi čnih djela (ozbiljna krivi čna djela) istražuju teritorijalne direkcije
  - 15% svih krivi čnih djela (kompleksna) istražuje Krivi čna agencija na nivou zemlje (Landeskriminalamt) ili druge nadležne vlasti kao što su Krivi čna agencija na nivou Federacije (Bundeskriminalamt) ili Državna grani čna služba (BGS).
- Slu čaj Švicarske (7,000,000 stanovnika)
  - Sve slu čajeve sitnog kriminala (uklju čuju ći kra će) istražuje uniformirana policija na nivou policijske stanice
  - Ozbiljna krivi čna djela (uklju čuju ći pljač ku, krvne delikte) istražuju se na nivou kantona
  - Kompleksna krivi čna djela (organizirani kriminal, finansijski kriminal, trgovina ljudima, terorizam, itd.) istražuje se na državnom nivou od strane Švicarske federalne policije

Prednosti

- Zadovoljavaju ća stopa uspjeha u istragama (prosjek od 55.1% za BiH); u usporedbi, podru je Berlina ima stopu uspijeha od 52%, podru je Rheinland-Pfalz 57.7%.
- Relativno nizak nivo kriminaliteta (vidjeti tabelu). Me ütim, stopa krvnih delikata, te komleksnog kriminala kao što je korupcija ili organizirani kriminal jeste ili se procijenjuje previsokom. U BiH, ta stopa iznosi 6.2 krvnih delikata na 100 000 stanovnika, nasuprot 2.5 u Ma ürskoj ili 0.8 u Sloveniji.
- Novi državni odjel (SIPA) za istraživanje kompleksnog, me ünarodnog ili me üregionalnog kriminala
- Inicijalni koraci u centraliziranom upravljanju informacijama (ICITAP, OHR, EU); raspore ívanje je po elo (vidjeti poglavlje o informacionim sistemima)
- Mnogo specijalisti kih kurseva organiziranih od strane me ünarodne zajednice

Stopa uspijeha 2.13 produkt Borba protiv kriminala **Cifre iz 2003**		**procenat riješenih slučajeva**
Federacija		
Sarajevo	***1.1***	53.5
Tuzla	***1.2***	60.5
Zenica	***1.3***	63.1
Mostar	***2.1***	64.0
Bihac	***2.2***	58.0
Travnik	***2.3***	64.0
Livno	***3.1***	58.7
Ljubuski	***3.2***	58.0
Gorazde	***3.3***	88.5
Orasje	***3.4***	65.4
Ukupno za Federaciju		63.4
Brcko		50.0
Republika Srpska		52.0

Stopa viktimizacije za 4 krivična djela

2.13 Produkt

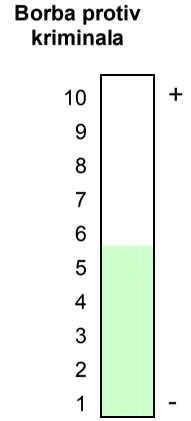
BORBA PROTIV KRIMINALA

(svi podaci proizilaze iz primarne analize International Crime Victimization pregleda (izvor: UNICRI, Milano, TC Team Consult)

		Procenat stanovnika koji su u protekloj godini bili žrtve			
	godina pregleda	**krađe automobila**	**provalništva**	**pljačke**	**krađe imovine**
Federacija	2001	0.7	1.5	0.6	2.2
Republika Srpska	2001	0.4	1.1	0.1	1.5
BiH (ukupno)		0.6	1.3	0.4	2
Belgija	2000	0.7	2	1	4.1
Slovenija	1996	0.3	2.3	1.2	3.4
Poljska	1996	0.8	2.1	1.8	5.4

Slabosti

- Preveliki broj nivoa borbe protiv kriminala, na kojima radi 14 LEA. U Federaciji ima 5 nivoa borbe protiv kriminala: nivo policijske stanice (krim inspektori sa nižim činom), nivo policijske direkcije (=nivo uprave), kantonalni nivo, federalni nivo i, konačno, državni nivo. Ova komplicirana hijerarhija i fragmentacija često izaziva konflikte/konfuziju po pitanju nadležnosti, redundantnost te, u nedostatku efikasnog informacionog i obavještajnog sistema koji bi uvezao ove nivoe, ne daje osnovu za viziju o realnosti kriminala. Ovakav sistem hitno treba pojednostaviti, i u vertikalnoj i u horizontalnoj dimenziji.



- Na svim nivoima organizacije policije izdvojeni su krim inspektori (previše specijalizirani u poređenju sa najboljim praksama: uniformirana policija bi se trebala baviti samo sitnim kriminalom na nivou policijske stanice).
- Nizak stepen ili nepostojanje međuregionalne (kantonalne iili entitetske) suradnje u obliku snaga sa zadatkom ili specijalnih komisija koje rade na bazi projekta.
- Nedostatak osnovne obuke za krim inspektore u Federaciji. Ne postoji poseban program obuke za krim inspektore koji rade na nivou policijske stanice pod nadzorom mlađeg inspektora. U RS-u, međutim, postoji poseban program obuke za uniformirane policajce koji prelaze u krivični odjel garantira tranziciju. Neki inspektori sa kojima se razgovaralo objasnili su da su odlično obučeni za pojedine vrste krivičnih djela (npr. krvni delikti), ali da su „nepismeni“ kad se radi o drugim krivičnim pitanjima.
- Nedostatak globalne vizije kada se radi o potrebama za obukom (tako već nema ni globalne ponude)
- Potreba da se poveća odgovornost i neovisnost krivičnih istražitelja u njihovoj vlastitoj hijerarhiji. Praksa u Zapadnoj Europi je slijedeća: inspektor koji je odgovoran za slučaj komunicira direktno sa odgovornim tužiocem, te svoj završni izvještaj proslijeđuje direktno njemu; u BiH (i u Federaciji i u RS-u) sve završne izvještaje potpisuje (makar) teritorijalni načelnik (nivo Uprave) koji je, generalno, službenik uniformirane policije!
- Nedostatak službi za krivično obavještavanje na državnom i regionalnom nivou (SIPA će djelomično izmjeniti ovu situaciju)
- Još uvijek nedostaje arhitektura za centralni informacioni sistem (vidjeti proces podrške za informacije).

2.1.4 Kontrola okupljanja

Najbolje prakse

Kontrola okupljanja je područje specijalizacije policijskih snaga. Jedinice za kontrolu okupljanja bave se velikim okupljanjima ljudi na jednom mjestu, gdje postoji potencijal za eskalaciju nasilja (sportski događaji, masovni protesti, itd.). Jedinice za kontrolu okupljanja moraju biti:

- Posebno opremljene (samozaštita, sredstva prisile i vozila)
- Osoblje mora primati redovne i posebne obuke
- Primjenjivati taktike de-eskalacije
- Biti interoperabilne
- Zakonske odredbe za zajedničke mehanizme podrške između federalnih regionalnih jedinica moraju važiti u federalnim zemljama

Kada se radi o organizaciji, u širem smislu postoje dva modela:

- Poseban odjel (Francuska) sa profesionalcima čija je osnovna misija kontrola okupljanja
- „Sistem milicije“, gdje specijalno obučeno osoblje primarno radi u raznim regularnim policijskim procesima, ali u kratkom roku može biti mobilizirano za kontrolu događaja sa masovnim okupljanjima (Švicarska)

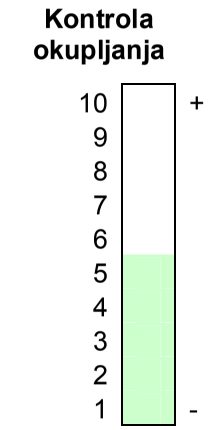
JEDINICA ZA PODRŠKU			2.14 produKt **KONTROLA OKUPLJANJA**
Cifre iz 2003			
		godišnji broj velikih događaja	**Godišnji broj događaja uz jedinicu za podršku**
Federacija			
Sarajevo	***1.1***	…	
Tuzla	***1.2***	2'481	5
Zenica	***1.3***	672	20
Mostar	***2.1***	911	48
Bihac	***2.2***	720	155
Travnik	***2.3***	747	8
Livno	***3.1***	188	4
Ljubuski	***3.2***	288	86
Gorazde	***3.3***	161	5
Orasje	***3.4***	356	42
Ukupno za federaciju (bez Sarajeva)		6524	373
Brcko		67	27
Republika Srpska		…	…

Prednosti

- Kontrola okupljanja egzistira kao specijalizirani proces
- Specijalizirano osoblje koje radi u procesu je dobro obu ćeno i opremljeno.

Slabosti

- Jedinice za podršku su visoko decentralizirane. U Federaciji na primjer, organizirane su na kantonalnom nivou koji je u malim kantonima suvuše mal. Kao posljedica, ove decentralizirane jedinice se u najboljem slu čaju rijetko koriste ili se koriste u non-core operacijama (za koje nisu primarno obu čene).
- Na primjer, u Goraždu i Livnu, jedinice za podršku su bile angažirane 5, odnosno 4 puta u 2003. godini!
- Model zasebnih odreda je skup i nije fleksibilan
- ýeste obuke u unutar službe (nizak kapacitet na policijskoj akademiji)
- Nedostatak adekvatnih kontrolnih soba
- Niska me ýuregionalna interoperabilnost: iako jedinice za podršku djeluju pod usaglašenim instrukcijama, koriste razli čite sisteme komunikacija.
- Nedostaje zajedni čki pravno obavezuju ći sporazum o podršci izme ýu entiteta, Br čkog i kantona.
- Van jedinica za podršku, uniformirana policija, koja u čestvuje u kontroli masovnih okupljanja, nije adekvatno opremljena ni obu čena.



2.1.5 Rad saobraćajne policije

Vrijeme provedeno u aktivnostima saobraćajne policije

2.15 produkt RAD SAOBRAĆAJNE POLICIJE

Cifre iz 2003

Sve cifre u %		Rad na nesrećama	kontrola saobraćaja	pratnja	reguliranje saobraćaja	Admini-stracija	ostalo	ukupno
Federacija								
Sarajevo	***1.1***	1.1	82.0	0	1.6	12.6	2.7	100
Tuzla	***1.2***	32	31	4	11	10	14	100
Zenica	***1.3***	20	35	15	15	10	5	100
Mostar	***2.1***	30	20	5	5	20	20	100
Bihac	***2.2***	20	47	3	15	10	5	100
Travnik	***2.3***	10	40	10	20	20	0	100
Livno	***3.1***	30	40	10	5	5	10	100
Ljubuski	***3.2***	15	50	5	10	20	0	100
Gorazde	***3.3***	5	5	10	5	70	5	100
Orasje	***3.4***	30				50	20	100
Ukupno za Federaciju		19.3	35.0	6.1	8.7	22.7	8.2	100
Brcko		20	60	0	5	10	5	100
Republika Srpska								

U BiH, uz izuzetak Tuzlanskog i Srednjobosanskog kantona (Travnik), postoji poseban odred koji se bavi pitanjima saobraćaja. Osnovne funkcije ovog odreda jesu odgovaranje na i istraga saobraćajnih nesreća (oko 20% vremena) i kontrola i reguliranje saobraćaja (oko 50% vremena). U okviru saobraćajnog odreda, postoje i jedinice specijalizirane i opremljene za slučajeve teških saobraćajnih nesreća.

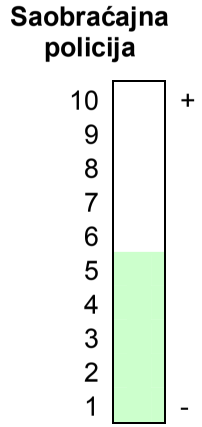
Stopa saobraćajnih nesreća			2.15 produkt RAD SAOBRAĆAJNE POLICIJE	
Cifre iz 2003				
		Prosječan broj stanovnika po vozilu	Broj nesreća sa fatalnim ishodom na 100 000 stanovnika	Broj nesreća sa povrijeđenima na 100'000 st.
Federacija				
Sarajevo	*1.1*	…	7.5	215
Tuzla	*1.2*	4.0	8.6	178
Zenica	*1.3*	5.4	11.5	175
Mostar	*2.1*	5.7	8.3	268
Bihac	*2.2*	4.1	9.4	167
Travnik	*2.3*	6.0	16.2	270
Livno	*3.1*	5.4	9.6	292
Ljubuski	*3.2*	3.2	19.7	421
Gorazde	*3.3*	7.6	5.7	96
Orasje	*3.4*	3.8	9.2	190
Ukupno za Federaciju		5.0	10.6	227
Brcko		3.1	8.4	198
Republika Srpska		5.1	16.2	201
Zemlje usporedbe (cifre iz 2003)				
Njemačka			8.3	
Mađarska			12.3	179
Slovenija			12.2	507
Nizozemska			6.1	
Austrija			11.9	
Švicarska			7.1	
Francuska			12.1	

Prednosti

- Generalno, efikasan i dobro organiziran odred
- Relativno brzo vrijeme odgovora na nesreće
- Specijalizirana jedinica za teške nesreće (obučena i opremljena)
- U novijim slučajevima, praksa tužioca da dodjeli dozvolu istrage teških nesreća policiji
- Prosječna stopa nesreća (ali visoka obzirom na broj registriranih vozila)

Slabosti

- Zastarjeli vozni park koji sprječava adekvatnu mobilnost
- Nepostojanje odgovarajuće kontrolne sobe
- Odvojena specijalizirana nadležnost (trebala bi prerasti u odjelenje za brze intervencije)
- Reguliranje i kontrola saobraćaja bi trebali biti preraspoređeni na lokalne policijske stanice (bolja integracija u lokalni rad policije)

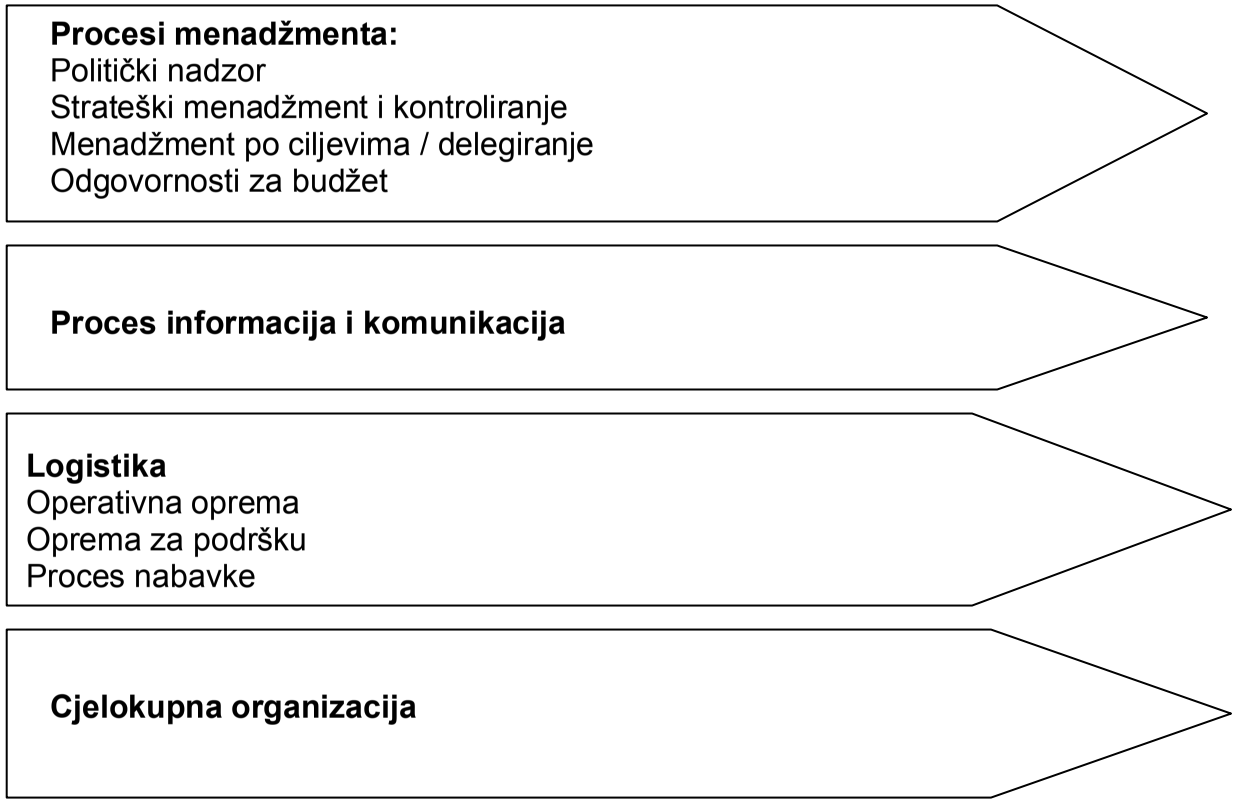


2.1.6 Kontrola granica

LEA odgovorna za kontrolu granica u BiH, Državna granična služba (DGS), dosta se razlikuje od ostalih prostudiranih LEA-a. Zbog toga je bilo potrebno raspraviti procjenu sadašnje situacije u određenim područjima (produkti, procesi podrške/organizacija, ljudski resursi) odvojeno od ostalih nalaza vezanih za druge LEA-e, kako bi se osigurala bolja preglednost ovog izvještaja. Molimo da obratite pažnju na poglavlje 2.5. Ostala pitanja (koja se tiču finansija, kontroliranja, budžetiranja, održivosti) pogodnija su za integrirani pristup zbog malog broja specifičnosti i velike podudarnosti kada se radi o nalazima, tako da se opće poglavlje o finansijama tako će odnosi i na DGS.

2.2 Procesi podrške - Organizacija

2.2.1 Model procesa

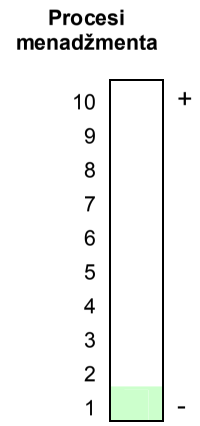


2.2.2 Procesi menadžmenta

Najbolje prakse

- Jasno odvajanje političkog nadzora od operativnog menadžmenta.
  - Politički nadzor znači:
    - Politika javne sigurnosti (tj. balans između različitih produkata i glavnih ciljeva)
    - Okvir budžeta
    - Politička koordinacija sa drugim ministarstvima
    - Izbor komesara policije, uz transparentna pravila
  - Operativni menadžment znači
    - Iskoristiti na najbolji mogući način dostupne ljude, opremu i finansije kako bi se postigli zadani ciljevi.
- Operativni menadžment razrađuje i razvija izjavu misije i „Zajednički cilj“, implementira dugoročne strategije na produkte, procese, ljude i finansije, te sistematično kontrolira postignute rezultate.
- Na svim nivoima menadžmenta uspostavljeni su precizni ciljevi koji se slijede u okviru širokog spektra prava i ovlasti.
- Operativni menadžment podrazumijeva i odgovornost za budžet i budžetnu autonomiju.

SWOT



Prednosti

U nekim slučajevima nabrojani su strateški ciljevi

Slabosti

- U velikom dijelu ne postoji jasna razlika između političkog nadzora i operativnog menadžmenta
- Ne postoji napisana i razvijena misija, niti strategije i kontroliranje
- Nema mjerljivih ciljeva sa jasnim prioritetima

- Prava i ovlaštenja nisu dobro razvijena
- Operativni menadžment nema autonomije ni odgovornosti za budžet

2.2.3 Proces informacija i komunikacija

Najbolja praksa

- Najbolja praksa je takva da su sve policijske stanice i jedinice (uključujući i granične službe) uvezane i umrežene u jedinstvenu bazu podataka. Važne informacije se trebaju unositi u sistem centralizirano i decentralizirano u strukturiranoj formi i prema ustanovljenim pravilima, tako da budu dostupne za izvršenje policijskih zadataka.
- Neovisno o globalnom konceptu, prvi i najosnovniji blok u izgradnji takvog sistema baze podataka policije jeste centralizirani informacioni sistem (CIS) o prstih (potvrđenih) podataka (sa mogućnostima unosa, pretrage i brisanja) koji sadrži slijedeće podatke: sve osobe koje su poznate policiji i za koje je dokazano da su bile krive za počinjenje krivičnih djela, kao i rezultati procesa identificiranja (na primjer otisci prstiju i sl.), tražene osobe, tražena dobra.
- Drugi blok u izgradnji jeste baza podataka koja sadrži informacije, bitne za policiju, o dobrima, objektima, osobama, institucijama, informacijama, slučajevima i dokumentima o identifikaciji (kao npr. otisci prstiju, fotografije, itd.) kojima ovlašteno osoblje može pristupiti na decentraliziran način.
- Slijedeći blok u izgradnji sadrži slijedeće elemente:
  - Za razmjenu „soft“ informacija (kao što su npr. analize situacije, informacije iz hijerarhije i sl.), policija koristi extranet, odnosno vanjsku mrežu.
  - Sistem koji umrežuje sve elemente postupaka vezanih za osobe, kao na primjer presude, policijski izvještaji (uključujući i pristup sudskim registrima)
  - Ažurirana borba protiv kriminala zahtijeva „decentralizirane jedinice analize“, koje su odgovorne za operativnu evaluaciju (poticaj analitici i podrška u analitičkom odlučivanju), i „centralne jedinice analize“, koje su odgovorne za stratešku evaluaciju (informacije o menadžmentu, kao pomoć pri vođenju policije i razvoja unutarnje politike).
  - Sistemi obrade podataka potrebni su za dokumentiranje i evaluaciju ekstenzivnih preliminarnih istraga sa mnoštvom podataka. Funkcije koje su neophodne za takav sistem su slijedeće:
    - Pretraživanje informacija
    - Pohranjivanje informacija (npr. sistemi baze podataka)

- Evaluacija u strogom smislu (alati za analizu)
- Vizualizacija rezultata analize, i
- Protok informacija izme đu jedinica analize (npr. Preko Intranet).

- Kako bi sprovela identifikaciju i kontrolu, policija mora brzo primiti informacije, na primjer iz registra stanovništva, registra o voza čkim dozvolama i registriranim motornim vozilima itd., od raznih upravnih agencija.
- Moraju se definirati su čelja u sistemima obrade podataka me đunarodnih tužila čkih institucija.
- Informacioni sistemi zahtijevaju:

  - jasno definirane odgovornosti kada se radi o korištenju, izvršavanju, servisiranju, ulazu, održavanju postoje će mreže i baze podataka koja primarno treba biti kreirana.
  - kreiranje me đunarodnog standarda za odgovaraju ći zakon o zaštiti podataka
  - finansijski koncept
  - obuka i napredna obuka suradnika u policijskim snagama

SWOT

- Mreža podataka osmišljenauz pomo ć me đunarodne zajednice , koja bi trebala uvezati op ćine u BiH, ali ne i sve policijske stanice (ovo bi se trebalo realizirati do kraja 2005), predstavlja konkretan uslov za jednu mrežu baza podataka. Specijalisti bi trebali ispitati da li ovo odgovara na sve tehni čke zahtjeve.
- Kada se radi o prvom bloku izgradnje sistema podataka policije, izgleda da je ovaj blok još uvijek u razvoju, ali da je samo djelomi čno koncipiran. Sadržavat će mogu ćnost identifikacije (link sa CIPS-om – pasoši, li čne karte, registar lica i vozila); postojat će i pristup podacima INTERPOL-a kao i drugim podacima koji se tiču identifikacije, kao npr. otisci prstiju. EU trenutno finansira projekt AFIS (automatski identifikacioni sistem pomo ću otisaka prstiju), kao i uspostavljanje DNA baze podataka. Ipak, čini se da integrirani sistem potrage za licima i dobrima za kojima se traga unutar i van države još uvijek nedostaje.
- Kada se radi o drugom elementu izgradnje, sistem podataka planiran od za policiju i DGS -Standardizirani policijski sistem izvještavanja (SPRS)- zadovoljiti će samo dio potreba policije. Naro čito će se javiti potreba za razvojem ovog sistema kako bi se uklju čile i informacije o objektima, institucijama, te kako bi se razvila dokumentacija o identifikaciji (fotografije, itd.). Trenutno EU finansira projekat uspostave baye podataka oružja.

- Kada se radi o zadnjem bloku izgradnje, tu je projekat, o uvođenju sistema analize obavještajnih podataka (takozvani sistem 4-po-4), a neke policijske snage su inicirale prve korake u razvoju vlastitog krivičnog sistema ucrtavanja u mapu (Mostar). Projekat ICITAP-a/OHR-a obezbjedit će važnan i koristan link sa registrima i dokumentima pravosuđa. EU planira finansiranje uspostave kriminalističke mreže podataka (s odgovarajućim software-om). Intranet rješenja tek treba da se razviju kako bi se međusobno uvezale policijske agencije. Alati za krivičnu analizu nisu dostupni.
- Najzad, kako bi se omogućila brza komunikacija i pristup različitim bazama i sistemima podataka sa terena, EU trenutno razmatra mogućnost razvijanja sistema komunikacija putem satelita. Ovakav sistem mora biti procijenjen na osnovu dva ključna kriterija: bezbjednost komunikacije i operativni troškovi (za koje se zna da su vrlo visoki kada se radi o komunikaciji putem satelita).

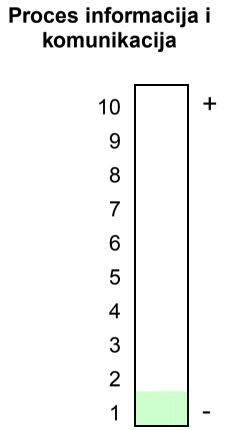
Prednosti

- Postoji nekoliko komplementarnih inicijativa koje bi različite jedinice policije opskrbile sa jedinstvenom bazom podataka i sistemom koji se smatraju ključnim za performanse svih agencija. Uspostavljanje jedinstvene (državne), bezbjedne mreže komunikacija od strane ICITAP-a i OHR-a, koja bi uvezala sve policijske stanice, predstavlja jednu od fundamentalnih baza za sve ostale projekte. Slijedeći korak bi bio da se omogući terenskim patrolama brz i efikasan pristup ovim bazama i sistemima.
- Mnogi sistemi se trenutno razvijaju ili implementiraju na nivou države: projekat CIPS, SRPS, AFIS, Krivično obavještavanje 4-po-4
- Individualne aktivnosti određenih policijskih službenika i nekih organizacionih jedinica

Slabosti

- Trenutno ne postoji jedinstveni informacioni sistem za BiH, koji bi pokrio najosnovnije potrebe policije. Jedini državni registar koji je trenutno dostupan policiji jeste registar vozila.
- Tehnička sredstva komunikacije su zastarjela i neefikasna
- Nedovoljna sistematizirana razmjena informacija
- Identificiranje kompleksnih veza između krivičnih djela i kriminalnih struktura, posebno na supra-regionalnom, državnom i međunarodnom nivou je krajnje kompliciranо
- Nemogućnost bezog pristupa informacijama

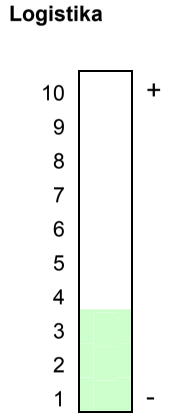
- Protok važnih informacija i odabir bitnih podataka nisu usavršeni
- Neekonomi čan na čin rada; postoji ogromna koli čina dupliciranja, sve agencije (a često i policijske stanice) moraju praviti vlastiti sistem podataka. Takav sistem oduzima previše kadra, energije i, najzad, vrlo je neproduktivan.
- Dostupni podaci su krajnje nepouzdani (u stanicama su naj češće pohranjeni na CD romu i ne ažuriraju se korektno)
- Ubudu će, uzimaju ći u obzir projekte me đunarodne zajednice, treba se razviti jasna arhitektura informacionog sistema, tako da se zadovolje osnovne potrebe policije i da se garantuje ispunjenje svih uslova prvog bloka izgradnje informacionog sistema policije. Posebno se što prije treba uspostaviti jednostavni jedinstveni integrirani sistem pretraživanja.



2.2.4 Logistika

Najbolja praksa

- Operativna oprema i oprema za podršku slijedi tehnološki progres i daje optimalnu podršku visoko kvalificiranom kadru
- Kada se radi o investicijama i održavanju, moraju se praviti dugoro čni planovi
- Zajedni čka nabavka za velike investicije (vozila, informaciona tehnologija, sistemi komunikacija, oružje, unioforme, itd.) omogu ćavaju interoperabilnost i ekonomiju skale.



SWOT

Prednosti

- Zahvaljuju ći me đunarodnioj pomo ći, logistika je djelomi čno modernizirana
- Osnovni elementi za dugoro čni plan postoje kod EUPM-a/EC-a

Slabosti

- Još uvijek velika količina zastarjele opreme; nedostatak moderne opreme djelomice se kompenzira prevelikim brojem osoblja
- Zbog nedostatka finansijskih sredstava, lokalne mogućnosti za ulaganje su vrlo ograničene
- Poteškoće kod obuke i održavanja donirane moderne opreme i sistema
- Sadašnji lokalni i izolirani sistem nabavke ne pruža osnovu za interoperabilnost
- Ne postoji centralna agencija, pa čak ni zajednička platforma svih LEA-a, gdje bio se raspravljalo i odlučivalo o tehničkim specifikacijama neophodne interoperabilne opreme

Jedinice za nabavku postoje u svih 14 posjećenih agencija za provođenje zakona, a uzimaju se u obzir ukupnu vrijednost roba/usluga, prema Ministarstvima unutarnjih poslova/DGS-u, ista je u najboljem slučaju ekstremna i ne postiže VFM (vrijednost za novac). Ovakva situacija nije održiva i dovodi do nabavke roba/usluga po višoj jediničnoj cijeni od one koja bi se postigla kada bi se uvela, u cijeloj BiH, centralizirana grupna nabavka za policiju i DGS.

2.2.5 Cjelokupna organizacija

Najbolja praksa

- Organizacija je jasno orijentirana na strategiju, proces i produkt
- Centralizacija i decentralizacija slijede jasno su orijentirane prema klijentu, te logici troška i efikasniosti
- Produktivnost po produktu se mjeri i sistematski poboljšava
- Odnos službenici policije – administrativno osoblje je dobro izbalansiran
- Organizacija olakšava partnerski rad
- Standardi i doktrine se centralno elaboriraju uz mehanizme konsultacije

SWOT

Prednosti

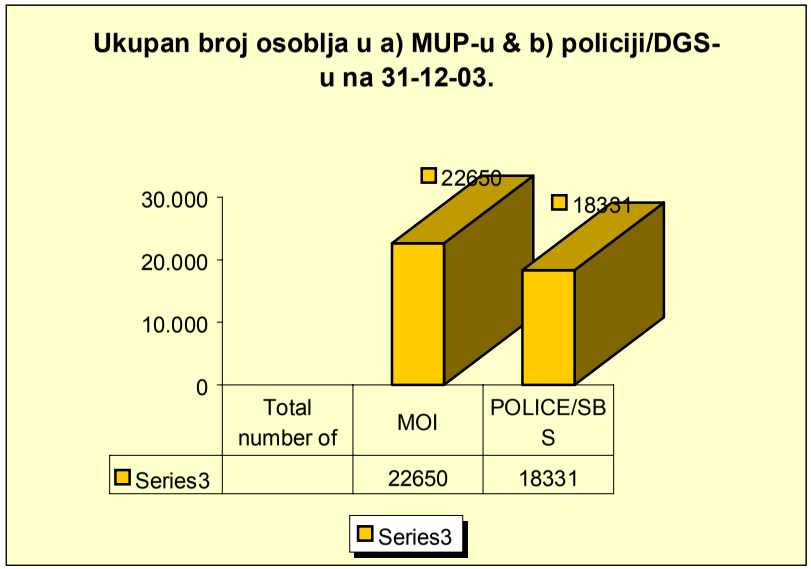
- Kantoni kao geografske jedinice (i u manjem obimu CJB) predstavljaju dobru osnovu za razvijanje lokalnog rada policije/rada policije u zajednici; sve ovo ipak treba biti više integrirano u općinske strukture vlasti
- Stvaranje novih esencijalnih državnih jedinica kao što su DGS, SIPA i Interpol

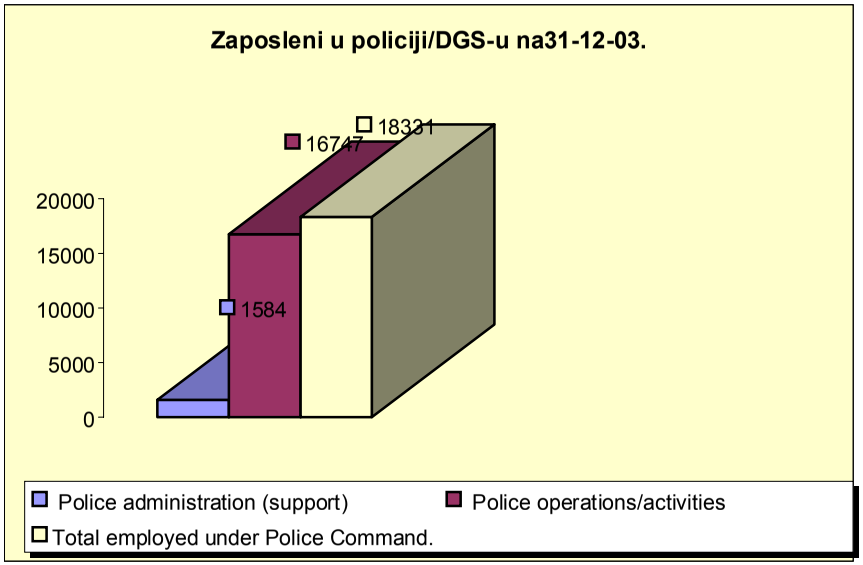
Slabosti

- Sadašnja organizacija je slabo (ili vrlo malo) orijentirana na strategiju, proces i produkt
  - Lokalnom radu policije je potrebna jača integracija u lokalne institucije vlasti
  - Brza intervencija, krivični specijalisti, jedinice za kontrolu okupljanja trebaju biti organizirani na regionalnom nivou (veći broj malih kantona je premala)
- Nedostaju vitalne centralne funkcije
  - Zajednički informacioni sistemi i sistemi komunikacija
  - Zajedničke jedinice za odabir i obuku
  - Zajednička jedinica za nabavku
  - Zajedničke jedinice za tehničku podršku
- Decentralizacija nije dovoljno razvijena u RS-u; CJB-ovi bi trebali biti regionalno reorganizirani, a lokalni rad policije u RS-u bolje integriran u institucije lokalne vlasti
- Produktivnost se ne mjeri i ne poboljšava
- Odnos policijski službenici – administrativno osoblje nije dobro izbalansiran; ova tvrdnja je tačna ako se u obzir uzme i administrativno osoblje koje radi policijske poslove u MUP-ovima
- Organizacija samo djelomično olakšava partnerski rad (npr. kantoni)

2.3 Dimenzija ljudskih resursa

2.3.1 Krajnje kadrovsko popunjavanje





Najbolja praksa

- Dobro obu čeno i motivirano osoblje predstavlja najbitniji uslov za uspiješan rad policije, ali i najvažniji faktor troška (u prosijeku 70-80% ukupnih troškova). Stoga je ljudskim resursima potrebno pažljivo strateško planiranje i kontroliranje.
- Krajnje kadrovsko popunjavanje slijedi jasne principe:
  - Gusto ća policije-stanovništva po produktu
  - Gusto ća policije-stanovništva po tipu područja (urbano/ruralno)
- Krajnje kadrovsko popunjavanje zasniva se na (i ovisi o) faktorima mobilnosti i tehnologije
- Krajnje kadrovsko popunjavanje ima tendenciju stvaranja zdrave starosne strukture
- U slučajevima gdje postoji preveliki broj osoblja, razvijaju se srednjoročne i dugoročne strategije koje u obzir uzimaju interese organizacije, kao i individualne interese

Neki primjeri krajnjeg kadrovskog popunjavanja u zemljama usporedbe

Usporedba Policijski kadar prema tipu područja				2.31 PROCES LJUDSKI RESURSI
		Broj policijskog osoblja	**Broj stanovnika po km2**	**Broj stanovnika po službeniku**
Švicarska (primjeri)				
Bâle-Ville	**1**	829	5050	225
Vaud	**2.1**	1752	195	374
Lucerne	**2.2**	711	236	495
Valais	**3.1**	583	54	482
Soleure	**3.2**	414	311	595
Jura	**3.3**	137	82	505
Nizozemska (primjeri)				
Amsterdam	**1.1**	5834	2558	172
Rotterdam	**1.2**	5442	1017	232
the Haag	**1.3**	4543	785	206
Twente	**2.1**	1485	407	396
Brabant-Noord	**2.2**	1354	450	421
Drenthe	**3.1**	1074	177	438
Zeeland	**3.2**	941	128	395

Države (uključujući granične službe i državni nivo)			
	Policija ukupno	Broj stanovnika po km2	Broj stanovnika po službeniku
Nizozemska	47'964	388	339
Belgija	44'067	337	234
Njemačka	270'000	231	257
Mađarska	40 026	113	257
Slovenija	8 907	97	234
BiH	23 500	66	145

Nizozemska i Švicarska su relevantne za poređenje budući da, na državnom nivou, na državnu policiju otpada oko 10% svih policijskih snaga. Ostalih 90% policijskih snaga je raspodijeljeno po regionima, odnosno kantonima. Cifre pokazuju da je u gusto naseljenim područjima odnos oko 200 stanovnika na 1 službenika, dok je u ruralnim područjima odnos 1 službenik na 400-500 stanovnika.
Ipak usporedba pokazuje da zemlje u tranziciji koje pristupaju EU imaju veći stepen gustoće policije. Mađarska ima stopu 1 službenik na 257 stanovnika, a Slovenija 1 službenik na 220 stanovnika.

SWOT

Prednosti

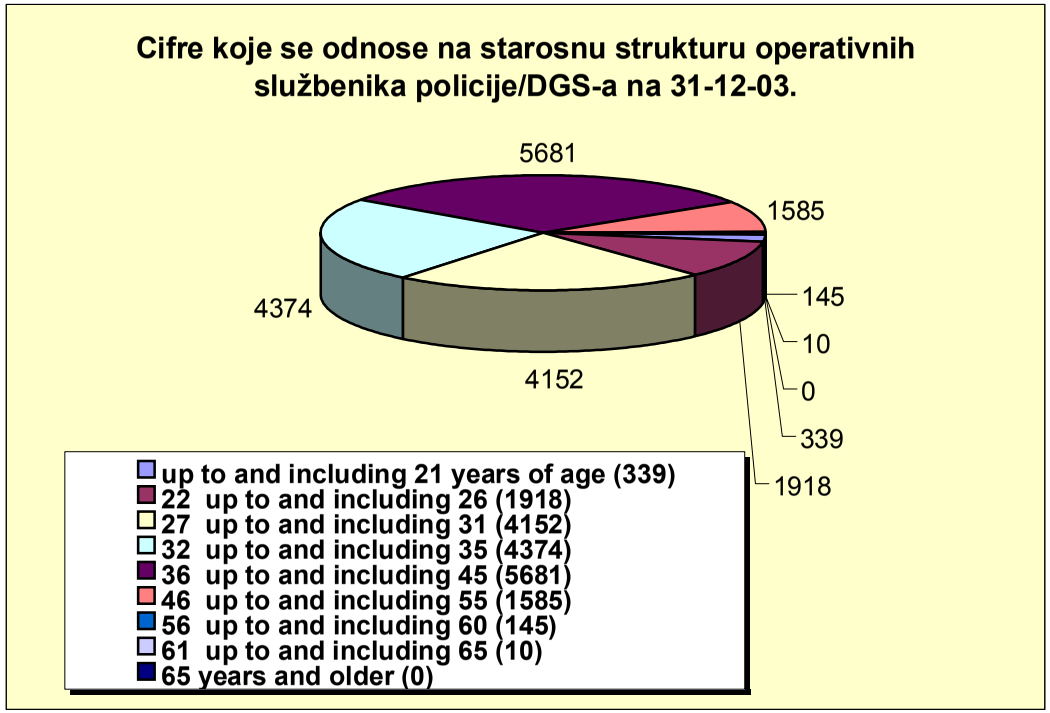
- Inicijalne strategije krajnjeg kadrovskog popunjavanja (uglavnom reduciranje službenika policije) razvijene su i implementirane

Slabosti

- Krajnje kadrovsko popunjavanje ne slijedi jasne i transparentne principe koji su detaljno objašnjeni u procjeni produkata (vidjeti tabele sa komentarom na slijedećim stranama)
  - Veći broj (ruralnih) područja je prebukirana osobljem
  - Brza intervencija nema dovoljno osoblja (ali su kontrolne sobe prebukirane)

- Lokalni rad policije je prenatrpan osobljem
- Kontrola gužve je prebukirana u nekim ruralnim područjima
- DGS-u još uvijek nedostaje osoblja

x Sadašnji broj civilnog osoblja u MUP-ovima je 5963 u procentima predstavlja 26,2% ukupnog osoblja u BiH (ne uključujući SIPU). Ove cifre su u poređenju s zemljama usporedbe prosječne i glase: 30% za Veliku Britaniju, 25,9% za Mađarsku, 20,8% za Sloveniju. Međutim, ako ove cifre dodamo ovlaštenom osoblju, dolazimo do ukupne sume od 23 500 osoblja koje radi za policiju u BiH, ili 1 službenik policije na 145 stanovnika, što je puno viša stopa nego u bili kojoj od zemalja usporedbe. U Sloveniji je 1 službenik policije na 220 stanovnika, u Mađarskoj 1 na 257, u Njemačkoj 1 na 300. Iako je, u relativnom smislu, procenat civilnih službenika prosječan, u apsolutnom smislu današnji broj civilnih službenika koji rade za policiju je prevelik.



Uz to:

- Sadašnja starosna struktura nije dobra (pogledati gornje cifre)
- Mobilnost je vrlo ograni čena, a tehnologija generalno zastarjela
- Nema dugoro čne strategije za smanjenje broja službenika policije obzirom na socijalne i politi čke aspekte i starosnu strukturu policije
- Procenat ženskih službenika (-4%) je vrlo nizak u usporedbi sa današnjim vode ćim europskim policijskim snagama kakva je npr. Nizozemska (18%). U Sloveniji ovaj procenat iznosi 8.3%.
- Samo nekoliko kantona/distrikt imaju multietni čke snage; ve ćina LEA-a su manje ili više homogene.

Problem gustine policije: ne primjenjuju se jasni principi

Policijski kadar prema tipu područja

Cifre iz 2002				LJUDSKI RESURSI
		Broj policije	Broj stanovnika po km2	broj stanovnika po službeniku
Federacija				
Sarajevo	*1.1*	1'559	314	289
Tuzla	*1.2*	1'723	193	327
Zenica	*1.3*	1'452	119	323
Mostar	*2.1*	1'050	50	219
Bihac	*2.2*	1'025	75	336
Travnik	*2.3*	944	76	284
Livno	*3.1*	419	17	239
Ljubuski	*3.2*	312	60	310
Gorazde	*3.3*	226	70	166
Orasje	*3.4*	180	134	252
Federalni MUP		684		
Ukupno za Federaciju		9'574	89	242
Republika Srpska		6'267	43.1	185
Brcko		307	193	350
TOTAL BiH (ne uključuju činovnike MUPa				234
TOTAL BIH uključuju činovnike MUPa				145

U zapadnim demokratijama, urbana područja najčešće bilježe visok stepen gustoće policije. U regijama Nizozemske, najveći gradovi su vrlo gusto naseljeni, te je stopa populacije na 1 oficira niska (oko 200 stanovnika na 1 oficira). U manje urbanim područjima, kao što su Twente ili Brabant Noord, koja se porede sa Sarajevom, stopa iznosi 1 oficir na oko 400 stanovnika. Manje urbana područja Nizozemske pokazuju neznatno višu stopu. Švicarski kantoni pokazuju isti šablon: što je područje urbanije, veća je i gustoća policije. Kroz sve zemlje, primjećuje se isti šablon: najgušće naseljene zemlje imaju razmjerno veći broj policajaca od onih manje naseljenih.

U BiH se ne primjećuje nikakav generalni šablon. U Federaciji prosječna stopa iznosi 1 oficir na 242 stanovnika, dok je u RS-u ova stopa još niža: 1 na 185 stanovnika. Jedino Brčko ima sličnu stopu kao Švicarski kantoni ili regije Nizozemske. Uz to, primjećujemo da je u ruralnim područjima, odnosno u kantonima, ova stopa još niža što je u suprotnosti sa najboljim praksama. Ne čini se da postoji bilo kakvo pravilo koje jasno propisuje veličinu policijskih snaga. Prilagodba je nedovoljna. Paradoksalno, iz liste proučenih zemalja usporedbe, BiH je danas jedna od zemalja sa najmanjim stepenom gustine naseljenosti, ali i jedna od zemalja sa najvišom stopom policajaca. Čini se da je i u poređenju sa ostalim zemljama u "tranziciji" (i novim članicama EU) kao što su Slovenija i Mađarska, Bosna i Hercegovina ima prevelik broj osoblja zaposlenog u MUP-u (kada se i broj zaposlenih činovnika uzme u obzir).

Problem (nejednakost) raspodjele resursa u razli|itim policijskim procesima.

Raspodjela ljudskih resursa u policijskim procesima

		Lokalni rad policije		Saobraćajna policija/ brza intervencija		Kontrolna soba		Borba protiv kriminala		Kontrola okupljanja		Menadžment sistema	
Federacija		**UKUPNO**	**STOPA**	**UKUPNO**	**STOPA**	**UKUPNO**	**STOPA**	**UKUPNO**	**STOPA**	**UKUPNO**	**STOPA**	**UKUPNO**	**STOPA**
Sarajevo	***1.1***	902	445	105	3'822	35	11'465	224	1'791	80	5'016	41	9'787
Tuzla	***1.2***	1'117	457		…	41	12'448	302	1'690	75	6'805	30	17'012
Zenica	***1.3***	878	454	65	6'136	50	7'977	168	2'374	48	8'310	26	15'341
Mostar	***2.1***	679	321	128	1'703	29	7'518	95	2'295	41	5'317	24	9'084
Bihac	***2.2***	666	462	35	8'789	35	8'789	75	4'102	63	4'883	42	7'324
Travnik	***2.3***	642	375		…	34	7'087	104	2'317	33	7'302	34	7'087
Livno	***3.1***	172	487	49	1'709	34	2'463	56	1'495	27	3'101	12	6'978
Ljubuski	***3.2***	114	714	60	1'357	18	4'523	37	2'200	20	4'071	14	5'815
Gorazde	***3.3***	132	267	17	2'073	7	5'035	28	1'259	18	1'958	10	3'525
Orasje	***3.4***	90	484	21	2075	3	14525	28	1557	19	2294	4	10'897
Ukupno za Fed.		5'392	446	480	3'458	286	8'182	1'117	2'108	424	4'905	237	9'284
Brcko		150	633	40	2'375			41	2'317	30	3'167	10	9'500
Republika Srpska													

Ova tabela prikazuje distribuciju resursa u glavnim procesima u Federaciji i policiji Br|kog. Podaci za RS nisu dostupni. Odnos u procesu lokalnog rada policije u zemljama zapadne Europe je 1 službenik na 1 000 stanovnika u urbanim i 1 službenik na 2000 stanovnika u ruralnim podru|jima. Lokalna policija se u BiH |ini prebukiranom. Kontrolne sobe tako|er, kao i jednice za kontrolu okupljanja. Proces rapidne intervencije ima jasno nedovoljan broj zaposlenih. Standarni cilj za jedinicu brze intervencije je (sa odgovaraju|im mobilitetom) je 1 službenik na 1000 stanovnika. Borba protiv kriminala bi se približila europskim standardima ako uniformirana policija dobije nadležnost nad sitnim kriminalom, te ako se uvede centralizirani informacioni sistem. Isto bi se moglo re|i i za proces menadžmenta.

x **Socijalni sastav snaga**

Socijalni sastav snaga

2.31 PROCES
LJUDSKI RESURSI

Cifre iz 2003

		percentages of authorized officers				
		žene	**Bosanci**	**Srbi**	**Hrvati**	**ostali**
Federacija						
Sarajevo	***1.1***					
Tuzla	***1.2***	4.67	82.00	7.60	7.20	3.60
Zenica	***1.3***	5.25	71.20	6.10	18.30	4.40
Mostar	***2.1***	3.70	42.70	8.50	48.40	0.37
Bihac	***2.2***	4.90	85.80	10.70	3.30	0.20
Travnik	***2.3***	3.01	51.10	6.50	42.10	0.30
Livno	***3.1***	5.40	5.90	15.70	78.40	0.00
Ljubuski	***3.2***	2.00	0.80	0.00	99.20	0.00
Gorazde	***3.3***	9.50	81.20	18.80	0.00	0.00
Orasje	***3.4***	10.50	14.40	11.00	74.60	0.00
Federalna policija						
Ukupno za Federaciju		5.44	48.34	9.43	41.28	0.99
Republika Srpska		2.70	5.02	94.11	0.66	0
Brcko		2.95	40.0	14.7	44.6	0.7

Snage sa najvećim stepenom multietničnosti su Distrikt Brčko i Mostar. Ostale snage su manje ili više homogene. Snage sa najvećim stepenom monoetničnosti su Ljubuški, iza kojeg slijedi Republika Srpska. Kada se radi o zastupljenosti žena službenika, Orašje je na prvom mjestu sa oko 10% žena, a zatim slijedi Goražde. Većina snaga bi trebala povećati zastupljenost ženskih službenika. Kao što je gore već spomenuto, žene sačinjavaju 8.3% ukupnih policijskih snaga.