

Bosna i Hercegovina
Strategija reforme javne uprave

Kazalo

Predgovor.....	3
Sažetak	7
1. Uvod.....	14
2. Priprema reformske strategije.....	16
3. Vizija, ciljevi i obujam reforme	18
4. Razvoj općih upravnih kapaciteta.....	20
4.1. Razvoj kapaciteta za donošenje politika i koordinaciju.....	21
4.1.1. Promicanje centralnih kapaciteta za donošenje politika	24
4.1.2. Promicanje kapaciteta za donošenje politika u pojedinačnim institucijama.....	24
4.1.3. Promicanje veze između ciljeva politike i proračuna	26
4.1.4. Ključne aktivnosti	26
4.2. Javne financije	27
4.2.1. Dimenzija donošenja politike u sustavu javnih financija	30
4.2.2. Povećanje učinkovitosti u upravljanju proračunom i pripremi proračuna.....	30
4.2.3. Promicanje računovodstvenog okvira i poslovanja trezorskog sustava.....	30
4.2.4. Uvođenje unutrašnje financijske kontrole (PIFC) sukladno EU zahtjevima	31
4.2.5. Promicanje organizacijske strukture i ulaganje u izgradnju kapaciteta.....	31
4.2.6. Ključne aktivnosti	32
4.3. Ljudski potencijali	32
4.3.1. Usklađeni pristup suvremenoj praksi MLJP-a.....	34
4.3.2. Jačanje Agencija za državnu službu kao kreatora politike	35
4.3.3. Razvoj kapaciteta u pojedinačnim institucijama.....	35
4.3.4. Računalni sustavi	35
4.3.5. Planiranje kadrovskih potreba.....	36
4.3.6. Politika u oblasti zapošljavanja.....	36
4.3.7. Povećana prohodnost namještenika	37
4.3.8. Praćenje učinkovitosti u radu.....	37
4.3.9. Obuka i razvoj.....	38
4.3.10. Plaće.....	38
4.3.11. Ključne aktivnosti	39
4.4. Upravni postupak	40
4.4.1. Promicanje kvaliteta upravnoga odlučivanja	41
4.4.2. Ustroj i osoblje.....	42
4.4.3. Upravni nadzor.....	43
4.4.4. Ključne aktivnosti	43
4.5. Institucionalno komuniciranje	44
4.5.1. Ključne aktivnosti	45
4.6. Računalne tehnologije.....	46
4.6.1. Okvirne politike, propisi i standardi	48
4.6.2. Ustroj i ljudski potencijali.....	48
4.6.3. IT infrastruktura	49
4.6.4. Računalni sustavi i e-usluge.....	50
4.6.5. Ključne aktivnosti	51

5. Stvaranje temelja za održivi razvoj kapaciteta uprave po sektorima.....	52
5.1. Pregled	52
5.2. Očuvanje koherentnosti organizacijskih modela	53
5.3. Osiguravanje upravljanja organizacijskom promjenom	54
5.4. Ključne radnje.....	55
6. Upravljanje reformskim procesom	55
ANEKSI.....	61
Aneks 1: Pojašnjenje terminologije	61
Aneks 2: Shematski prikaz provedbe reformskoga procesa	61
Aneks 3: Shematski prikaz upravljanja reformom.....	61
Aneks 4: Shematski prikaz monitoringa rezultata	61
Aneks 5: Akcioni plan I na Strategiju reforme javne uprave.....	61

Predgovor

Zajednička izjava Predsjedavatelja VM BiH, premijera FBiH i RS i Gradonačelnika BD o Strategiji reforme javne uprave

U svojstvu predstavnika svojih institucija, mi prihvatamo odgovornost za izradu i provedbu Strategije reforme javne uprave.

Svi zajedno imamo odgovornost da stvaramo i održavamo javnu upravu sposobnu da građanima osigura usluge onog kvaliteta koji oni očekuju, te da u cijeloj zemlji osiguramo temeljnu provedbu reformi neophodnih za Proces europskih integracija.

Strategijom će se naši naponi fokusirati na zajednički rad radi: *stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija i odgovorna za ono što radi; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istodobno ispunjavanje svih uvjeta potrebnih za europske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.*

Orijentirani smo ka zajedničkom radu na prioritetima i aktivnostima definiranim u Strategiji, radi osiguranja ispunjenja pomenutih ciljeva i primjene načela na svim razinama javne uprave.

Ujedno se obvezujemo da ćemo redovito vršiti pregled rezultata Reforme u odnosu na planove i ciljeve Strategije, te da ćemo Strategiju dalje razvijati i prilagođavati u svjetlu postignutih rezultata.

Svjesni smo da ima i mnogo drugih interesnih strana koje mogu dati značajan doprinos u poboljšanju sustava javne uprave u Bosni i Hercegovini. Zbog toga ćemo kontinuirano dostavljati informacije o procesu reforme poslovnim zajednicama, organizacijama civilnog društva i građanima-pojedincima, a njihov doprinos ćemo uzimati u obzir u budućem razvoju.

.....
Adnan Terzić

Predsjedatelj Vijeća ministara BiH

.....
Milorad Dodik

Premijer Vlade Republike Srpske

.....
Ahmet Hadžipašić

Premijer Vlade Federacije Bosne i Hercegovine

Sudionici u procesu pripreme Strategije za reformu javne uprave

Ured koordinatora za reformu javne uprave:

Srđa Vranić (državni koordinator za reformu javne uprave)
Jadranka Čečar (stručna suradnica)

Koordinatori za reformu javne uprave sa razine Entiteta i Brčko Distrikta:

Anto Nikolić (koordinator ispred Vlade Republike Srpske), Anto Čavar (koordinator ispred Vlade Federacije BiH), Brano Jovičić (koordinator ispred Vlade Distrikta Brčko)

Članovi radne skupine za oblast upravljanja kadrovskim resursima:

Jakob Finci (Agencija za državnu službu BiH), Enver Išerić (Agencija za državnu službu F BiH), Dragomir Kutlija (Agencija za državnu upravu RS), Ilija Stojanović (Odjel za kadrovske resurse Vlade BD)

Članovi radne skupine za oblast javnih financija:

Ranko Šakota (Ministarstvo financija i trezora BiH), Vlatko Dugandžić (Ministarstvo financija i trezora BiH), Emir Silajdžić (Ministarstvo financija F BiH), Snježana Rudić (Ministarstvo financija RS), Neđo Ilić (Vlada BD), Miodrag Trifković (Vlada BD)

Članovi radne skupine za oblast upravnog postupka:

Zvonimir Kutleša (Glavni tajnik Vijeća ministara BiH), Fazila Musić (Ministarstvo pravde BiH), Milenko Lepušina (Uprava civilne zaštite F BiH), Rade Ćulibrk (Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS), Milenko Zečević (Vlada BD)

Članovi radne skupine za oblast izrade zakonskih propisa:

Dragan Podinić (Ured za zakonodavstvo BiH), Suad Musić (Direkcija za europske integracije), Željko Silađi (Ured za zakonodavstvo F BiH), Milena Simović (Republički tajnik za zakonodavstvo RS), Jelica Vidović (Vlada BD), Goran Duka (Vlada BD)

Članovi radne skupine za oblast računalne tehnologije:

Kemal Bajramović (Agencija za državnu službu BiH), Timur Gadžo (Ministarstvo komunikacija i prometa BiH), Darko Savić (tajnik Vlade RS), Fuad Živojević (Agencija za državnu službu F BiH), Miralem Šadić (Vlada BD)

Članovi radne skupine za oblast institucionalne komunikacije:

Mirjana Micevska (glavna tajnica VM BiH), Cvijeta Kovačević (Biro za odnose s javnošću Vlade RS), Raska Denjalić (Ured za informiranje Vlade F BiH), Anto Domić (Vlada BD), Ljiljana Orendi (Vlada BD)

Sudionici u izradi Strategije iz drugih organizacija (spoljni sudionici):

Damir Ahmetović (UNDP), Mirela Ibrahimagić (EPPU), Selim Kulić (UNDP), Tarik Zaimović (UNDP), Brano Vujičić (BAIT), Mladen Riftelj (BAIT), Omer Čar (PKF), Naida Trkić (PKF), Hazel Sutton (Nacionalna škola za upravu), Sheena Mathews (Nacionalna škola za upravu), Ian Strachan (Nacionalna škola za upravu), Tim Hunt (Nacionalna škola za upravu), Jeroen Willems (Delegacija EK), Bianca Schoenberger (OHR), Anke Freibert (SIGMA)

Ostali sudionici:

Ismet Trumić (Vlada Federacije BiH), Vlado Blagojević (Vlada RS), Sanja Nježić (Ministarstvo financija RS), Zlatko Akšamija (Agencija za državnu službu BiH), Stojanka Čulibrk (Agencija za državnu upravu RS), Perica Rajčević (Narodna skupština RS)

Tim projekta tehničke pomoći EK – „Podrška Uredu koordinatora za reformu javne uprave“:

Folkert Milch (voditelj projekta), Magdalena Kouneva (stalni ekspert), Samir Mušović (stalni ekspert), Gianni La Ferrara (privremeni ekspert), Axel G. Koetz (privremeni ekspert za monitoring i procjenu), Admir Nuković (privremeni ekspert za oblast upravljanja kadrovskim resursima), Jasmina Đikić (privremeni ekspert za oblast javnih financija), Zarije Seizović (privremeni ekspert za oblast upravnog postupka), Edna Karadža (privremeni ekspert za oblast računalnih tehnologija), Emir Hadžikadunić (privremeni ekspert za odnose sa javnošću), Enida Šeherac (praktikantica).

Spisak kratica

ADS	Agencija za državnu službu/upravu
AID	Agencija za informatičko društvo
BAIT	Bosanskohercegovačka asocijacija za računalne tehnologije
BD	Brčko Distrikt
BDP	Bruto društveni dohodak
BiH	Bosna i Hercegovina
CHU	Centralna jedinica za usuglašavanje i kontrolu
CMS	Jedinstveni web sustav za upravljanje sadržajem
DEI	Direkcija za europske integracije
DFID	Ured/Odjel za međunarodni razvoj
ECDL	Europski računalni certifikat
EIF	Europski okvir za interoperabilnost
EK	Europska komisija
EPPU	Jedinica za ekonomsko planiranje politike djelovanja i implementaciju
EU	Europska unija
F BiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FC	Fiskalno vijeće
IC	Institucionalno komuniciranje
IGTF	Međuvladino radno tijelo
IT	Računalne tehnologije
ITA	Agencija za indirektno oporezivanje
JMB	Jedinstveni matični broj građana
M i E	Monitoring i procjena
MLJP	Menadžment ljudskih potencijala
MoR	Memorandum o razumijevanju
MTEF	Srednjoročni okvir rashoda
OHR	Ured visokog povjerenika
OVI	Objektivno provjerljiv indikator
PAR	Reforma javne uprave
PF	Javne financije
PIFC	Javna interna financijska kontrola
RJU	Reforma javne uprave
RS	Republika Srpska
SAI	Vrhovna revizorska institucija
SIDA	Švedska međunarodna razvojna agencija
SIGMA	Podrška razvoju uprave i menadžmenta
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
TA	Tehnička pomoć
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih naroda
VM	Vijeće ministara
XML	Prošireni označeni jezik (eng. EXtensible Markup Language)
ZUP	Zakon o upravnom postupku

Sažetak

Uvod

Strategija reforme javne uprave (PAR) ima za cilj reformiranje javne uprave u Bosni i Hercegovini (BiH), radi postizanja značajnog promicanja uprave u BiH tijekom sljedeće decenije.

Reforma predstavlja preduvjet za integraciju BiH u Europsku uniju (EU), koja *upravne kapacitete*, kao i sposobnost usvajanja i provedbe temeljnih propisa EU (*acquis communautaire*) smatra glavnim uvjetom za članstvo u EU. Ova Strategija je sukladna ključnim strateškim dokumentima i obvezama BiH, poput Europskog partnerstva, Strategije za europske integracije BiH, te Srednjoročne razvojne strategije.

Vizija, ciljevi i obujam reforme

Strategija je utemeljena na jasnoj viziji *u smislu razvoja javne uprave koja bi bila učinkovitija i odgovornija; koja bi građanima pružala bolje usluge sa manje novca, te poslovala na temelju transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uvjeta postavljenih Europskim integracijama, a time bi odista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.*

Radi ostvarivanja ove vizije, Strategija teži jačanju *općih upravnih kapaciteta*, putem reforme osnovnih vodoravnih sustava i struktura upravljanja.

Strategijom se također daju konkretna usmjerenja u smislu stvaranja *koherentnijih upravnih struktura* u okviru i između različitih razina uprave, te u smislu *upravljanja promjenom* u pravcu ostvarenja željenih ciljeva u svakome sektoru.

U okviru Strategije će se uglavnom raditi na promicanju *središnjih uprava* na razini BiH, Entiteta i Brčko Distrikta. Ipak, reforma ovog obujma sobom nosi temeljite promjene u načinu na koji sve institucije rade, što će naravno utjecati na općinske i kantonalne uprave i širi javni sektor.

Konkretna operacionalizacija Strategije u *Akcione planove* obavit će se u dvije povezane faze. U prvom Akcionom planu – uključenom u Aneksu na Strategiju – opisuju se konkretne mjere, rokovi i nadležne institucije, a sa njim su suglasni svi izabrani predstavnici vlasti u radnim skupinama za izradu Strategije. Na osnovu preporuka *Sustavnog pregleda institucija javne uprave* koji je financirala Europska komisija, ovaj Akcioni plan ima za cilj razvijanje *kapaciteta za učinkovito i koherentno donošenje politika i koordinaciju* radi ispunjavanja javnih ciljeva; te izgradnju, jačanje/konsolidaciju i usklađivanje općih sustava *javnih financija, ljudskih potencijala, upravnog postupka, računalnih tehnologija, te institucionalne komunikacije*. Predviđeno je da se aktivnosti ažuriraju i prilagode na osnovu rezultata redovitog monitoringa i procjene implementacije Akcionog plana, a uzimajući u obzir sve relevantne događaje.

Iako je razvoj općih upravnih kapaciteta neophodan, on nije dovoljan za uspješnije funkcioniranje uprave. U drugoj polovici 2006. i prvoj polovici 2007. godine će se pripremiti drugi Akcioni plan, koji će se fokusirati na stvaranje uvjeta za razvoj *sektorskih kapaciteta* u

ključnim sektorima politike. Naslanjajući se na preporuke iz *funkcionalnih pregleda* u okviru devet javnih sektora, ovaj će Akcioni plan sadržavati konkretne prijedloge za povećanje koherentnosti i učinkovitosti uprave i njenih institucija, te za smanjenje rascjepkanosti u okviru i između razina vlasti.

Ova reforma će teći u tri faze:

- *Prva faza - do kraja 2007. godine:* Kratkoročni ciljevi su potaći, konsolidirati, te promicanje započete reforme ključnih vodoravni sustava i struktura državnog upravljanja. S tim ciljem, provođenje mnogih mjera iz prvog Akcionog plana počinje odmah, kako bi se održao zamajac i ostvarile prednosti, već na početku reforme, za sve institucije na svim razinama. Privremeni cilj (s trajanjem do kraja 2007. godine), je generalno inicirati, ili konsolidirati, te promicati, reformu ključnih vodoravnih sustava i struktura državnog upravljanja. U tom cilju, provedba mnogih mjera iz prvog Akcionog plana počinje odmah, kako bi se održao tempo i ostvarila prednost već na početku reforme za sve institucije, na svim razinama.
- *Druga faza – kraj 2007.godine do kraja 2010. godine: srednjoročni ciljevi koje treba ispuniti do 2010. godine su:* uspostava osnovnih vodoravnih sustava, ojačanih i usklađenih, te promicanje sektorskih i okomitih funkcija: radi ispunjenja očekivanja građana u smislu učinkovitijih institucija, te radi postizanja opće i sektorske sposobnosti prilagođavanja i provedbe *acquisa* na jedinstven način u cijeloj BiH.
- *Treća faza – siječanj 2011. godina do kraja 2014. godine–provedba dugoročnih ciljeva.* U ovoj fazi, proces europskih integracija će zahtijevati sve više standarde javne uprave. Cilj BiH je da se postigne razina kvaliteta Europskog upravnog prostora do kraja 2014. godine, da se ispoštuju zajednički standardi država-članica EU, i da se provede *acquis*. Radi ostvarivanja tih ciljeva, u drugoj polovici 2010. obavit će se procjena provedbe iz prethodnih razdoblja. Planirat će se nove aktivnosti u ključnim oblastima reforme uprave, između ostalog u oblastima gdje nije došlo do zadovoljavajućeg napretka.

Razvoj općih upravnih kapaciteta

Reformom se zahtijeva promicanje općih upravnih kapaciteta putem reforme osnovnih vodoravnih sustava i upravljačkih struktura.

- ***Kapaciteti donošenja politike i koordinacije***

Cilj reforme je promicati *strukturu, kapacitete i uspješnost u radu Vladinih Tajništva, čime se jačaju sustavi donošenja politika rada na svim razinama vlasti*. Ova reforma će zahtijevati nove organizacijske aranžmane, procedure, osoblje, te razvoj koordinacijskih kapaciteta Vladinih Tajništva. Tajništva će postati primarna koordinirajuća tijela, s osnovnom zadaćom osiguranja učinkovitog rada pojedinačnih ministarstava usklađenog sa radom drugih upravnih tijela. Ona će razvijati kapacitete za povezivanje i koordinaciju između različitih razina vlasti.

Reforma centralnih kapaciteta za donošenje politika će se nastaviti usporedo sa jačanjem kapaciteta za donošenje politika pri ministarstvima. Ministarstva su primarna tijela u kojima se razvijaju i provode politike i zakonski propisi u okviru njihovih nadležnosti. *Cilj je da se razviju kapaciteti ministarstava kako bi ona mogla u dovoljnoj mjeri voditi računa o Vladinim prioritetima, posebno onim vezanim za usklađivanje s legislativom EU, izrađivati*

kvalitetne prijedloge, konzultirati i vršiti procjenu mogućih utjecaja; te vršiti izradu kvalitetnih zakonskih akata, tako da kvalitet materijala koji dolazi iz ministarstava bude zadovoljavajući, te da centralne jedinice mogu osigurati kompetentno odlučivanje.

- **Javne financije**

Javne financije (JF) predstavljaju oblast koja je usko vezana za zahtjeve EU, vezano za proces donošenja proračuna, te za načela, standarde i metode javne interne financijske kontrole (PIFC). U prethodnom razdoblju, oblast javnih financija je prošla kroz različite reforme. Međutim, te reforme nisu provedene na strateški i sveobuhvatan način; do promjena je dolazilo asimetrično sukladno postupno utvrđivanim nepravilnostima. Radi promoviranja javne uprave koja bi bila otvorena, učinkovita i odgovorna, neophodno je *izvršiti konsolidaciju i povećati postojeće napore u sektoru javnih financija; ustanoviti učinkovit sustav upravljanja financijama, te poboljšati kontrolno okruženje uprave.*

Reformom će se promicati aspekt donošenja politika u polju javnih financija. Reformom će se ojačati učinkovitost upravljanja proračunom, te promicati računovodstveni okvir i poslovanje trezorskog sustava. Reformom će se uvesti Javna interna financijska kontrola (PIFC) sukladno zahtjevima EU i inicirati posebne aktivnosti na promicanju kapaciteta pri ministarstvima financija, te na razini proračunskih korisnika i fiskalnih tijela.

- **Ljudski potencijali**

Sposobnosti i posvećenost ljudi koji rade u javnim službama od presudne su važnosti ako uprava treba raditi učinkovito. Postići dobar menadžment ljudskih potencijala (MLJP) na najvišem razinu jeste najveći izazov za reformski proces. Sustav MLJP treba biti transparentan, pravičan, treba podržavati vrijednost i profesionalizam, te pružati motivacije osoblju na osnovu jasnih kriterija. Primarni je cilj ovdje razviti *profesionalnu, politički nepristranu, nacionalno izbalansiranu, etičnu, stabilnu i aktivnu javnu službu, koju poštuju i koja je u stanju pružati učinkovite usluge i vlastima i građanima.*

Osnovni cilj je osigurati kontinuirano usklađivanje, razvoj i modernizaciju politike ljudskih potencijala, i na trenutačnoj i na dugoročnoj osnovi. Ključni element ovdje je jačati političke kapacitete Agencija/uprava za državnu službu i Pododjela za ljudske potencijale Brčko Distrikta. Ova reforma ima za cilj stvaranje učinkovitih tijela odgovornih za donošenje politika u polju MLJP, definiranje općih ciljeva i prioriteta u razvoju LJP, te osiguranje specijaliziranih MLJP kapaciteta u pojedinačnim institucijama, kao i razumijevanja modernih politika MLJP kod rukovodnog kadra, tako da oni budu aktivnije uključeni u razvoj i motivaciju osoblja. Ostale promjene uključuju: uspostavu Instituta za javnu upravu, uvođenje i provedbu procedura za učinkovito planiranje LJP u svim institucijama radi omogućavanja učinkovite realizacije prioriteta institucija i vlasti; proces u kome se više štede vrijeme i troškovi za kandidate koji se prijavljuju u upravu, za pregled prijave i proces odabira. Reformom se također namjerava modificirati preinaka platne strukture u cijeloj BiH, gdje bi državna služba postala atraktivnija za postojeće i potencijalne namještenike; te osiguranje jedinstvenog pristupa u omogućavanju prijenosa i usklađivanja plaća. Ta reforma LJP predstavlja ključnu komponentu radi rješavanja izazova koji predstavlja članstvo u EU.

- **Upravni postupak**

Reforma upravnog odlučivanja jeste temelj za osiguranje učinkovitosti i predvidljivosti javne uprave u pružanju javnih usluga društvu. Reformom će se ojačati *upravno odlučivanje kao ključna komponenta interakcije između uprave i građana, te će ga se načiniti funkcionalnim, pouzdanim, učinkovitim, transparentnim i odgovornim sredstvom jedne moderne javne*

uprave usmjerene ka građanima koje opslužuje, bolje osposobljene za pridruživanje Europskom upravnom prostoru.

Pojednostavljenje upravnih postupaka je važan cilj reforme, jednostavniji postupci su lakši za izvršenje i za očekivati je da budu učinkovitiji. Za to je potrebno uskladiti legislativu sa suvremenom praksom upravnog odlučivanja u zemljama EU, kao i sa organizacijskim, i mjerama računalne tehnologije (IT) i izgradnje kapaciteta. Za postizanje pravih poboljšanja u upravnom odlučivanju potrebna je preciznija primjena legislative. Radi postizanja boljih rezultata, ministarstva nadležna za monitoring upravnog odlučivanja (primjerice ministarstva pravde, javne uprave i lokalne samouprave) moraju razviti kapacitete za raščlambu upravne prakse. Tijela javne uprave sa ovlastima u upravnom odlučivanju moraju razviti proces stalnog promicanja. Jačanje upravnog nadzora predstavlja vrlo važan segment i preduvjet za kvalitetno odlučivanje. Ono će uključiti transformaciju uloge upravne inspekcije i fokusiranje na upravno odlučivanje i kvalitet javnih usluga.

- ***Institucionalna komunikacija***

Institucionalna komunikacija (IK) za cilj ima promicanje odgovornosti vlasti prema građanima, dakle dvosmjerni dijalog kojim se omogućava utjecaj javnosti i njen doprinos donošenju politika na razini Vlade. Reforma ima za cilj *jačanje kapaciteta za odnose s javnošću u okviru javnih institucija, pridobijanje podršku građana, stvaranje pozitivnih stavova prema javnim institucijama, te poticanje aktivnog sudjelovanja javnosti u procesu odlučivanja*. Njome će se, također, podržati provedba propisa o slobodi pristupa javnim informacijama, sukladno europskim standardima. Radi postizanja tih ciljeva, u budućnosti će se definirati i promovirati nove funkcije. VM BiH i sve vlade će usvojiti politike iz oblasti IK, koje će pratiti sva ministarstva i agencije na toj razinu vlasti. Sukladno ovim aktivnostima i pripremljenim dokumentima, praksa odnosa s javnošću će biti regulirana, zaštićena i promovirana. Nova sredstva komunikacije (poput interaktivnih web stranica, intraneta, mreža elektronske pošte, kao i okruglih stolova i javnih događanja), pomoći će institucijama da priopće svoje aktivnosti i stavove i objasne način pružanja usluga na profesionalan i pravodoban način, na zadovoljstvo svih građana.

- ***Računalne tehnologije***

IT se sve više koristi za transformiranje, ne samo načina poslovanja vlada, nego i onoga šta one rade, kako se odnose prema građanstvu i društvu. BiH će uvećati korištenje IT u javnoj upravi da bi njena Vlada bila *odgovornija, transparentnija i učinkovitija*. Važne izmjene koje se predviđaju odnose se na: politiku; organizaciju i ljudske potencijale; IT infrastrukturu uključujući sigurnost; te kompjutorizaciju javne uprave, poslovnih procesa (uključujući temeljne registre), i e-usluge.

Stvaranje osnove za održivi razvoj sektorskih upravnih kapaciteta

Sektorske reforme će se razvijati usporedno s reformama radi jačanja općih kapaciteta u okviru uprave. Itekako se očekuje da će se tim sektorskim reformama racionalizirati i smanjiti obujam uprave, i u okviru pojedinačnih razina vlasti – a kod nekih mjera i na svim razinama.

Razvoj i provedba tih reformi moraju se koordinirati, da bi se osigurao koherentan konačni rezultat u sektorskim kapacitetima. Cilj u okviru ove Strategije je zadržati dovoljan stupanj koordinacije radi *očuvanja koherentnosti organizacijskih modela, te osiguranja odgovarajućeg upravljanja organizacijskim promjenama*. Ta dva cilja su od osnovne važnosti u smislu održavanja koherentnosti uprave u sektorima koja bi iz toga rezultirala. Da

bi se to postiglo, putem Ureda koordinatora za reformu javne uprave će se dostaviti *smjernice i standardizacija*.

Koordinacijom će se jamčiti da svaki preustroj uzrokovan preoblikovanjem sektora prati kompatibilne organizacijske koncepte. Taj cilj se odnosi na tipologiju institucija, njihove međusobne odnose, te interne aranžmane, i to:

- Makro-organizacijska pitanja tiču se tipologije institucija, i u njima se razmatra mogućnost razdvajanja pitanja koja se odnose na donošenje politika rada (što obično pokrivaju ministarstva) od onih koja se odnose na usmjerenu provedbu politike (zadaca koja se obično ostavlja drugim upravnim tijelima).
- Organizacijska rješenja obuhvataju i uvjete (uključujući kritičnu masu) pod kojima se neka funkcija može praktično organizirati u novo ministarstvo ili agenciju, po mogućnosti razvijene u okviru postojećeg portfolija.
- Slično tome, makro-tipska organizacijska pitanja razmatraju recipročnu poziciju institucija, uključujući odnose subordinacije i koordinacije, modalitete vršenja upravnog nadzora, te posebni položaj neovisnih regulatornih agencija (što je svakako nova kategorija u upravnim sustavima BiH).
- Na mikro-razinu, ključna organizacijska pitanja tiču se razlika između različitih vrsta internih organizacijskih jedinica (primjerice direkcije, ili sektora), i zahtjeva za ustanovljenjem svake jedinice u smislu materijalnih nadležnosti i minimalne kritične mase.

Zahtijevani kriteriji se dijelom formiraju u legislativu na svakoj razini vlasti (primjerice Zakon o upravi i provedbena regulativa); čija primjena obično spada u nadležnost ministarstava koja rade na generalnom pravnom okviru za javnu upravu (primjerice ministarstva pravde i lokalne samouprave, itd.). Početak sektorskoga preustroja velikog obujma će zahtijevati pregled i izmjene same legislative, gdje će se ona prilagođavati potrebama novog upravnog sustava koji se razlikuje od onog iz koga je taj model potekao.

Biti će potreban određen stupanj koordinacije, ne samo u odnosu na konačni oblik svakog pojedinog sektora, nego i u vezi načina prelaska sa postojeće organizacijske postavke ka željenom konačnom stanju. Ured koordinatora za reformu javne uprave, u suradnji s nadležnim institucijama na svakoj razini vlasti, razmatrat će postojeću praksu i legislative koja se odnosi na preustroj vlade: pojedinačno i skupno. Ured će koordinatora za reformu javne uprave uložiti napor da se izradi niz *smjernica* za radne skupine angažirane na sektorskim reformama. On će također sudjelovati u radu radne skupine, kako bi davao naputke za upravljanje organizacijskim promjenama i koordinirao cijeli postupak, a radi usklađivanja procesa reorganizacije vlasti.

Prijedlozi za promjene u upravnoj strukturi koja uokviruje javnu upravu u BiH biti će uključeni u drugi Akcioni plan ove Strategije.

Upravljanje reformskim procesom

Političke smjernice za provedbu reforme su u nadležnosti svih vlada. *Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i europske integracije* će predstavljati strateško liderstvo reforme širom BiH. On će služiti kao mehanizam za rješavanje značajnih pitanja (uključujući neslaganja u oblasti reforme, gdje će BiH pregovarači s EU morati predstaviti usuglašen stav). Manje značajne nesuglasice i razlike u mišljenju će se rješavati na nižim razinama.

Mehanizmi koordinacije su presudno važni za pružanje podrške ovom procesu. Koordinacijske su zadaće za ovu reformu dodijeljene državnom koordinatorskom uredu za reformu javne uprave. Ured koordinatorskog ureda za reformu javne uprave biti će “*pokretačka snaga*” ove reforme. Državni će koordinatorski ured održavati kontakte sa koordinatorskim uredima oba entiteta i Brčko Distrikta, organizirati redovite zajedničke sastanke (po mogućnosti svakog mjeseca) glede raspravljavanja o pitanjima poboljšanja koordinacije procesa reforme javne uprave širom BiH.

Radno tijelo za reformu javne uprave redovito će održavati sastanke. U radu će tijelo pored koordinatorskog ureda za reformu javne uprave i koordinatorskih ureda iz entiteta i Brčko Distrikta, sudjelovati i predstavnici iz Direkcije za europske integracije, entitetskih institucija nadležnih za europske integracije, te voditelji vladinih tajništva, predstavnici ureda-tajništva za zakonodavstvo, ministarstva pravde u VM BiH i FBiH, Ministarstva uprave i lokalne samouprave u Republici Srpskoj (RS), ministarstva financija, te Vlade Brčko Distrikta.

Članovi radnog tijela za reformu javne uprave diskutirat će o predmetima vezanim za: monitoring i procjenu aktivnosti na reformi javne uprave; usuglašavanje planova rada i drugih planova; potrebe za financijskim resursima i tehničkom pomoću, prikupljanje informacija i podataka koji će omogućiti tijelima odlučivanja da unaprijede procese. Članovi će također koordinirati komunikaciju s vladama i sa širom javnošću, organizaciju promotivnih aktivnosti i javnih manifestacija, te osiguravati političku podršku za dalje korake i mjere u okviru reforme javne uprave.

Reforma će, uopćeno, ovisiti o potpunoj orijentiranosti ka *promjenama* u okviru provedbenih institucija. Na operativnoj razini, *Radne skupine* s predstavnicima nadležnih institucija za provedbu Strategije i njenih Akcionih planova sastajat će se po potrebi radi diskusije o pitanjima vezanim za provedbu, te radi formulacije konkretnih prijedloga. Koordinator za reformu javne uprave će inicirati uspostavu Radne skupine i osigurati neophodnu podršku njihovom radu.

Zajedničkim naporima nekoliko bilateralnih donatora, delegacije EK i Vlada u BiH, formirat će se *Fond za reformu javne uprave* u BiH. Očekuje se da će PAR Fond imati važnu ulogu u pružanju podrške provedbi Strategije reforme javne uprave. Sredstva iz PAR Fonda će služiti kao dopuna raspoloživih proračunskih sredstava kojima će se financirati reforma javne uprave. Ured koordinatorskog ureda za reformu javne uprave utvrđivat će projekte i praviti prijedloge projekata na osnovu ove Strategije i Akcionih planova, u uskoj koordinaciji s relevantnim institucijama BiH i donatorskom zajednicom. Prioriteti će se jasno definirati sukladno potrebama za konkretnom reformskom pomoći i koordinirati glede postizanja ciljeva reforme.

Ured koordinatorskog ureda za reformu javne uprave uspostaviti će sustav za monitoring i evaluaciju (u daljem tekstu: sustav za M i E) kojim će se pratiti napredovanje ka postizanju ciljeva Strategije. Podaci i raščlambe u sklopu monitoringa i procjene služiti će za pružanje podrške tijelima odlučivanja radi poboljšanja procesa izrade politika rada, postizanja optimalne raspodjele resursa i preciziranja planiranih aktivnosti.

Sustav će se sastojati od dva modula za generiranje informacija, te modula za izvješćivanje. Moduli za generiranje informacija uključuju:

- **Monitoring rezultata.** Monitoringom će se rezultata pratiti provedba akcionih planova i Strategije, ali i pokazivati da li se provedba realizira sukladno planu ili ne. Rezultati

će ukazati na neriješena pitanja i određena neslaganja u provedbi na različitim razinama vlasti.

- Monitoring ishoda: Monitoringom će se ishoda generirati informacije o tome da li se provedbom akcija učinkovito podržava postizanje strateških ciljeva. Njime će se pratiti napredovanje ka ostvarenju vizije Strategije, i informirati koliko su provedene radnje doprinijele uspjehu.

Ured će za reformu javne uprave sačiniti dosljedan, jednostavan oblik za svoja redovita izvješća. Ta će izvješća uključivati lako razumljive grafikone i povezane komentare i prijedloge od strane Ureda. Aneksom će se osigurati detaljnije informacije o provedbi Akcionog plana i rezultatima raščlambe monitoringa ishoda.

Izvješća o monitoringu rezultata dostavljat će se na kvartalnoj osnovi. Pravit će se i godišnja izvješća – ona će uključivati rezultate iz monitoringa i procjene i rezultata i ishoda. Izveštajno će razdoblje počinjati usvajanjem Strategije i prvog Akcionog plana. Prva izvješća o rezultatima očekuju se na realizaciju do kraja prvog kvartala 2007. godine, a prva cjelokupna izvješća do četvrtog kvartala 2007. godine.

1. Uvod

Potreba za reformom

Kapaciteti javne uprave u Bosni i Hercegovini (BiH) povećavali su se tijekom posljednjih deset godina, a time je svaka razina vlade postajala sposobnija za ispunjavanje svojih osnovnih odgovornosti. Vremenom se se povećavala i očekivanja građana. Osiguranje osnovne državne uprave nije više dovoljno; svi građani priželjkuju održiv ekonomski i društveni razvoj u okviru članstva u Europskoj uniji (EU). Radi ispunjavanja zahtjeva građana, kao i približavanja europskim integracijama, javna uprava mora proći kroz proces promicanja i reforme.

Uprava bi trebala aktivno sudjelovati u kreiranju politika rada, uključujući regulaciju tržišta, te stimuliranje privatne inicijative. Potrebna je bolja koordinacija na svim razinama, kako bi se izbjeglo donošenje pogrešnih i međusobno kontradiktornih politika i zakona. Javna bi uprava trebala biti u stanju pružati kvalitetne usluge građanima i tvrtkama, a za to je potrebna moderna uprava, fleksibilna i otvorena za sudjelovanje javnosti.

Konačno, za napredovanje ka tim ciljevima potrebna je financijski odgovorna i održiva uprava. Pretjerana potrošnja i kompleksnost uprave odbijaju privatna ulaganja, usporavaju rast i obezvrijeđuju napore u borbi za smanjenje siromaštva. Visoka razina korumpiranosti predstavlja simptom nepravilnosti u radu uprave, čime se troškovi prenose na građane i gospodarstvo.

Zajednički pristup upravnoj reformi predstavlja temelj za ostvarenje naših strateških prioriteta.

Evidentna je potreba za reformom uprave na svim razinama vlasti. Proteklih godina su načinjene ključne promjene u upravljanju financijama, državnoj službi i drugim bitnim oblastima. Sve razine uprave razmatrale su planove za preustroj i racionalizaciju svojih institucija. Međutim, tendencija da se svaka reforma razvija kao odvojen projekt značajno je umanjila sveopću korist od uloženi napore. To se odnosi na sve razine vlasti na svim razinama, a time je ograničena naša učinkovitost u ostvarivanju zajedničkih ciljeva.

S obzirom na kompleksnost i veličinu izazova, mi sve više posvećujemo pozornost reformi naših institucija putem *zajedničkog pristupa* na svim razinama vlasti. Uključili smo značajnu komponentu upravne reforme u našu *Srednjoročnu strategiju razvoja*. Strateški okvir za ubranu integraciju naše zemlje u EU postavljen je u *Strategiji europskih integracija*, naglašavajući da postizanje tog cilja ovisi o kvaliteti uprave, pa se reforma prilagođava ovim strateškim prioritetima predviđenim u vladinim strateškim dokumentima. Reforma javne uprave je također je presudna za uspješnu borbu vlasti protiv korupcije i pomaže provedbu nedavno usvojene Strategije za borbu protiv korupcije.

Ispunjavanje kriterija za pristup EU

Provedba reforme je neobično važna u smislu uspješnog ostvarivanja ambicija BiH za članstvom u EU. Iskustva iz drugih zemalja centralne i istočne Europe pokazuju da put ka članstvu u EU nameće ogromne zahtjeve nacionalnoj upravi. Naravno, uspjeh svake vlade da pristupi EU uvelike ovisi o njenoj sposobnosti da provede reforme.

EU je svjesna veličine izazova i transformacija koje se stavljaju na teret zemlje kao preduvjet za članstvo, pa je sukladno tomu i ponudila jasne smjernice za one zemlje koje žele postati članice EU. Kriterije za pristupanje utvrdilo je Europsko vijeće u Kopenhagenu 1993., a potvrdilo Europsko vijeće u Madridu 1995. godine. Prema kriterijima EU, izgrađeni upravni kapaciteti se smatraju ključnim zahtjevom za članstvo u EU. EU funkcionira primarno putem uprava svojih članica: neophodno je da zemlje-kandidati dokažu da su u stanju usvojiti 35 poglavlja pravila iz legislative EU (*acquis communautaire*), te da imaju kapacitete za njihovu punu provedbu. Drugi pristupni kriteriji predstavljaju predmet političkih obveza, kao i ekonomskih uvjeta. Međutim, politički i ekonomski progres se mora odvijati usporedo s odgovarajućim mjerama na izgradnji kapaciteta.

Upravnom reformom se moraju obuhvatiti i opći i sektorski kapaciteti.

Postoje dva segmenta na kojima bi se trebali razmatrati upravni kapaciteti. Prvi su svakako, *sektorski kapaciteti*. Usvajanje zakona koji su sukladni zahtjevima EU, u oblastima poput poljodjelstva, okoliša, ekonomije ili unutrašnjih poslova, često zahtijeva posebne institucionalne okvire i mogućnosti. (U neslužbenom *Vodiču Europske komisije u smislu osnovnih upravnih struktura potrebnih za provedbu acquisa*.)

Temelj predstavljaju širi *opći upravni kapaciteti*. Pored sektorskih pitanja, opći upravni kapaciteti – način na koji je državna uprava ustrojena, način na koji donosi politike¹, sačinjava i izvršava proračun, ili zapošljava i usavršava svoje osoblje – od presudne su važnosti za cjelokupan uspjeh u radu. Ne postoji unaprijed utvrđen metod za ustroj i funkcioniranje javne uprave u državama-članicama EU. Ipak, vremenom su se stvorile zajedničke vrijednosti i načela javne uprave kod država-članica EU (s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima državnog upravljanja) one predstavljaju uvjete tzv. *Europskog upravnog prostora*. Omjer do kog se država-kandidat drži tih zajedničkih standarda javne uprave predstavlja pokazatelj kapaciteta njene državne javne uprave u smislu učinkovite provedbe *acquisa*, sukladno kriterijima uspostavljenim od strane Europskog vijeća u Kopenhagenu i Madridu. Iskustvo novih država-članica EU ukazuje na važnost ozbiljnih investicija u opće upravne kapacitete: to predstavlja preduvjet da bi uprava mogla usvojiti standarde država-članica EU, kao i temelj za bilo kakvu sektorsku reformu.

Ne postoje opći recepti za utvrđivanje općih upravnih kapaciteta neke zemlje. Stoga Europska komisija na temelju niza kriterija, ocjenjuje veličinu kapaciteta, uključujući i različitu legislativu EU u oblastima poput javnih nabavki, te interne financijske kontrole, smjernica za borbu protiv korupcije, zajedničkih načela upravnog postupanja, te uporedne dobre prakse u državama-članicama, dijelom kodificirane kroz rad programa SIGMA.²

U izvješćima Europske komisije o napretku BiH izražena je velika zabrinutost.

¹ Politika predstavlja pristup rješavanju nekog problema ili poboljšanju određene situacije i je često sadržana u nekom pravnom aktu. *Vidi* posebno Pojašnjenje terminologije, u aneksu Strategije.

² SIGMA predstavlja zajedničku inicijativu OECD-a i EU, u biti financiranu od strane EU Phare programa. U njenom okviru je razvijen niz raščlamba u šest ključnih oblasti javnog upravljanja: Državna služba, Vanjska revizija, Financijska kontrola, Sustavi za upravljanje javnom potrošnjom, Mehanizmi za donošenje politika i koordinaciju, te Sustavi za upravljanje javnim nabavkama. U svakoj od tih oblasti, raščlamba odražava standarde dobre prakse u državama-članicama EU. Više informacija o programu SIGMA, se može naći na adresi: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

Na osnovi tih mjerila, *izvješća EK o napretku* za BiH zabilježili su napredak u oblasti općih i sektorskih upravnih kapaciteta, ali i izkazali zabrinutost. U izvješću za 2005. je sadržan i podsjetnik iz Studije izvodljivosti iz 2003. godine o pregovorima u okviru *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* (SSP), koji poziva na usvajanje i provedbu sveobuhvatne reformske strategije koja bi uključivala sve razine vlasti.

Reforma predstavlja ključni element u Europskom partnerstvu za BiH.

Uspjeh procesa stabilizacije i pridruživanja kroz dalja promicanja u funkcioniranju javne uprave je temeljna komponenta *Europskog partnerstva za BiH*. Revidirani dokument o Partnerstvu za 2005. uključuje usvajanje *ključnih privremenih prioriteta* i iniciranje provedbe sveobuhvatnog akcionog plana za reformu javne uprave. Ključni prioritet *Partnerstva* za sljedeće tri godine je nastaviti sa neophodnim upravnim promjenama putem provedbe planova u okviru reforme javne uprave.

2. Priprema reformske strategije

Obveze u okviru reforme javne uprave

Bosna i Hercegovina već tri godine ulaže napore u izradu sveobuhvatne strategije za reformu javne uprave koja će obuhvatati cijelu zemlju. Dokument *Reforma javne uprave – naš dnevni red* se obvezao na sljedeće:

- Da javna uprava postane ekonomična i dobro organizirana (Obveza 1: Organizacija);
- Da se osigura ekonomična i transparentna potrošnja novca poreznih obveznika (Obveza 2: Sredstva financiranja);
- Da se osigura profesionalizam državne službe na način da zastupa građane kojima je na usluzi (Obveza 3: Osoblje);
- Da javna uprava radi sukladno najboljoj praksi EU (Obveza 4: Procedura);
- Da se osiguraju kvalitetne i građanima dostupne javne usluge (Obveza 5: Javne službe).

Međuvladino radno tijelo (IGTF), kojim predsjedava Ministarstvo pravde BiH, bilo je odgovorno za izradu Strategije za cijelu zemlju i to do jeseni 2004. godine. Rezultati su bili skromni: IGTF nije imao detaljnu raščlambu postojećeg stanja uprave niti preciznu definiciju željenih ciljeva.

Put daljeg rada – uspostava Ureda koordinatora za reformu javne uprave i pregledi javne uprave.

Da bi se krenulo dalje ka ciljevima zajedničke strategije za reformu javne uprave, 2004. godine su se državna, entitetske i Vlada Distrikta, uz pomoć EU po osnovu *Memoranduma o razumijevanju* s Europskom komisijom, dogovorile i provele niz detaljnih pregleda postojećeg stanja uprave i reformskih potreba. Iste godine, Vijeće ministara BiH je usvojilo *Odluku o uspostavi Ureda koordinatora za reformu javne uprave u okviru Ureda predsjedatelja Vijeća ministara Bosne i Hercegovine* i imenovalo je Koordinatora za reformu javne uprave u listopadu 2004. godine.

Sustavni pregled institucija javne uprave BiH (u daljem tekstu: Sustavni pregled) obuhvatio je pitanja općih kapaciteta u šest vodoravnih sustava državne uprave zajedničkih za sve institucije (ljudski potencijali, javne financije, izrada zakonskih propisa, upravni postupak, računalne tehnologije, te institucionalna komunikacija). Sustavni je pregled usporedni pregled postojećeg stanja relevantnih vodoravnih sustava u upravi države BiH, Republike Srpske (RS), Brčko Distrikta i Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) (uključujući neke od kantona), sa željenim krajnjim stanjem koje odgovara najboljoj europskoj praksi.

Usporedo sa Sustavnim pregledom, dodatno su obavljani *funkcionalni pregledi* u devet ključnih sektora – poljodjelstvo, pravosuđe, okoliš, obrazovanje, zdravstvo, policija, povratak, ekonomija, te sektor rada i zapošljavanja. Svrha *funkcionalnih pregleda* je bila da se utvrde i izvrše raščlambe nadležnosti i osnovne funkcije u ključnim oblastima politike, da se izvrši procjena načina raspodjela nadležnosti i obavljanja funkcija; da se napravi usporedba BiH sa situacijom u drugim europskim zemljama; te da se naprave preporuke kojima bi se omogućila racionalizacija i preustroj funkcionalnih nadležnosti odgovarajućih upravnih i drugih relevantnih institucija, kako bi one mogle promovirati učinkovitost i jačati uspješnost u radu. Detaljni ishodi ovih pregleda dati su u konačnom izvješću svakog od tih pregleda.

Detaljan proces pripreme Strategije za reformu javne uprave od strane javnih dužnosnika sa svih razina vlasti

Funkcionalni pregledi su poslužili kao polazna točka za pisanje Strategije reforme javne uprave. Ovaj proces je podržala EK, koja je pružila konkretnu tehničku pomoć Uredu koordinatora za reformu javne uprave.

Kao nadležna institucija, Ured koordinatora za reformu javne uprave je pripremio vlastiti plan aktivnosti za 2005. godinu i započeo proces izrade Strategije za reformu javne uprave početkom 2006. godine. Pružajući podršku izradi Strategije, vlade entiteta i Brčko Distrikta su imenovala koordinate za reformu javne uprave iz svojih uprava. Uz njihovu pomoć, odnosno vlade su odredile ekspertne članove za šest *radnih skupina*, koje su pokrivala sve oblasti vodoravnih kapaciteta (donošenje politika i izrada zakonskih propisa, javne financije, menadžment ljudskih potencijala, upravni postupak, računalne tehnologije, te institucionalna komunikacija). Tijekom ožujka i travnja 2006., tih šest radnih skupina sastajalo se na redovitoj osnovi na lokacijama širom zemlje. Svaka radna skupina kritički je razmatrala početnu situaciju, te utvrđivala kratkoročne i dugoročne reformske ciljeve, skupa s neophodnim mjerama za postizanje ovih ciljeva. Zajednički sastanak svih članova radnih skupina održan je Sarajevu krajem travnja 2006. Taj sastanak se usredotočio na pitanja od zajedničkog interesa za sve radne skupine: primjerice, mehanizme motivacije u okviru konteksta politika u oblasti ljudskih potencijala. Nadgradnjom na dogovorenim prioritetima i ciljevima politike u smislu reforme u svakoj posebnoj oblasti politike, Ured koordinatora za reformu javne uprave je uz podršku tima za tehničku pomoć EK izradio Strategiju za reformu javne uprave. Konkretni aktivnosti, mjere, rokovi i nadležne institucije dogovoreni u okviru svake Radne skupine uneseni su u prvi Akcioni plan za provedbu Strategije.

Oslonac Strategije na čvrstoj viziji

Usporedo s naporima Radnih skupina, Ured koordinatora za reformu javne uprave organizirao je skupove medija, ispitivanje javnoga mišljenja, te tematske radionice u većim

BiH gradovima, na kojim su sudjelovali predstavnicima nevladinih organizacija, akademske zajednice, privatnog sektora i šire javnosti. Cilj je bio kroz ovakve skupove i konzultacije sa ciljanim skupinama izgraditi jasnu viziju za reformu.

Ovi javni događaji, koji se organizirani u cijeloj BiH, otkrili su pitanja i probleme koji su zajednički svim javnim upravama u zemlji. Primjerice, svi su sudionici kritizirali dužinu i trajanje upravnih postupaka, posebno dugačkih postupaka za registriranje poduzeća (uključujući dobijanje mnogobrojnih uvjerenja od različitih tijela javne uprave), te sličnih problema za građane prilikom pribavljanja uvjerenja i sličnih dokumenata. Također je naglašeno da prigovori građana obično ne daju rezultate, a postupak žalbe na odluku nije učinkovit. Još jedan zajednički problem je administrativna šutnja na zahtjeve građana, za koju ne postoji učinkovit lijek, a kao problem je naglašena i nedovoljna uporaba računala u općinskim upravama i kadrovi koje je neophodno obučavati. Također je pomenuto da usluge i informacije koje se nude obično ne zadovoljavaju potrebe građana.

Konzultacije su otkrile da je reforma javne uprave neophodna kako bi se osiguralo poštovanje građanskih prava i povećalo njihovo sudjelovanje u procesu odlučivanja. Pored toga, veoma je važno kroz dodatnu edukaciju osposobiti osoblje da građanstvu pruža kvalitetnije usluge. Neobično je važno u rad administracije uvesti računalne tehnologije, te omogućiti bolji protok informacija od uprave do građana.

Strategija i njeni posebni ciljevi zasnovani su na ovakvoj viziji javne uprave BiH. Premijeri BiH, FBiH i RS izrazili su svoju opredijeljenost za reformu javne uprave na Konferenciji održanoj 22. lipnja 2006. godine u Sarajevu.

3. Vizija, ciljevi i obujam reforme

Ova Strategija za reformu javne uprave predstavlja sveobuhvatan i opći dokument kojim se pruža strateški okvir za proces reforme javne uprave, glede materijalnog promicanja naše uprave tijekom sljedeće decenije.

Naša vizija

Reforma se rukovodi sveukupnom vizijom stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija i odgovornija; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istodobno ispunjavanje svih uvjeta potrebnih za europske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.

Za materijalizaciju vizije neophodna su znanja, ali i veći kapaciteti vlada za izradu učinkovitih i koherentnih politika glede ispunjavanja javnih strateških ciljeva: učinkovitijih upravljačkih sustava, unaprijeđenih ustrojnih struktura, te konačno, uprave usmjerene na pružanje boljih usluga građanima, kojom se osiguravaju ekonomična uprava i potpuno odgovorno korištenje resursa.

Dva osnovna strateška cilja

Radi ostvarivanja ove vizije, Strategija za reformu javne uprave se fokusira na promicanje *općih upravnih kapaciteta*, putem reforme osnovnih vodoravnih sustava i struktura državnog upravljanja.

Strategijom se također pružaju konkretna usmjerenja za stvaranje *koherentnijih upravnih struktura* u okviru i između različitih razina uprave, te za *kontrolirane promjene* koje vode željenim ciljevima u okviru svakog od sektora.

U okviru Strategije će se uglavnom raditi na promicanju *centralnih uprava* na razini BiH, Entiteta i Brčko Distrikta. Ipak, reforma ovog obujma sobom nosi temeljne promjene u načinu funkcioniranja svih institucija, što će prirodno utjecati na općinske i kantonalne uprave i širi javni sektor.

Operacionalizacija Strategije

Konkretna operacionalizacija Strategije u akcione planove odvijat će se *faznim pristupom*. U povezanim će se fazama izraditi dva posebna akciona plana.

Prvi Akcioni plan – koji će se usvajati skupa sa Strategijom – sadržavati će konkretne prijedloge za razvoj *općih kapaciteta* uprave. Na osnovu preporuka *Sustavnog pregleda institucija javne uprave* koji je financirala EK, ovaj Akcioni plan ima za cilj razvijanje *kapaciteta za učinkovito i koherentno donošenje politika rada i koordinaciju* radi ispunjavanja javnih ciljeva; te izgradnju, jačanje/konsolidaciju i usklađivanje općih sustava *javnih financija, menadžmenta ljudskih potencijala, upravnog postupka, računalnih tehnologija, te institucionalne komunikacije*.

Iako je razvoj općih upravnih kapaciteta neophodan, on nije dovoljan za promicanje uspješnosti u funkcioniranju uprave. U drugoj polovici 2006. i prvoj polovici 2007. pripremit će se drugi Akcioni plan, koji će se fokusirati na stvaranje uvjeta za razvoj *sektorskih kapaciteta* u ključnim sektorima politike. Naslanjajući se na preporuke iz funkcionalnih pregleda koje je financirala Europska komisija u okviru ključnih javnih sektora, ovim Akcionim planom dat će se konkretni prijedlozi za promicanje koherentnosti i učinkovitosti uprave i njenih institucija, te za smanjenje rascjepkanosti u okviru i između razina vlasti. Da bi se izbjegli nesporazumi, trebalo bi naglasiti da se u okviru procesa reforme javne uprave neće ići na ustavne reforme; ali će se donijeti određeni relevantni prijedlozi za promicanje rada uprave, te time izgradnju efektivnije upravne strukture u BiH.

Prva faza: ostvarivanje privremenih ciljeva reforme do kraja 2007. godine

Privremeni cilj (koji treba ispuniti do kraja 2007. godine), je generalno inicirati, ili konsolidirati, te promicati, reformu ključnih vodoravnih sustava i struktura državnog upravljanja.

Temeljem toga, provedba mnogih mjera iz prvog Akcionog plana počinje odmah – radi održavanja dinamike rada i ostvarivanja prednosti, već na početku reforme za sve institucije, na svim razinama.

U tom razdoblju će se početi s razradom daljih prijedloga u oblastima gdje se prvim Akcionim planom daju samo opća usmjerenja (primjerice, neki aspekti u reformi ljudskih potencijala i upravnog postupka; reforma centralnih kapaciteta za donošenje politika, itd).

Obavit će se iscrpne konzultacije po tim prijedlozima i kad se oni dogovore, te aktivnosti će se dodati na prvi Akcioni plan u vrijeme njegova ažuriranja.

Druga faza: kraj 2007. do kraja 2010. godine – osvarivanje srednjeročnih ciljeva

S potpisivanjem SSP-a između EU i BiH, javna uprava na svim razinama treba imati kapacitete za otpočinjanje usvajanja *acquisa* i za osiguranje dostatne koordinacije po pitanjima EU integracija i na različitim razinama vlasti.

Srednjeročni ciljevi do 2010. godine su uspostava osnovnih vodoravnih sustava, ojačanih i usklađenih, te promicanje sektorskih i okomitih funkcija: radi ispunjenja očekivanja građana u smislu učinkovitijih institucija, te radi postizanja opće i sektorske sposobnosti prilagodbe i provedbe *acquisa* na jedinstven način u cijeloj BiH.

Treća faza: siječanj 2011.– 2014. godine – provedba stalnih ciljeva

U ovoj fazi, proces europskih integracija će zahtijevati sve više standarde javne uprave. Cilj BiH je da dostigne razinu upravnih kvaliteta i institucionalnu sukladnost za provedbu *acquisa*, kojom bi ispunjavala kriterije i standarde država-članica EU u okvirima Europskog upravnog prostora do kraja 2014. godine. Radi ostvarivanja tih ciljeva, u drugoj polovici 2010. godine obavit će se procjena provedbe iz prethodnih razdoblja. Planirat će se nove aktivnosti u ključnim oblastima upravne reforme, između ostalog u oblastima gdje nije došlo do dovoljnog napretka.

4. Razvoj općih upravnih kapaciteta

Ključni zahtjevi za reformu općih upravnih kapaciteta

Veliki broj dosadašnjih raščlamba fokusirao se na opće sustave upravljanja. Kao što je ranije pomenuto, «*Sustavni pregled javne uprave*» revidirao je stanje vodoravnih sustava i struktura na razinu BiH, entitetsku razinu i na razinu Brčko Distrikta. Pregledom su identificirani ozbiljni problemi u javnoj upravi BiH i date su točno određene preporuke za poduzimanje daljih aktivnosti. Ključna pitanja odnosila su se na: nedostatak kvalificiranog i adekvatno obučenog osoblja, preopterećenost procedurama, slabe analitičke i kapacitete za koordinaciju, te usitnjene i nepovezane sustavima odgovornosti i kontrole.

Najveći uzrok tih problema jeste postojeće slabo stanje vodoravnih sustava unutar revidiranih institucija, neučinkovito upravljanje tim sustavima. To nije iznenađujuće; većina institucija ne posjeduje analitički kapacitet za postavljanje strateških ciljeva za koje se očekuje da bi ih vodoravni sustavi podržavali. Bez *jasno određenih* strateških ciljeva za buduće razdoblje nije moguće računati na potpune, pozitivne učinke uvođenja modernog sustava upravljanja kadrovskim resursima ili primjene novih računalnih tehnologija. Kako bi se razvio potencijal vodoravnih sustava koji bi mogli podržati postizanje upravnih ciljeva, neophodno je razvijati opće *kapacitete za donošenje politika* u okviru uprave. Ova se reforma fokusira na funkcioniranje Vladinih Tajništva; donošenje procedura za određivanje programa i prioriteta u radu vlada; i na kapacitete za donošenje politika na razini pojedinačnih institucija. Ova reforma se mora razvijati usporedo s reformom vodoravnih sustava.

Kao drugo, za reformu je potrebno ulagati u razvoj *vještina* uključenog osoblja, i na razini pojedinačnih specijalista i na razinu najvišeg rukovodstva. Za reformu je također potrebno obaviti *organizacijsku rekonstrukciju* u okviru naših institucija. Jedinice ili dužnosnici koji rade na ključnim vodoravnim funkcijama – poput normativnih pitanja, ljudskih potencijala, upravljanja financijama, računalnih tehnologija ili institucionalne komunikacije – bit će locirani u blizini najvišeg rukovodstva da bi igrali bitniju ulogu u okviru institucije.

Za reformu je također potrebno *povećati* sposobnosti odgovornih institucija u oblastima menadžmenta, monitoringa i kontrole; Agencije/uprave za državnu službu i druge centralne personalne jedinice, Vladina Tajništva, Ministarstva financija, Vladine centralne urede za informiranja, centralnu IT jedinicu, pa čak i upravnu inspekciju, koja također vrši određene elemente centralne koordinacije i kontrole nad upravnim odlučivanjem u pojedinačnim institucijama. Reformom će se razviti kapaciteti ovih tijela u smislu odigravanja koordinirajuće uloge u cijelom sustavu, uspostave standarda i pružanja određenih usluga drugim institucijama. U isto vrijeme, povećani kapaciteti postignuti reformom omogućit će takvim centralnim jedinicama na svim razinama da odigraju aktivniju ulogu radi osiguranja bolje koordinacije i suradnje *na svim razinama vlasti*.

U Odjeljcima 4.1 do 4.6 ove Strategije opisuje se kako će se riješiti ovi izazovi.

4.1. Razvoj kapaciteta za donošenje politika i koordinaciju

Pregled

Osnovni je zahtjev za Vijeće ministara kao i sve vlade da osiguraju koherentnost politika. Nedosljednost politika dovodi do povećanog rizika od dupliranja, neučinkovite potrošnje, niže razine usluga, poteškoća u ostvarivanju strateških ciljeva Vlade, te na kraju i smanjenja upravljačkih kapaciteta. Izgradnja koherentne politike iziskuje izradu politika koje nisu nedostatne u smislu legalnosti ili materije koju obrađuju – za koje su utvrđeni financijski resursi i ljudski potencijali – i u kojima su utvrđeni i pomireni različiti interesi u okviru uprave kao i izvan uprave. Za to je potrebno imati *koherentan pristup* donošenju politika i koordinaciji, uključujući: razvoj kapaciteta centralnih struktura kreiranja politika radi koordinacije i razvoja strategija i sveukupnih politika, te interakcije jednih sa drugima; te kapaciteta pri nadležnim ministarstvima za donošenje politika, te za međusobno povezivanje s drugim ministarstvima na istim ili različitim razinama vlasti.

Kapaciteti za donošenje politika i koordinaciju su također važni za proces *europskih integracija*. Pošto je sustav odlučivanja u EU zasnovan na sudjelovanju članica, Poglavljem 34³ *acquisa* se od zemalja koje žele da se pridruže EU zahtijeva uspostava neophodnih tijela i mehanizama radi osiguranja njihove sposobnosti za učinkovit rad u budućnosti, u sastavu uprave EU. U *Europskom partnerstvu* se od BiH konkretno traži da osigura odgovarajuću koordinaciju u donošenju politika između svih razina vlasti.

U raščlambi programa SIGMA se po tom pitanju (raščlamba o *Mehanizmima donošenja politika i koordinacije*), na osnovu prakse u državama-članicama EU, ukazuje na kapacitet Vladinih Tajništva i drugih centralnih tijela za koordinaciju postupanja, uključujući

³ Najnoviju kodifikaciju poglavlja *acquisa* naći ćete na adresi:
http://ec.europa.eu/comm/enlargement/negotiations_hr_tk/chapters.htm#Chapters.

postupanje po pitanjima politike EU. Mjerila iz raščlambe su: *koherentnost okvira za donošenje politika, međuministarska konzultacija po pitanju prijedloga politika, aranžmani za planiranje dnevnog reda vlade, mehanizmi za rješavanje sporova, učinkovitost centralnih kapaciteta za koordinaciju, postojanje centralnih strateških kapaciteta, te aranžmani europske koordinacije.*

U nekoliko studija programa SIGMA daju se smjernice o zahtjevima za izgradnju kapaciteta za razvoj politika na centralnoj razini, te na razini pojedinačnih ministarstava. Tim studijama se naglašava da većina vladinih ureda u zemljama EU, tj. upravnih jedinica koje opslužuju šefove vlada (obično premijera), i Vlade / Vijeća ministara, obavljaju sljedeće poslove koordinacije:

- Koordinacija u pripremi sjednica Vijeća ministara ili vlade;
- Koordinacija pravne usklađenosti;
- Koordinacija u pripremi programa Vijeća ministara i vlada, kao i prioriteta i njihovu povezanosti s proračunom;
- Koordinacija u sadržaju prijedloga politika za Vijeće ministara / Vladu;
- Koordinacija priopćenja, primjerice priopćenja za tisak;
- Koordinacija u praćenju rada Vijeća ministara ili Vlade;
- Koordinacija u odnosima s drugim dijelovima države (predsjednik i Parlament), ili sa drugim razinama (u federalnim državama); te
- Koordinacija posebnih vodoravnih strateških prioriteta, poput reforme javne uprave ili Europskih integracija.

Ministarstva igraju važnu ulogu u procesu donošenja politika. Zemlje EU ulažu u ustanovljenje resursa za raščlambu i strateško planiranje radi pružanja pomoći kod odlučivanja i razvoja javnih politika. Radi procjene potreba za odlučivanjem, te prednosti naspram troškova do kojih to dovodi, institucije u članicama EU generalno koriste metodologije procjenjivanja utjecaja.

Trenutačna situacija u BiH

U kontekstu BiH – sa njenim *kompleksnim* ustavnim sustavom, i višeslojnom vlašću – postoji velika potreba za oslanjanjem na solidno razvijene kapacitete koordinacije. Međutim, nijedna od vlada niti Vijeće ministara trenutačno ne posjeduje adekvatnu podršku od svojih centralnih struktura, koje su rascjepkane i sastoje se od jedinica prilično neovisnih jedna od druge, uz mali stupanj koordinacije. Postojeće funkcije su uveliko tehničke prirode; obuhvaćaju upravljanje logistikom za pripremu sjednica Vijeća ministara ili Vlade, i određenih ograničenih kapaciteta na vršenju procjene pravne usklađenosti nacрта zakonskih akata. Na svim razinama vlasti, kapacitet za strateško planiranje, koordinaciju politike i monitoring je vrlo ograničen. Povezanosti i koordinacija između različitih razina vlasti u cijeloj BiH su također ograničeni, iako su ustanovljene potrebe za tim i postavljeni formalni zahtjevi. Kapacitet Vlade FBiH u smislu koordinacije pitanja politike s njenim kantonima ne postoji, čak i u oblastima zajedničke/skupne nadležnosti predviđene Ustavom FBiH. Na svim razinama, Pravilnici Vlade ne obrađuju na adekvatan način različite aspekte pripreme politike, međuministarskih konzultacija, pregleda politike i koordinacije, ili uz podršku Vladi i njenim radnim tijelima od strane Vladinog Tajništva.⁴

⁴ Vidi pregled centralnih kapaciteta u donošenju politike u BiH koji je obavila SIGMA.

Na razini ministarstava nedovoljna je spoznaja važnosti razvoja politike; većina ministarstava ide izravno na izradu legislative, bez dostatne prethodne raščlambe. To nepostojanje procjene utjecaja često rezultira nedostacima vezano za naknadnu uspješnu primjenu te legislative; ciljevi javnih politika često ostaju neostvareni. Još jedan neželjeni učinak je mogućnost pretjeranog zakonskog reguliranja, što predstavlja pravo opterećenje po društvo.

Ključni korak je poduzet u siječnju 2005. kada je Parlament BiH usvojio "*Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine*" (u daljem tekstu: "Jedinstvena pravila"). Njima se od Vladinih tijela traži da vrše procjenu utjecaja novih pravila i da dokumentiraju omjer koordinacije i konzultacija koji se provode u pripremnoj fazi. Tajništvo za zakonodavstvo u Vladi RS donijelo je slična pravila za izradu propisa. Bez obzira na to, ova dva pravilnika se ne primjenjuju dosljedno, i kapacitet za kvalitetnu izradu pravnih propisa u pojedinačnim institucijama i dalje je nedostatan. Takva pravila ne postoje na razini FBiH niti kantona. Tijela Brčko Distrikta obično primjenjuju Jedinstvena pravila, ali ona formalno nisu sankcionirana od strane Vlade niti od strane Skupštine Brčko Distrikta. Pored toga, iako pravila koja se koriste u institucijama BiH i RS imaju dosta toga zajedničkog, postoje i bitne razlike, primjerice, u odnosu na njihov odnosni raspon primjene, tj. Jedinstvena pravila se trebaju primjenjivati u svim institucijama na državnoj razini koje se bave izradom pravnih propisa, uključujući Parlamentarnu skupštinu. Za razliku od Jedinstvenih pravila, Pravila za izradu propisa u RS obvezuju samo ministarstva u RS na njihovu uporabu, pošto ih trenutačno još nije odobrila Narodna skupština RS. Ova dva kompleta pravila se također razlikuju u smislu zahtjeva u organizaciji procesa izrade propisa, broja osoblja u normativnim jedinicama, pripremi prijedloga politika, itd, i u pripremi prečišćenih verzija zakona, itd.

Postoji značajna potreba za jačanjem *procedura* za: reakciju na strateške dokumente Vlade; za izradu godišnjih planova rada u oblasti donošenja politike; za međuministarske konzultacije i konzultacije različitih razina vlasti; za konzultiranje vanjskih interesnih skupina; proces međuministarskog odobravanja nacrtu pravnih propisa; te procedure monitoringa, procjene i izvješćivanja o postignućima i nedostacima u donošenju politika.

Konačno, veliku zabrinutost predstavlja *slaba veza* između odlučivanja u donošenju politike i procesa pripreme proračuna. U proces donošenja proračuna se stupa bez precizne procjene prioriteta u donošenju politika uprave. Oskudna sredstva se koriste za postizanje niza različitih ciljeva politike, ali nikada ne mogu osigurati dovoljno sredstava za njihovo postizanje. To je odraz nedostatka rukovodnog angažmana u procesu donošenja proračuna, te ograničene svijesti u okviru odjela za financije o stvarnim prioritetima koje ima svaka pojedina institucija. Ovaj proces kulminira kada se nacrti proračuna rade uz nedostatne informacije i vrlo malo komunikacije sa drugima.

Prioriteti u reformi

Glavni prioritet u procesu upravne reforme jeste:

- *Promicati centralne kapacitete za donošenje politika na svim razinama vlasti i koordinaciju među različitim razinama vlasti;*
- *Promicati kapacitet za donošenje politika na razinu pojedinačnih institucija, te*
- *Jačati vezu između razvoja politike i izrade proračuna.*

4.1.1. Promicanje centralnih kapaciteta za donošenje politika

Strateški cilj reforme je promicati: *strukturu, kapacitete i učinkovitost u radu Vladinih Tajništva, čime bi se jačali sustavi za donošenje politika na svim razinama vlasti i poboljšala i koordinacija među različitim razinama vlasti*. Za reformu će biti potrebni novi organizacijski aranžmani, procedure, osoblje, te razvoj koordinacijskih kapaciteta kod Vladinih Tajništva. Pošto bi institucije i procedure trebale biti usko povezane, početna točka reforme će biti da se zajednički formuliraju konkretni prijedlozi za institucionalne aranžmane i prijedlozi za promjene Vladinih Poslovnika. Ti prijedlozi će se provoditi aktivno i putem konkretnih radnji.

Tajništvo vlada će postati primarno koordinacijsko tijelo čija je glavna zadaća da održava učinkovit i koherentan rad pojedinačnih ministarstava i drugih upravnih tijela, i to:

- Bit će zadaća i nadležnost tajništva da vrše koordinaciju u pripremi *Vladinih programa i prioriteta*, na osnovi inputa koji dostave ministarstva, te da osiguraju usklađenost prijedloga za donošenje politike od strane ministarstava sa strategijama Vlade, te dostatnost zastupljenosti pitanja koja se tiču svih razina vlasti i svih sektora; kao i pregled formalnih i materijalnih aspekata nacрта i drugih podnesaka koja se dobiju od ministarstava, i njihovo vraćanje na dalju doradu ovisno o potrebi.
- Pored toga, oni će se angažirati na pripremi *programa rada za Vladu/VM*; kao i na *praćenju napretka* u provedbi programa, te po potrebi i njegovoj reviziji. U tom slučaju, tajništva će imati *ovlasti* za vršenje prosudbi u sastavljanju programa rada – na osnovu inputa koji dobiju od ministarstava.
- Oni bi također trebali raditi na razvoju *kapaciteta* radi: održavanja dobrih odnosa s Parlamentom a radi osiguranja dostatne zastupljenosti Vladinih interesa u smislu donošenja zakonskih propisa koji potječu od Vlade; kao i *na praćenju uspješnosti u radu* ministarstava u smislu ispunjavanja rokova uspostavljenih u Vladinim odlukama.

Nadalje, centralne strukture na svim razinama vlasti u BiH će uključivati kapacitet za međusobnu interakciju i koordinaciju. Tajništvo Vlade FBiH imat će kapacitet za koordinaciju odnosa s kantonima. Nadležnost svake razine vlasti u smislu kooperativnog rada će se odražavati u strukturi i kadrovskoj popunjenosti struktura vlasti na svim razinama.

4.1.2. Promicanje kapaciteta za donošenje politika u pojedinačnim institucijama

Reforma centralnih kapaciteta za donošenje politika odvijat će se usporedo s povećanjem kapaciteta za donošenje politika u *ministarstvima*. Ona su primarna tijela za izradu i monitoring provedbe politika i zakonskih propisa u svojim oblastima nadležnosti.⁵ Strateški

⁵ Iako velika većina aktivnosti u smislu razvoja politika i izrade zakonskih propisa leži na ministarstvima, reforme se proširuju i na druga upravna tijela (primjerice, agencije, direkcije, itd.), koje također mogu razvijati politike i pravne akte.

cilj je sljedeći: *razvijati kapacitet ministarstava u smislu izrade kvalitetnih prijedloga, te konzultacije i procjene mogućih utjecaja; tako da materijali koji dolaze iz ministarstava budu dostatnog kvaliteta i da centralne jedinice mogu osigurati kompetentno odlučivanje.*

Reforma će za cilj imati jačanje procedura u okviru ministarstava u smislu davanja odgovora na *strateške dokumente* Vlade. Tom praksom će se osigurati da ministarstva mogu raščlaniti odobrene strateške dokumente Vlade, i odgovoriti svojim vlastitim inicijativama za donošenje politika usklađenih sa strategijom, te doprinijeti njihovoj realizaciji.

Promicat će se i procedure za *izradu godišnjih planova rada*. Reformiranim procedurama će se osigurati da se u inputima u godišnji program rada Vlade dostatno uzimaju u obzir Vladini prioriteti, posebno prioriteti vezani za usklađivanje s legislativom EU, i da postoji proces interne koordinacije radi osiguranja realnosti i umjerenosti cjelokupnog podneska ministarstva.

Kako donošenje zakonskih propisa predstavlja jedinstven i najvažniji mehanizam za izvršenje Vladinih politika, glavni cilj reforme je ojačati *kvalitet u donošenju zakonskih propisa* u institucijama jačanjem razvoja politika i vještina u izradi zakonskih propisa u okviru institucija.

Posebni strateški ciljevi reforme uključuju održavanje da:

- Izrada zakonskih propisa (i drugih instrumenata politike) počinje tek nakon procjene opcija politike, u smislu njihovih vjerojatnih utjecaja i provodivosti, te nakon što se voditelj institucije (primjerice, najčešće nadležni ministar), ili nekad Vlada (kod ključnih zakonskih propisa), složi i odobri preferiranu opciju;
- Osoblje angažirano u strateškom planiranju, raščlambi politika i izradi zakonskih propisa ima dostatnu razinu specijaliziranosti i povremene obuke.
- Izrada zakonskih propisa u cijeloj BiH bude zasnovana na zajedničkim standardima u smislu forme, formata, stila izrade, itd.
- Ministarstva razvijaju neophodne kapacitete za postupno preuzimanje prava EU, sukladno zahtjevima procesa EU integracija.
- Provjere usklađenosti se koriste sustavno u tijeku izrade propisa, uključujući provjere nomotehnike i stila; usklađenosti s ustavom, te s postojećim zakonima i pravnim sustavom, utjecaj na proračun, provjere učinaka, *acquis* EU, itd.
- Se donošenje zakonskih propisa koje iniciraju izravno članovi Parlamenta razvija sukladno istim zahtjevima za kvalitetom kao i akti koji potječu od Vlade.

Vrlo važna zadaća će biti izgradnja kapaciteta nadležnih ministarstava na *međusobnoj koordinaciji*, na rutinskoj osnovi. Do takvih konzultacija treba doći što je prije moguće u okviru procesa razvoja politika. Strateški cilj je riješiti što je više moguće nesporazuma prije nego što stavke dođu do Vladinih povjerenstava ili sjednica. Posebno Vladine sjednice ne bi trebale biti preopterećene ogromnim brojem detaljnih pitanja; njih je bolje rješavati na nižoj razini koordinacije, ako bi kapaciteti bili bolje razvijeni. Također je neophodno jačati praksu međuministarskih konzultacija na različitim razinama vlasti. Nerazvijanjem takvim

kapaciteta za međuministarske konzultacije, u okviru nadležnih ministarstava koja imaju nadležnosti vezane za EU (poput poljodjelstva, transporta, okoliša, industrije, itd.), zasigurno će se slabiti sposobnost BiH za uspješno pregovaranje o članstvu u EU.

Nadalje, bez podrške i razumijevanja *građana*, teško je praviti i provoditi dobre politike. Angažiranje građana u proces odlučivanja po pitanju politika jeste dobar način da se dođe do planiranja, kreiranja i realizacije boljih politika, te osnovni element dobrog upravljanja državom. Ministarstva će koristiti nove pristupe za informiranja građana i angažirati ih tijekom procesa donošenja javnih politika.

Za provedbu legislative često je potrebno razviti posebnu *sekundarnu* legislativu. Za to će također biti potrebne konzultacije i procjene troškova i potrebnih resursa. Ministarstva će ustanoviti procese radi pripreme takvih akata u zahtijevanim rokovima. Ona će isto tako osmišljavati posebne *procedure monitoringa i procjene* radi osiguravanja mogućnosti prilagodbe politika u svjetlu napretka, novih informacija i izmjene okolnosti.

4.1.3. Promicanje veze između ciljeva politike i proračuna

Postoje dva aspekta između politike i proračuna: s jedne strane, proračun je osnovno sredstvo kojim Vlada provodi svoje strateške prioritete, a s druge strane, provedba ciljeva politike je ograničena raspoloživošću proračunskih resursa. Zbog tih aspekata koji utječu jedan na drugi, proračun treba jasno odražavati ciljeve politike; tijela odlučivanja moraju utvrđivati prioritete politike, zbog nedostatnosti sredstava. Sustavnijim razmatranjem veze između politike i proračuna poboljšat će se položaj uprave u smislu izrade niza različitih odluka koje su od ključne važnosti za uspjeh ili neuspjeh njenog rada na svim razinama aktivnosti. To uključuje:

- Pristupanje postavljenim strateškim prioritetima uz potpunu svijest o finansijskim utjecajima svakog postavljenog prioriteta, te o raspoloživim resursima za uspjeh u kratkoročnom i dugoročnom planiranju proračuna.
- Promicanje komunikacije u okviru institucija, između interesnih skupina koje definiraju politike i finansijskih jedinica, i
- Jačanje komunikacije između institucija, Ministarstva financija i Vlade, radi osiguranja uključenosti ciljeva politike u proračun.

Pravni akti će se dostavljati Parlamentu samo uz uključenu raščlambu njihovih finansijskih utjecaja, te potencijalnu raspodjelu resursa kojom će se osigurati dostatno financiranje za njihovu provedbu. Pravni akti za koje se smatra da nisu provodivi zbog svog značajnog utjecaja na proračun, ili će se revidirati od strane institucije koja ih je sačinila ili će se povlačiti.

Ostvarenje ovog cilja prirodno da se vezuje uz reformu u sektoru javnih financija. Promicanje veze između ciljeva politike, raspodjele potrošnje i planiranja i raspodjele proračuna predstavlja stvarno pitanje na svim razinama, za koje su potrebni dosljedan napor i suradnja između institucija.

4.1.4. Ključne aktivnosti

Do 2007. će se realizirati sljedeće osnovne mjere, radi otpočinjanja promicanja kapaciteta odlučivanja i koordinacije pri donošenju politika:

- Vijeća ministara BiH i entitetske vlade formirat će radnu skupinu koja će razmatrati i diskutirati o preporukama za promicanje strukture, kapaciteta i učinkovitosti u radu Generalnog Tajništva Vijeća ministara i vladinih tajništva, te početi razvijati i provoditi konkretne prijedloge za razvoj kapaciteta, te za promjene u Vladinim Poslovnicama i Poslovniku o radu Vijeća ministara.
- Izradit će se prijedlozi za pojašnjenje procesa izrade godišnjeg plana rada Vlade, rada interinstitucionalnih (i međuvladinih) radnih skupina i procedura za konzultacije i raščlambu po pitanju nacрта zakonskih propisa.
- Ministarstva će vršiti procjenu postojećih kapaciteta u smislu organizacije i ljudskih potencijala radi obavljanja procesa strateškog planiranja, raščlambe politika i izrade zakonskih propisa, te usvajanja najprikladnijih aranžmana interne organizacije.
- Usvajat će se ili usklađivati pravila radi osiguranja zasnovanosti izrade zakonskih propisa širom BiH na zajedničkim standardima; te njegove usklađenosti s EU *acquisom*, te praksom u državama-članicama EU.
- Ustanovit će se sveobuhvatna baza podataka za legislative u BiH, njoj će se moći pristupiti s jedne točke, i putem integriranog web portala.

Reforma će biti uokvirena sljedećim ključnim radnjama koje treba provesti do 2010. godine:

- Sve vlade i Vijeća ministara BiH će u potpunosti provesti nove organizacijske aranžmane, procedure i popunjenost osobljem, radi reforme centralnih struktura i jačanja koordinacijskih kapaciteta pri Vladinim Tajništvima i Generalnom tajništvu Vijeća ministara;
- Ministarstva će u potpunosti usuglasiti svoje interne procedure i organizacijske strukture sa procedurama koje podupiru cijeli sustav izrade politika, te bolje stručno osposobljavanje osoblja u smislu korištenja metodologija za procjenu utjecaja;
- Pravila za izradu zakonskih propisa dosljedno će se primjenjivati u cijeloj zemlji, uz zahtijevanu provjeru usklađenosti (uključujući i usklađenosti s EU *acquisom*);
- Osmisliti će se formalni mehanizmi radi osiguranja izravnog iniciranja izrade zakonskih propisa od strane članova Parlamenta, njihove izrade sukladno zahtjevima kvaliteta zajedničkim za cijeli sustav izrade pravnih propisa.

Ove aktivnosti su detaljno opisane u Dijelu I Akcionog plana I na Strategiju: radnje članova Parlamenta 1-5.

4.2. Javne financije

Pregled

Sustav upravljanja javnim financijama je definiran procedurama putem kojih se javna sredstva preusmjeravaju i upravljaju na način kojim se osigurava fiskalna stega, prate strateški prioriteti i osigurava učinkovita uporaba javnih sredstava. Procedure obuhvataju praćenje fiskalne stege održavanjem javnih troškova unutar granica datih proračunom. Ovaj proces primorava institucije na određivanje prioriteta i raščlambu opcija politike radi

raspodjele resursa u one oblasti kojima u najvećem obujmu doprinosi ispunjavanju ciljeva Vlade (tj., uspostavlja se veza između proračunskog procesa, srednjoročnog okvira rashoda i državnih programa). Korištenjem javnih fondova na učinkovit način (dostizanjem relativno visokih rezultata uz relativno male troškove) i na učinkovit način (postizanjem očekivanih rezultata), a što je od presudne važnosti, povećava se vrijednost sredstava pri financiranju strateških prioriteta.

Važnost reforme za Europske integracije

Javne financije su oblast najviših očekivanja od strane EU. Ne postoje strogo određene obveze vezane za EU standarde u okviru određenog proračunskog modela. Međutim, kad se govori o upravljanju fondovima koji potiču iz EU ili će biti usmjereni prema EU proračunu, *Acquis* definira indirektne zahtjeve o načinu u smislu formiranja državnih proračuna. Poglavlje 17 *acquisa*, vezano za ekonomsku i monetarnu politiku, zahtijeva napore na srednjoročnom fiskalnom programiranju radi sudjelovanja u zajedničkim fiskalnim mehanizmima nadgledanja unutar EU. Dostignuća u upravljanju proračunskim sustavom koriste se kao sveukupni indikator uspješnosti u radu kojim se ukazuje na spremnost za pristupanje EU. S tim u vezi, fiskalni detalji razrađeni su u SIGMA raščlambi koja obuhvata cjelokupni razvoj proračunskog procesa. SIGMA osnove mjere kvalitete: proračunskih propisa, odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti, obujam proračuna, srednjoročnog okvira proračuna, slijeda proračunskog procesa, proračunskog upravljanja javnim investicijama, izvršenja proračuna i monitoring, računovodstvo i izvješćivanje, kao i mogućnosti promicanja upravljanja javnom potrošnjom.

Poglavlje 32 *acquisa* odnosi se na usvajanje međunarodno dogovorenih i usklađenih EU načela, standarda i metoda internih financijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC). Kako EU osigurava sredstva za razvoj svojih članica, ona očekuje da će interne kontrole javnog sektora obuhvatati «ex-ante» kontrolne postupke «ex-ante», tekuće i «ex-post» kontrolne postupke koje će poduzimati neovisni interni revizori uz podršku centralne metodološke i koordinacijske jedinice. Poželjno je da dodatno aktivno djeluje funkcionalna i neovisna Vrhovna revizorska institucija (SAI) sa vidnim utjecajem na događanja u oblasti javnih financija. Radi provedbe decentraliziranog upravljanja pretprijetnom pomoći EU, u relevantnim institucijama će se morati provesti neki od osnovnih zahtjeva PIFC-a, primjerice institucionalni i organizacijski okviri s jasnom raspodjelom dužnosti, pismenim procedurama, računovodstvenim sustavima sukladno standardima EU, te neovisnim funkcijama interne revizije.

Trenutačna situacija

U posljednjih šest godina, oblast javnih financija konstantno prolazi kroz proces reformi. Reformama se nije pristupilo na strateški, niti na sveobuhvatan način, već su se započele stihijski, kada su uočeni nedostaci unutar sustava. Značajne slabosti i dalje postoje unutar sustava – to su glavna uska grla za sve reformske napore u svim oblastima i sektorima, i njihovom rješavanju se mora pristupiti radi što boljeg funkcioniranja uprave.

Prva velika reforma, uvođenje *jedinstvenog računa trezora*, pokrenuta je kada je zatvaranje zavoda za platni promet zahtijevao prelazak dijela njegovih ranijih nadležnosti (vezano za praćenje javnih prihoda) na ministarstva financija. Reforma je predstavljala značajan doprinosu u radu vlada na razinu BiH, entiteta i kantona. Ministarstva financija su postala odgovorna za sva plaćanja organa javne uprave, što je rezultiralo izravnim uštedama javnih

sredstava, kao i sve odgovornijom i transparentnijom javnom upravom. Povećala se i učinkovitost javne uprave, jer se potrošnja javnih sredstava sve više vezala za usvojeni proračun.

Drugi veliki reformski napor je u proračunskom procesu kroz uvođenje i proširenje srednjoročnog okvira rashoda (MTEF) koje je obuhvatilo razinu BiH u 2005.g. (te Brčko Distrikt u 2006.g.), kantone u 2006. godini i po mogućnosti Brčko Distrikt u 2006. godini, čime bi se cijela BiH uključila u taj proces reforme. Međutim, proračunski proces treba dalje razvijati kako bi on postao učinkovit instrument politike. U Strategiji treba obraditi niz slabosti u proračunskom procesu. Slaba karika između ciljeva politike i realnog proračuna je jedan važan primjer za to. Nedostatak koordinacije između Vladinih agencija i Ministarstva financija tijekom izrade zakona često rezultira donošenjem pravnih akata koji se ne mogu provesti zbog manjka sredstava u fondu. Proračunski kalendari, iako su precizniji nego ranije, još uvijek nisu u potpunosti usuglašeni na različitim razinama vlasti i njihovo će potpuno usklađivanje zahtijevati izmjene i dopune zakonskih akata, od kojih su neki tek nedavno usvojeni. Srednjoročni okvir rashoda treba redovito ažurirati i jačati. Na državnoj razini i u RS, godišnji se proračun još uvijek priprema *ručno* ili putem bazičnih računalnih programa (excell) te se dragocjeno vrijeme u tom procesu koristi samo za unos podataka.

Treća značajna reforma nedavno započeta u oblasti javnih financija jeste uvođenje mehanizma koordinacije u donošenju politika u BiH - *Fiskalnog vijeća* (FV). Važnost funkcionalnog mehanizma za fiskalnu koordinaciju u zemlji gdje je ovlast za fiskalnu politiku proširena na različite razine vlasti, značajna je za BiH stupanje u proces pristupanja EU. 2005. godine su tijela BiH putem FV-a obavila pregled ukupnih ciljeva deficita i uspostavu proračunskih ciljeva za različite razine vlasti. Ova reforma je još u tijeku, jer se pravna osnova i analitički kapaciteti za rad FV-a moraju ojačati.

Mora se naglasiti da sve reforme unutar sektora javnih financija ovise o kapacitetima ministarstava financija, nadležnih ministarstava i institucija, kao i unutar Vlade i Parlamenta, tako da postoji razumijevanje na kom se može temeljiti debata. Ovi kapaciteti su trenutačno na vrlo *oskudnoj* razini. Sve ostale reformske aktivnosti neće biti održive bez odgovarajućeg ulaganja u izgradnju kapaciteta. Stoga izgradnja kapaciteta treba postati prvi prioritet reforme.

Postoji još nekoliko značajnih pitanja koja mogu ugroziti progres u ovom sektoru. Primjerice, javni sektor u BiH koristi različite računovodstvene standarde, što jako otežava raščlambu ukupnog javnog sektora i njegovog utjecaja na ekonomiju. Iako zakonodavstvo vrlo jasno definira načine izvješćivanja za različite razine vlasti, izvješćivanje je i dalje vrlo slabo, a mehanizmi provedbe se rijetko koriste. Nadalje, standardi i pravila koji se primjenjuju u javnom sektoru nisu propisani jedinstvenim zakonom. Poslovanje trezorskih sustava u BiH se suočava s nedostatkom IT kapaciteta, što može ugroziti rezultate provedenih reformi. Ne postoji koordinacija između različitih trezora. Funkcija jedinstvenog trezorskog sustava još uvijek ne obuhvata cijeli javni sektor. Ne postoji strategija za uvođenje PIFC-a (kako nalaže Poglavlje 32 *acquisa*), a iako je svaka od javnih uprava u BiH bavila ovim pitanjem na parcijalan način, nijedna nije napravila značajniji napredak u uvođenju interne kontrole i interne revizije.

Ciljevi

U izgradnje javne uprave koja će biti otvorena, učinkovita i odgovorna, cilj reforme javne uprave jeste: *konsolidirati postignute rezultate i nastaviti dalja ulaganja u sektor javnih financija; uspostaviti učinkovit sustav financijskog upravljanja; i uspostaviti i ojačati kontrolno okruženje u kojem uprava posluje.*

4.2.1. Dimenzija donošenja politike u sustavu javnih financija

U svakoj zemlji, aspekt politike javnih financija predstavlja sastavni dio cjelokupnih strateških i političkih ciljeva Vlade. Fiskalno vijeće, osnovano tijekom 2005. godine, zapravo je novo koordinacijsko tijelo za pitanja fiskalne politike. Snažno fiskalno vijeće treba pružati podršku u ostvarenju cijeva makro-ekonomske stabilnosti i u postizanju razvojnih ciljeva. Glavna zadaća Vijeća odnosi se na definiranje ciljeva i kriterija fiskalne politike za određivanje *plafona* rashoda na godišnjem i višegodišnjem planu. Oni uključuju: ciljeve i granice deficita radi smanjenja fiskalnog debalansa, uspostavu ciljeva za konsolidiranu fiskalnu bilancu, te njegovu raspodjelu po razinama vlasti u BiH, na osnovu koeficijenta ukupnog deficita/BDP i drugih definiranih parametara – poput plafona za dug na razinu vlade, ili ukupnog duga i novog zaduživanja, u odnosu na procjenu prihodovnih kapaciteta.

Fiskalno će vijeće biti instrument u održavanju fiskalne stege. Podaci neophodni za donošenje kompetentnih odluka članova Fiskalnog vijeća uključuju postojanje dva glavna analitička instrumenta. Prvi je makro-fiskalni okvir BiH, a drugi je konsolidirani državni račun. Ta izvješća se pravite na godišnjoj osnovi i služe kao analitička odrednica za ostala izvješća koja su Fiskalnom vijeću potrebna vezano za odlučivanje.

4.2.2. Povećanje učinkovitosti u upravljanju proračunom i pripremi proračuna

Proces će upravljanja proračunom postati jedinstven proces, počevši od dokumenta o srednjoročnom okvirnom proračunu, preko planiranja godišnjeg proračuna gdje su svi izdaci povezani s ciljevima Vladine politike, do modela pravljenja proračuna državnih programa (“Program-Based-Budgeting”) koji je trenutačno pominje samo u zakonima o proračunu u FBiH. Sve vlade u BiH djelovat će na temelju međusobno usklađenog proračunskog kalendara, posredstvom MTEF-a radit će se prema istim ili sličnim rokovima procesa izrade proračuna i njegovog usvajaja. Dokument o srednjoročnom proračunskom okviru imat će zajedničku makro-ekonomsku i fiskalnu prognozu za sve razine Vlade (bar što se tiče prikaza prihoda od indirektnih poreza), te jedan dio poseban za svaku određenu razinu Vlade, koji će odražavati ciljeve strateškog razvoja datog kroz različite sektore. Odjeli će za proračun koordinirati proces izrade proračuna sa proračunskim korisnicima kroz koordinacijske sastanke, čime će se osigurati zastupljenost prioriteta politika na svakoj razini u odgovarajućim proračunskim stavkama. Usvojeni proračun i izvješća o izvršenju proračuna će na transparentan način prikazivati Vladine rashode, uključujući i prikaz mjerila učinkovitosti radi mjerenja rezultata.

4.2.3. Promicanje računovodstvenog okvira i poslovanja trezorskog sustava

Postojeći računovodstveni model kojeg koristi javna uprava će se ubrzano mijenjati prema akrealnom modelu. Model akrealnog računovodstva jest model koji se trenutačno koristi u široj poslovnoj zajednici. Sve dok taj cilj ne postigne, cijeli javni sektor u BiH će poslovati na

jedinstvenom (usuglašenom) računovodstvenom modelu, uključujući računovodstvene kontne planove i metodologiju. Sva javna sredstva će biti trošena unutar sustava jedinstvenog računa trezora, a sve institucije javne uprave će biti integrirane u taj sustav. Trezorski sustav funkcionira kao servis za cijelu javnu upravu kao ključni uvjet za postizanje ciljeva transparentne i odgovorne javne uprave, što podrazumijeva da niti jedna institucija uprave neće biti izuzeta iz trezorskog sustava.

4.2.4. Uvođenje unutrašnje financijske kontrole (PIFC) sukladno EU zahtjevima

Sustavi interne financijske kontrole (PIFC) u javnoj upravi i njihova praktična primjena je postala najvažniji uvjet za zemlje- kandidate za EU (pregovori sukladno Poglavljem 32). Uvođenje PIFC sustava se obično temelji na usvajanju dokumenata politike; usvajanju odgovarajućih PIFC propisa; određivanju centralne jedinice za usuglašavanje i kontrolu (CHU) za PIFC; uvođenju funkcije interne revizije u javni sektor; te uvođenju čvrstog i kvalitetnog sustava za upravljanje financijama i njihovu kontrolu – na osnovu zajedničkih standarda i prakse.

U tom okviru, zbog svoje specifične ustavne strukture, BiH mora načiniti dodatne napore da bi osigurala uvođenje PIFC sustava koji će usuglašeno funkcionirati na svim razinama vlasti. Kao prvi element, izrada političkog dokumenta o uvođenju PIFC-a, zajednički će obaviti predstavnici različitih vlasti u BiH. Ovaj politički dokument mora definirati komponente PIFC sustava, kao i vremenski okvir za njegovu provedbu. Također, njime će se obraditi pitanja sustavne strukture, imajući u vidu specifičnu strukturu upravljanja u BiH. Ostali koraci u procesu uvođenja PIFC pratit će gore pomenute zahtjeve, a to su: uspostava CHU i uvođenje interne revizije i kontrole.

Kao rezultat ove reforme, BiH će imati PIFC sustav koji će omogućiti striktan nadzor nad učinkovitošću i djelotvornošću javne uprave, te osigurati transparentno korištenje javnih fondova.

4.2.5. Promicanje organizacijske strukture i ulaganje u izgradnju kapaciteta

Nedostatak upravnih kapaciteta u oblasti javnih financija u BiH, i u ministarstvima financija i na razini proračunskih korisnika i fiskalnih vlasti, jeste jedan od glavnih razloga za trenutačne nedostatke. Nedostatak kapaciteta odnosi se i na kvalitativne i na kvantitativne aspekte. U smislu kvantiteta, ljudski potencijal za konceptualne, planske ili analitičke poslove ili ne postoji ili je značajno nerazvijen. S kvalitativnog aspekta, ne postoje adekvatno razvijeni profili potrebnog osoblja u javnim financijama, niti bilo kakav strateški pristup jačanju kapaciteta u okviru sektora.

Izgradnja kapaciteta u okviru sektora javnih financija uključuje strategiju popunjavanja kadrovima izrađenu za sva ministarstva financija, te pomoć koja se pruža nadležnim ministarstvima radi procjene potreba svojih financijskih jedinica. Profiliranje će se temeljiti na osnovnim kvalifikacijama potrebnim za obavljanje redovnih dužnosti u tom polju, kao i za provedbu tekućih i planiranih reformskih napora. Stvorit će se fleksibilna organizacijska struktura i sposobnost za stalno planiranje i promicanje strukture koja će vremenom zastarjevati. Svi programi obuke moraju biti striktno prilagođeni konkretnim potrebama sektora, i za postojeće i za nove namještenike; a ministarstvima će se omogućiti adekvatni

resursi da bi ona mogla zapošljavati i zadržavati namještenike i za tekuće poslove i za reforme. Od presudne je važnosti podići svijest o važnosti upravljanja javnim financijama kao veze prema odlučivanju u donošenju politika i ulaganju u kapacitete nadležnih ministarstava.

4.2.6. Ključne aktivnosti

Ključne aktivnosti do kraja 2007. godine su:

- Usvajanje Zakona o Fiskalnom vijeću;
- Usklađivanje kalendara proračunskih aktivnosti, uključujući i tabele prioriteta koje će biti korištene u procesu izrade proračuna;
- Ustroj radne skupine za usklađivanje kontnih planova; ustanovljenje tijela za tehničku koordinaciju trezora;
- Ustroj radnih skupina za izradu strateškog dokumenta za uvođenje PIFC-a i za izradu zakona o internoj reviziji; te razvoj postojećih kapaciteta ministarstava financija kroz zapošljavanje osoblja u sektorima proračuna, fiskalne politike i PIFC-a.

U razdoblju od 2008. - 2010. godine, poduzeće se sljedeće ključne aktivnosti:

- Institucije će ostvarivati aktivnosti po osnovu programskog proračuna. One će upošljavati osoblje, osiguravati obuku, razvijati metodologiju za uvođenje programske izrade proračuna, izrađivati izmjene i dopune zakona, itd;
- Institucije će kontrolirati proces MTEF od projekata strane pomoći i nastaviti ga na održivoj osnovi, integrirati sve javne fondove u proračunski proces, te uvesti IT sustav za pripremu proračuna, itd;
- Tijekom tog razdoblja, uprava će započeti s aktivnostima uvođenja računovodstva na akrealnoj osnovi u javni sektor u BiH;
- Trezorski sustav poslovanja obuhvatit će sve institucije;
- Uvest će se PIFC sustav na osnovu prethodno usvojene sveobuhvatne strategije; i
- Te će aktivnosti biti popraćene trajnim ulaganjem u osoblje, i u ministarstvima financija i u okviru nadležnih ministarstava.

Ove aktivnosti su detaljno opisane u Dijelu II Akcionog plana I na Strategiju: Radnje u javnim financijama 1-5.

4.3. Ljudski potencijali

Pregled

Sposobnost i posvećenost namještenika u javnoj upravi od ključne su važnosti za njen učinkovit rad. U jednom kompleksnom sustavu javne uprave, kao što je bosanskohercegovački, osiguravanje kompetentnih i učinkovitih kadrova nameće se kao vrhunski izazov. Sustav menadžmenta ljudskih potencijala (MLJP) u javnoj upravi, pored transparentnosti i pravičnosti, treba biti zasnovan i na načelima meritornosti, profesionalizma i, svakako, afirmiranja i nagrađivanja učinkovitosti u radu.

Politika u oblasti MLJP-a predstavlja ključni faktor u nastojanjima da se odgovori izazovima koji stoje na putu priključenja BiH Europskoj uniji. *Acquis* sadrži odredbe o obvezi pružanja jednakih šansi kandidatima kod zapošljavanja u poglavlju 19 (rad), koje su dodatno potvrđene kroz načela iz poglavlja 23 (borba protiv korupcije). Ove politike, pored načela meritornosti kod zapošljavanja i promicanja ljudi, definiraju i pitanja pristupa državnoj službi, obvezi popunjavanja imovinskog kartona i rotacije osoblja na *osjetljivim* pozicijama. U izvješćima SIGMA-e dati su dodatni kriteriji za politički neutralnu i profesionalnu državnu službu.

Nepriistrana i visokokvalitetna državna služba omogućit će institucijama na svim razinama vlasti u BiH da daju puni doprinos ekonomskom i društvenom razvoju koji zahtijevaju građani BiH.

Trenutačna situacija

Trenutačna situacija u oblasti menadžmenta ljudskih potencijala u BiH je složena. Iako propisi koji reguliraju područje MLJP-a postoje, evidentno je da u ovisnosti o razinama vlasti imamo različita pravna rješenja koja afirmiraju različite pristupe razvoju funkcija menadžmenta ljudskih potencijala. Procedure koje reguliraju praksu MLJP-a, pored toga što su prepreka mobilnosti djelatnika, vrlo često su preopširne, nejasne i skupe. Neke procedure iz oblasti MLJP-a uopće nisu u potpunosti primijenjene (primjerice ocjena o radu, raščlamba potreba za obukom) i ne postoje adekvatni stimulansi da se to promijeni. U većini slučajeva funkcije menadžmenta ljudskih potencijala su u početnim stadijima razvoja i provedbe.

Postojeći kapaciteti, kao i metodološki okvir, za provedbu planiranja ljudskih potencijala, kako na strateškoj tako i na institucionalnoj razini, nedostatni su. Do sada skoro da nije bilo niti jedne prilike da se uradi sveobuhvatna analitička procjena poslova, ili raščlamba istih na institucionalnoj razini, odnosno na razini svake od pojedinačnih struktura javne uprave. Činjenica da se kadrovsko planiranje ne zasniva na prethodno provedenim raščlambama stvara anomalije, kako u području rada svakog pojedinačnog sustava javne uprave, tako i u njihovoj međusobnoj interakciji.

Pitanje plaća i nagrađivanja po različitim osnovama nije riješeno na sustavni način. Platni razredi su previše zbijeni, a kriteriji učinkovitosti i odgovornosti u radu nedovoljno naglašeni. Plaće kod nižerangiranih državnih djelatnika (naročito na državnoj razini) su relativno visoke, dok su razlike u plaćama državnih djelatnika na srednjoj i višoj razini marginalne. Neki poslovi koji su međusobno slični u pogledu kompleksnosti, značajno se razlikuju glede kompenzacije.

Značajan problem u BiH jeste nedostatak kapaciteta kod provedbe procedura na razini pojedinačnih institucija, kao i kod funkcija monitoringa i savjetovanja na razinu agencija za državnu službu/upravu. Inače, te agencije se uglavnom smatraju pukim 'davateljima usluga' pojedinačnim tijelima i institucijama.

Tri agencije su formirane i dobro funkcioniraju, mada se u određenim segmentima javlja potreba za većim brojem izvršitelja. Osnovna zadaća agencija jeste da vode, prate i ocjenjuju aktivnosti iz domene MLJP-a. U dosadašnjem radu, agencije su aktivno radile na modernizaciji prakse u različitim oblastima i pokazale su da se u kontekstu reforme javne uprave na njih može računati kao na propagatore promjena (čak i ako prihvatimo činjenicu da se mnoge promjene još uvijek nedovoljno osjete u praksi). Međutim, stiče se dojam da proces

reformi ponekad stagnira, usprkos činjenici da postoji svijest o tomu da je moderan MLJP u svim institucijama i na svim razinama vlasti od suštinske važnosti za poboljšanje učinkovitosti cjelokupne javne uprave.

Strategija predviđa velike promjene – u nekoliko pravaca

Strategija predviđa kontinuirani razvoj i modernizaciju politike u oblasti ljudskih potencijala. Opći je cilj razviti *profesionalnu, politički nepristranu, nacionalno izbalansiranu, etičnu, stabilnu i aktivnu javnu upravu, koja će biti poštovana i sposobna da pruža učinkovite usluge i tijelima vlasti i građanima.*

Identificirano je nekoliko oblasti iz domene politike ljudskih potencijala koje zaslužuju posebnu pozornost u sljedećim godinama.

4.3.1. Usklađeni pristup suvremenoj praksi MLJP-a

Reforma javne uprave unutar BiH ne može biti učinkovita i sveobuhvatna bez usklađene prakse MLJP-a na različitim razinama. Cilj je da se izbjegne uvođenje različitih sustava ili pojedinačnih pristupa na svakoj razini uprave, te da se racionaliziraju i usuglase propisi u mjeri u kojoj je to praktično i izvodivo. Primjerice, pitanje obujma državne službe uređeno je na različit način na svakom od pojedinačnih razina vlasti. Dugoročni je cilj ove Strategije utvrđivanje definicije «državnoga namještenika» na svim razinama, kako bi se osigurala usklađenost na prostoru cijele BiH.

Proces usuglašavanja propisa ima kontinuirani karakter. Ovaj proces ne bi trebao biti ograničen samo na postojeće propise i praksu, nego treba pružiti mogućnost za sve uprave da zajednički vrše raščlambu i revidiranje politike djelovanja radi ostvarivanja zajedničkoga pristupa suvremenom menadžmentu ljudskih potencijala. Nove politike djelovanja trebaju se kontinuirano kreirati na koordiniran način, uz uvođenje nove prakse rada i afirmiranje primjene međunarodnoga iskustva unutar BiH. Tri agencije (i odgovorno tijelo u Distriktu Brčko) i odgovarajuća ministarstva trebaju identificirati zajednički plan i ciljeve i na kratkoročnome i na dugoročnom planu.

U tom smislu, koordinacija i suradnja među agencijama, ne samo da treba biti nastavljena, i po mogućnosti produbljena, već treba proizvesti i konkretne rezultate. Bitna pitanja za koordinaciju i suradnju uključuju, primjerice, usuglašenost propisa i praksi, omogućavanje mobilnosti državnih namještenika, utvrđivanje obujma državne službe, unifikaciju metodologije planiranja, jačanje kompatibilnih računalnih sustava za menadžment ljudskih potencijala, osuvremenjivanje prakse ocjenjivanja rada i promicanja pojedinca, preustroj sustava plaća i nagrada, kao i jačanje kapaciteta menadžmenta ljudskih potencijala u pojedinačnim institucijama (ministarstvima, direkcijama, agencijama).

Pored toga, bitan aspekt koordinacije jeste i identifikacija i razvoj zajedničkih projekata, koji će biti implementirani na svim razinama vlasti. Suradnja je između ravnatelja agencija za državnu službu/upravu od posebnoga značaja, a to se može ostvarivati kroz Ured koordinatora za reformu javne uprave, kao i kroz same agencije, koje bi bez formiranja posebne strukture za koordinaciju mogle uspostaviti formalnu suradnju glede svih njihovih zadaća i funkcija i podjeliti odgovornost za pripremu zajedničkih sastanaka, planova, itd. Namještenici bi iz svih agencija trebali usko surađivati.

4.3.2. Jačanje Agencija za državnu službu kao kreatora politike

Kao što je to slučaj sa svakom novom tijelazacijom, agencije za državnu službu u BiH (uključujući i Pododjel za ljudske potencijale u Distriktu Brčko) moraju se razvijati sukladno okolnostima. Agencije će morati preuzeti zakonske odgovornosti za kreiranje i provedbu politika u oblasti ljudskih potencijala, i to kroz razvoj vlastitih kapaciteta, ali i kroz omogućavanje stručne pomoći i opći razvoj menadžmenta ljudskih potencijala u ministarstvima i drugim tijelima.

Ukratko, agencije trebaju preuzeti odgovornost i ključnu ulogu u:

- razvoju i nadgledanju politika djelovanja i načela u oblasti ljudskih potencijala
- uspostavi standarda i monitoringa
- davanju savjeta i smjernica
- koordiniranju, komuniciranju i primjeni najbolje prakse na području cijele BiH
- odgovornosti ministarstava za učinkovitu provedbu; te
- izvješćima prema vladama/parlamentima.

Pobrojanim će se aktivnostima pridodati svakodnevni tehnički poslovi koji podrazumijevaju provedbu natječaja za zapošljavanje, prikupljanje i raščlambu podataka, reviziju postavljenja (koja će uskoro biti završena, ako već nije) i preustroj obuka (ovo je također oblast koju je potrebno dodatno osnažiti).

4.3.3. Razvoj kapaciteta u pojedinačnim institucijama

Nijedna agencija za državnu službu ne može uspješno raditi bez dobro razvijene funkcije MLJP-a u pojedinačnim institucijama. Ova funkcija, u pojedinačnim ministarstavima i drugim institucijama, trenutačno ima isključivo administrativni karakter i nije uočeno aktivno upravljanje, niti strateški pristup menadžmentu ljudskih potencijala. Razvoj kapaciteta menadžmenta ljudskih potencijala, nasuprot čisto tehničkim personalnim poslovima, mora se postići usporedno s jačanjem uloge agencija za državnu službu. Uvođenje MLJP jedinica umjesto kadrovskih službi uključuje temeljne promjene u upravljanju kadrovima. Pojavit će se potreba za uvođenjem posebnih jedinica za menadžment ljudskih potencijala u većim ustrojima, ili razvijanjem znanja i vještina ključnih pojedinaca, koji bi preuzeli odgovornost u manjim institucijama.

Jednako je važna potreba da svi menadžeri budu aktivno uključeni u razvoj i motiviranje osoblja. Za tako nešto potrebni su i vrijeme i resursi kako bi se ojačali pojedinačni kapaciteti i osiguralo ispravno poimanje suvremenoga menadžmenta ljudskih potencijala.

4.3.4. Računalni sustavi

Dobar i učinkovit sustav menadžmenta ljudskih potencijala zahtijeva uporabu napredne računalne tehnologije. Neophodno je riješiti pitanja razvoja računalnoga sustava za menadžment ljudskih potencijala, zajednički i usporedno. Idealno bi bilo da se jedinstveni softver koristi na svim razinama od početka. Ipak, do uspostave novoga zajedničkog

softverskog rješenja, centralne baze podataka, na svakoj razini, trebaju biti međusobno kompatibilne, kako bi se osigurala razmjena podataka kada je to neophodno.

Uporaba je okomito integriranoga softvera općeprihvaćena praksa u razvijenim zemljama. To omogućava svakoj instituciji da ažurira podatke i da ima pristup informacijama o svojim državnim namještenicima i drugim uposlenicima. Svaka od agencija u BiH imat će pristup i mogućnost ažuriranja podataka o svojim državnim namještenicima i ostalima. Na ovaj će način, baza podataka biti stalno dopunjavana novim podacima na lokalnoj razini, što će agencijama omogućiti da prave realnija izvješća o ljudima koji radi u državnoj službi.

4.3.5. Planiranje kadrovskih potreba

Učinkovito je i pravodobno planiranje kadrovskih potreba ključni aspekt suvremenoga MLJP-a, bez kojega nije moguće s uspjehom razvijati ni individualne ni organizacijske potencijale. Cilj je ove Strategije postizanje dogovora oko zajedničkoga pristupa temeljnim tehnikama potpore planiranju LJP. To su s jedne strane, procjene poslova glede klasifikacije poslova, a s druge strane, tehnike procjene obujma posla radi utvrđivanja popunjenosti, potrebe za zamjenom osoblja radi umirovljenja i tomu slično. Zajednički će pristup podržavati, ne samo kvalitet funkcije planiranja ljudskih potencijala, nego i usporedive strukture i razinu popunjenosti osobljem u javnoj upravi, te pored toga omogućiti fleksibilno kretanje namještenika u svim upravama na prostoru cijele BiH.

Aktivnosti u ovom području trebaju teći usporedno na tri kolosijeka, i to:

- nastaviti i finalizirati pregled klasifikacije poslova temeljem zajedničkih kriterija za ocjenu poslova
- na svim razinama procijeniti, primjenjujući jednake standarde, postojeću situaciju i potrebe; ovim će pojedinačne institucije doći do saznanja o tomu da li postojeći broj izvršitelja odgovara količini i kompleksnosti poslova koji se obavljaju; i
- vršiti redovito planiranje ljudskih potencijala, kako bi se osiguralo osoblje neophodno za adekvatno obavljanje poslova u svako vrijeme. Pored toga, dobro planiranje ljudskih potencijala omogućit će efektivniji i učinkovitiji rad javne uprave, na srednjoročnome planu.

Jedna od najbitnijih odluka, koja treba biti donesena u ranoj fazi, tiče se dogovora o zajedničkoj metodologiji, tehnikama i kriterijima za procjenu radnih mjesta, klasifikaciju poslova i procjenu obujma rada, kao i standarda u domeni kadrovskoga planiranja na razini centralnih tijela za kadrovski menadžment (agencije i pododjel za ljudske resurse u Brčkom), čime bi se dao snažan doprinos procesu usklađenosti prakse u ovoj oblasti u BiH.

4.3.6. Politika u oblasti zapošljavanja

Postojeća praksa zapošljavanja, utemeljena na javnim natječajima za državne namještenike, uspješno je popravila kvalitet državne službe na svim razinama vlasti u BiH. Međutim, raščlamba postojećih poslova, kao i definiranje znanja i vještina potrebitih za obavljanje tih poslova, zahtijevaju dodatna poboljšanja. Ovim bi se pospješilo planiranje ljudskih potencijala.

Sadašnja praksa zapošljavanja pretjerano se oslanja na formalne kvalifikacije i godine radnoga staža pojedinca, dok se istodobno malo pozornosti poklanja stvarima, kao što su: stručne sposobnosti (vještine), motivacija, odnos prema poslu i potencijal za razvoj. Ovim se značajno ograničava mogućnost voditelja da identificiraju i zadrže kandidate koji posjeduju visok razvojni potencijal i kvalitete da budu istinski lideri u budućnosti. Agencije i relevantni pojedinci iz državne službe trebaju zajednički uložiti napore kako bi utvrdili ključne kompetencije i vještine, na koje bi se, u procesu odabira, obratila posebna pozornost.

Nadgradnjom i promicanjem postojeće politike djelovanja u sferi zapošljavanja, kojim bi se osigurala veća fleksibilnost i pronašli novi načini za procjenu rada kandidata, podstaknuo bi se širi krug kandidata, a naročito mladih ljudi, da se natječu za posao u državnoj službi.

Namještenici koji rade na poslovima regrutiranja i odabira kadrova moraju dobro poznavati propise iz ove oblasti, te im mora biti omogućeno da steknu znanja i vještine za profesionalno vođenje razgovora za posao, kako bi u procesu javnoga natječaja bili u mogućnosti donijeti objektivan sud o kandidatima.

Politika u sferi zapošljavanja treba, također, uzeti u obzir obvezu da se svima pruže iste šanse, bilo da se radi o kriteriju pripadnosti (nacionalnoj, vjerskoj, spolnoj, itd.) ili o kriteriju tjelesnoga hendikepa. Od velikoga je značaja da se u zemlji, kao što je BiH, afirmira i provede načelo nediskriminacije.

4.3.7. Povećana prohodnost namještenika

Postojeći propisi, koji se odnose na mogućnost premještanja državnih namještenika iz jednoga tijela vlasti u drugo (na istoj ili različitoj razini vlasti u BiH), ne nude zadovoljavajuća rješenja. Neophodno je korigirati uvjete pod kojima premještanji mogu biti izvršeni i to tako da budu zastupljena sljedeća načela:

- aktivno planiranje ljudskih potencijala na svim razinama i institucijama;
- definirana klasifikacija poslova i jasno utvrđene zadaće i odgovornosti;
- definirana struktura kompenzacija i promicanja;
- usklađeni uvjeti rada u službi, u prvome redu plaće i druge naknade; te
- zapošljavanje i praćenje učinkovitosti u radu.

Pored navedenoga, postoji i čitav niz tehničkih procesa, koji su neophodni da bi se osigurala puna mobilnost, primjerice:

- jedinstven način vođenja personalnih dosjea;
- međusobno priznavanje diploma;
- isti načela procesa natjecanja za posao; te
- razmjenjivanje podataka (zajednički kompleti podataka).

4.3.8. Praćenje učinkovitosti u radu

Suvremeni način praćenja učinkovitosti u radu uposlenih podrazumijeva znatno više od godišnje ocjene o radu. Ishodište za ovaj proces jesu jasno utvrđena očekivanja (standardi) u

radu i opisi poslova, koji potom trebaju biti pretočeni u individualne ciljeve (imajući u vidu opće ciljeve ustroja). Centralno mjesto u procesu praćenja učinkovitosti u radu pojedinca trebao bi zauzimati godišnji razgovor između nadređenoga i podređenog namještenika o sveukupnoj uspješnosti u poslu, što rezultira izricanjem ocjena o radu i utvrđivanjem novih ciljeva za sljedeće razdoblje. Ovo je općeprihvaćena praksa u suvremenoj europskoj upravi, jer pored toga što uposlenima služi kao pokazatelj njihove uspješnosti u radu, ovim se stvaraju uvjeti za nagrađivanje, i potiče se još bolji angažman u budućnosti. U godišnjemu se razgovoru svakako treba naći vremena i za razmatranje mogućih tipova obuke, odnosno usavršavanja, kako u slučaju onih namještenika kojima je to neophodno za uspješno ispunjavanje radnih zadaća, tako i za one koji imaju ambicija da grade karijeru unutar službe. Otvoreno i pravično ocjenjivanje pojedinaca temelji se na jasno utvrđenom načinu djelovanja u oblasti praćenja učinkovitosti u radu, ali i na adekvatnim propisima i obrascima, te praktičnoj obuci za sve koji su uključeni u proces.

Iznad svega, za uspješnost procesa praćenja rada pojedinca, potrebno je da obje strane (nadređeni i podređeni djelatnik) budu jednako posvećene što učinkovitijem obavljanju poslova u svim segmentima.

4.3.9. Obuka i razvoj

Strukture javne uprave u BiH trebaju usvojiti kulturu ‘neprekidnoga učenja’ koja je svjesna činjenice da je stalna obuka i edukacija namještenika neophodna u svim oblastima. Namještenike treba ohrabriti i omogućiti im da razvijaju vlastiti potencijal. Mada određeni poslovi zahtijevaju veoma specifičnu obuku (primjerice, vještine izrade propisa ili menadžmentske vještine), svaka aktivnost u ovoj oblasti treba biti utemeljena na zadovoljavanju prvo organizacijskih, a onda i personalnih potreba. U tome se smislu, može razmotriti mogućnost uspostave ustanove specijalizirane za obrazovanje i obuku državnih namještenika.

U svezi s navedenim, sposobnost voditelja da prepoznaju i zadovolje potrebe za obukom mora se dodatno razvijati. Bez odgovarajuće procjene potreba za obukom, aktivnosti će na ovome planu i dalje biti utemeljene na ponudi, a ne na potražnji.

Nadalje, poimanje obuke kao neke vrste nagrade za uspješan rad ili kao privilegije, koja pripada isključivo ‘lojalnima’, mora biti napušteno. Najvišem rukovodstvu (uključujući ministre, ravnatelje i njihove zamjenike) će se svakako dati prigoda za usvajanje novih znanja iz oblasti menadžmenta ljudskih potencijala, liderstva i strateškoga odlučivanja. Najviše rukovodstvo mora biti uzor ostalima.

Agencije imaju obvezu izrade strategije i programa aktivnosti utemeljenih na utvrđenim potrebama za obukom u svakoj pojedinačnoj instituciji. Pored toga, treba imati na umu da svaka institucija/tijelo vlasti ima specifične potrebe za stručnom obukom uposlenih, što također treba uzeti u obzir kod izrade programa obuke.

4.3.10. Plaće

Kreiranje novoga sustava plaća jedan je od najvažnijih prioriteta reforme na svim razinama vlasti. Promicanje strukture kompenzacija zahtjeva treba da ima za cilj zadržavanje najboljih

pojedinaca. To znači da će neke funkcije biti ukinute, a sredstva koja su trošena za te funkcije preusmjerena na privlačenje novih i zadržavanje postojećih kadrova sposobnih da osiguraju bolju ukupnu učinkovitost uprave.

Rasponi plaća trebaju biti utvrđeni sukladno klasifikaciji poslova. Ukoliko bude moguće, uvest će se komponenta plaće koja će se odnositi na učinkovitost u radu, primjerice, bonusi ili vodoravni platni razredi, kako bi se omogućilo nagrađivanje, ali i sankcioniranje na temelju uspješnosti u radu pojedinca.

Shema, kojom se utvrđuje osnovica plaće, zahtjevat će jedinstveni zajednički pristup u cijeloj BiH, što bi omogućilo i prohodnost namještenika i usklađivanje plaća. Cilj bi trebao biti srednjoročna primjena sustava osnovnih plaća na teritoriji cijele zemlje. Posebna plaćanja, koja bi se odnosila na troškove života u različitim centrima, će se morati uzeti u obzir. Mogućnosti za dodatke i doplatke trebaju biti razmatrani na koordinirani način i sukladno okvirnome uređenju ovoga pitanja.

4.3.11. Ključne aktivnosti

Na temelju gornjih ciljeva, kratkoročni prioriteti u oblasti MLJP su višestruki. Oni uključuju:

- utvrđivanje područja na kojima je potrebno usuglasiti propise i praksu i nastaviti osuvremenjivanje različitih funkcija u kratkoročnome i dugoročnom razdoblju, uključujući i definiranje obujma državne službe, kako bi se zadovoljile specifične potrebe svake od pojedinačnih struktura javne uprave u BiH;
- početak aktivnosti na razvoju kapaciteta unutar agencija za državnu službu/upravu na polju izrade politika djelovanja; ojačati kapacitete na razini pojedinačnih institucija u vršenju poslova iz domene MLJP-a.
- provedba sveobuhvatne raščlambe poslova na razini pojedinačnih tijela, kako bi se ustanovio stvarni karakter i obujam svakoga posla; poduzeti korake kako bi se uspostavila jedinstvena klasifikacija i gradacija poslova, kao i stručni profili koji bi odgovarali pomenutoj gradaciji za svaki pojedinačni posao. Prioritetno je da se revidiraju stvarni zahtjevi poslova, kako bi se proces zapošljavanja mogao postaviti na fleksibilnije osnove i da bi se utvrdili precizniji kriteriji za zapošljavanje, koji bi ubuduće uključivali, pored stručne naobrazbe, i prethodno radno iskustvo, kompetencije, vještine i karakterne osobine pojedinca.
- nastavljanje napora na smanjivanju troškova i skraćivanju vremena potrebnog za prijavljivanje na natječaj i, uopće, učiniti učinkovitijim proces pregleda prispjelih prijava, kao i proces samoga odabira.
- početi pripreme za formiranje Instituta za javnu upravu za cijelu BiH
- formiranje radne skupine na razini BiH, koja bi započela aktivnosti na reformi sustava plaća – da se provede temeljita raščlamba svih faktora koji utječu na sustav plaća i da se na temelju analitičke procjena poslova (oslanjajući se na revidirane opise radnih mjesta) i tržišne vrijednosti pojedinačnih poslova, stvore preduvjeti za provedbu ove prijeko potrebite reforme.

Glede srednjoročnih prioriteta u oblasti MLJP-a:

- izraditi i usvojiti nove propise, kako bi se nastavio započeti razvoj;

- dogovoriti novu gradaciju poslova i strukturu plaća;
- transformirati agencije u istinske centre najbolje prakse i suvremenoga MLJP-a sposobne da voditeljima i drugim namještenicima iz pojedinačnih institucija pružaju stručne savjete i upute.
- kod voditelja i stručnjaka u tijelima/institucijama treba u potpunosti razviti predstavu o suvremenim politikama djelovanja u oblasti MLJP-a, kako bi se omogućilo učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima na svim razinama javne uprave.
- uvesti adekvatno i pravodobno planiranje kadrovskih potreba u svim tijelima/institucijama; afirmirati kriterij 'kompetentnosti' pri izradi novih opisa poslova, kao i za provedbu procesa zapošljavanja i praćenja učinkovitosti u radu.
- osuvremenjene procedure trebaju biti primijenjene za identifikiranje potreba za zapošljavanjem, sukladno utvrđenim planovima kadrovske popune.
- uskladiti politike djelovanja na razini različitih struktura javne uprave u BiH, kako bi se omogućio i promaknuo mehanizam premještaja.
- sve institucije trebaju provoditi periodičnu raščlambu potreba za obukom uposlenih; obuka treba biti utemeljena na individualnim potrebama pojedinca, koje moraju biti sukladne potrebama tijela/institucije.
- Institut za javnu upravu treba biti u potpunosti operativan i sposoban ispuniti ulogu davatelja obuke, s jedne strane, i kreatora nastavnih programa, s druge.
- tijela/institucije trebaju osmisliti i provesti u praksi jedinstvenu politiku djelovanja glede uspostave nacionalnoga balansa u strukturi uposlenih, i usvojiti i provesti standarde EU u oblasti nediskriminacije i pružanja jednakih šansi za sve u procesu zapošljavanja.

Ove su aktivnosti detaljno opisane u Dijelu III Akcionoga Plana I ove Strategije: Radnje u domeni ljudskih potencijala 1-11.

4.4. Upravni postupak

Ključni aspekt Reforme je promicanje kvaliteta javnih usluga

Pitanje upravnoga odlučivanja centralno je pitanje u reformi uprave. Zemlje članice EU koriste veliki broj pravnih načela uprave (poput vladavine prava, otvorenosti, transparentnosti, nepristranosti i jednakosti pred zakonom). Ova su načela ugrađena u institucije i upravne postupke na svim razinama vlasti i odražavaju koncept «jedinственог европског управног простора». Uredno funkcioniranje sustava upravnoga odlučivanja doprinosi smanjenju samovolje birokracije u obavljanju javnih poslova, te osigurava učinkovitost i predvidivost javne uprave u pružanju usluga društvu.

Trenutačno stanje

Zakoni o upravnome postupku (ZUP-ovi) utemeljeni su na *Zakonu o općem upravnome postupku* bivše SFRJ, koji je opet bio utemeljen na «austrijskome modelu». Usprkos jakoj normativnoj tradiciji, potrebno je usvojiti određeni broj amandmana na današnje zakone, kako bi se usuglasili tekstovi ZUP-ova i približili suvremenim europskim standardima upravnoga odlučivanja, te kako bi se promaknula praksa upravnoga odlučivanja u smjeru što veće koristi za krajnje korisnike zakona.

Pored toga, postojanje velikoga broja *posebnih* upravnih postupaka smanjuje transparentnost i predvidivost rada i odlučivanja tijela uprave. Ovo stvara veliki teret građanima i povećava vjerovatnoću pokretanja upravnih sporova, te drugih problema u praksi. Postoji niz značajnih pitanja vezanih za rokove postupaka u upravnome odlučivanju. Rokovi određeni za donošenje odluka rijetko se poštuju. Donositelji su odluka obično voditelji institucija, čime se usporava procedura. Obično dolazi do više delegiranja između prvostupanjskih i drugostupanjskih tijela. Štoviše, drugostupanjska tijela nerado donose odluke, čak i u slučajevima kada imaju dostatan broj činjenica za donošenje, na zakonu utemeljene, odluke. Raspoloživost izvanrednih pravnih sredstava, kao što su “ukidanje ili mijenjanje pravosnažnoga rješenja uz pristanak, ili po zahtjevu stranke” i “zahtjev za zaštitu zakonitosti”, kompliciraju sustav donošenja odluka, osobito kada se ima u vidu da se oni vrlo rijetko koriste u praksi. Također, važeći propisi su već zastarjeli u smislu ograničenja mogućnosti računalnog komuniciranja stranaka i tijela uprave.

Nadalje, centralne institucije nadležne za upravne postupke na svim razinama vlasti moraju biti više uključene u zajedničke aktivnosti i koordinirano postizanje zajedničkoga cilja - dostizanja viših standarda upravnoga odlučivanja. Ove centralne institucije – ministarstva pravde zajedno s drugim tijelima javne uprave, nisu dostatno uključene u procese nadzora i raščlambe u praksi upravnoga odlučivanja. Ovo otežava donošenje odluke rukovodstva o pokretanju sustavnoga promicanja sadašnje prakse upravnoga odlučivanja.

Potrebe su za obukom osoblja velike, i obuhvataju posebne programe za profesionalni razvoj državnih namještenika, zaduženih za analitičke stručne poslove u pojedinačnim institucijama, osoblja koje neposredno kontaktira sa strankama, kao i upravnih inspektora. Moguće koristi od upravne inspekcije bile bi veće kad bi se rad upravnih inspektora(ta) više usredotočio na upravni postupak i standarde pružanja usluga strankama, (uključujući i planirane provjere), i kad bi se omogućavale analitičke informacije i preporuke za razvoj sustava.

Ciljevi

Reforma u oblasti upravnoga postupka dovest će do *kvalitetne prakse upravnoga odlučivanja, koja jamči transparentnost i predvidivost upravnih postupaka. Reforma će pojačati sustav donošenja odluka u upravnome postupku, što je ključna komponenta u interakciji javne uprave i građana. Javna uprava mora biti funkcionalna, pouzdana, učinkovita, odgovorna, transparentna i usklađena, kako bi se kao jedna suvremena, korisnicima upućena, javna uprava mogla priključiti “jedinственome europskom upravnom prostoru”.*

Fokus je reforme usmjeren na tri međusobno povezane oblasti: promicanje procesa upravnoga odlučivanja; promicanje ustroja i osposobljavanje osoblja; jačanje upravnoga nadzora.

4.4.1. Promicanje kvaliteta upravnoga odlučivanja

Reforma će se usredotočiti na značajno poboljšanje *kvaliteta* upravnoga odlučivanja. Pojednostavljenje je upravnih postupaka važan cilj - jednostavniji postupci su jednostavniji

za izvršenje i za očekivati je da budu učinkovitiji. Kako bi se ovo postiglo, neophodno je poduzeti sljedeće:

- Uspostaviti program za pojednostavljenje upravnih postupaka za sve razine vlasti u BiH koji sadrži zakonodavne, mjere ustroja, IT mjere, te mjere za jačanje ljudskih kapaciteta;
- Promaknuti postupke sukladno modernim europskim standardima upravnoga odlučivanja, kao što su: uključivanje minimuma procesnih zahtjeva primjenjivih u praksi u zakone o upravnome postupku; omogućavanje jače uloge drugostupanjskih tijela u ocjenjivanju činjenica prigodom odlučivanja o zahtjevu stranke; uvođenje računalne komunikacije između tijela uprave i stranaka; povećanje pritiska na tijela uprave da što brže donose odluke, što bi trebalo smanjiti broj slučajeva „šutnje uprave“; ukidanje ili prilagodba sustava izvanrednih pravnih lijekova i usuglašavanje legislative sa standardima u zemljama EU, što od sudova zahtijeva potpunu reviziju svih slučajeva u javnoj upravi;
- Uvesti registre procedura da bi se učinila optimalnom raspodjela odgovornosti i ovlasti za upravno odlučivanje i smanjio broj tzv. „posebnih procedura“ iz važećih propisa; i
- Smanjiti uporabu „posebnih postupaka“ u materijalnome zakonu.

Ove promjene doprinijet će povećanju učinkovitosti upravnih postupaka, osigurati kvalitetnije standarde pravne zaštite stranaka na svim razinama upravnoga odlučivanja.

4.4.2. Ustroj i osoblje

Postizanje stvarnih poboljšanja kvaliteta upravnoga odlučivanja zahtijeva i više od precizne primjene zakona i drugih propisa koji su na snazi. Kako bi se ostvarili bolji rezultati, sustav mora razviti kapacitete za posebne raščlambe i stalno poboljšanje kvaliteta upravnoga odlučivanja. Ovo zahtijeva nova rješenja ustroja i odgovarajuća ulaganja u osoblje. Da bi se ostvario ovaj cilj potebito je sljedeće:

- Resorne institucije odgovorne za monitoring upravnoga odlučivanja (Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo pravde Federacije BiH, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS i odgovarajući Odjeli Vlade Distrikta Brčko odgovorni za upravni postupak) moraju proširiti kapacitete, kako bi mogle poduzeti raščlambu postojeće prakse upravnoga odlučivanja u pojedinačnim institucijama, i sačiniti zasebne prijedloge za poboljšanje kvaliteta upravnoga odlučivanja.
- Tijela uprave na svim razinama vlasti, koji sudjeluju u upravnome odlučivanju dodatno moraju povećati svoje kapacitete za nadgledanje upravnih postupaka, raščlambe i izvješća, kako bi menadžment institucija bio upoznat s nedostacima koji se javljaju u svakodnevnome radu institucija, i kako bi se poduzeli koraci za otklanjanje tih nedostataka.

Učinkovito upravno odlučivanje zahtijeva posebnu pozornost i usklađen pristup u razvoju stručnih kadrova unutar tijela uprave, što mora biti utemeljeno na kvalitetnoj osnovi međusobne suradnje i koordinacije institucija nadležnih za upravno odlučivanje na svakoj razini javne uprave u BiH, i među razinama uopće. Reforma predviđa stručno usavršavanje odgovornoga osoblja kroz obuke s praktičnim sadržajima, uključujući posebne obuke za stručne raščlambe, obuku osoblja, koje će biti ovlašteno za vođenje upravnih, kao i obuku upravnih inspektora. Ispitat će se mogućnosti uspostave odgovarajućega sustava certificiranja stručnoga osoblja nakon završenih obuka, suglasno primjerima iz prakse drugih država.

4.4.3. Upravni nadzor

Jačanje je upravnoga nadzora veoma važan segment i preduvjet za visokokvalitetno odlučivanje. Ono će obuhvaćati transformaciju uloge upravne inspekcije, fokusirajući se na veću ulogu inspekcije u upravnome odlučivanju (primjena ZUP-ova) i osiguranje kvaliteta javnih usluga. Ovo zahtijeva odgovarajuća rješenja ustroja i omogućavanje dostatnog kadrovsoga potencijala i drugih resursa, kako bi upravna inspekcija bila adekvatno opremljena za kvalitetno vršenje poslova iz svoje nadležnosti.

Istodobno će tijela uprave, koja odlučuju u upravnome postupku, pojačati unutarnje sustave kontrole, uključujući postupke nadziranja vlastite prakse upravnoga odlučivanja, (prvostupanjske i drugostupanjske postupke, te na njima utemeljene odluke, kao i odluke nadležnih sudova). Aktivnostima nadzora će se otvoriti prostor za sankcioniranje državnih namještenika, koji su vodili upravni postupak na neregularan način. Menadžment tijela uprave, kao i nadležna institucija odgovorna za upravno odlučivanje na svakoj razini javne uprave, će redovito dobijati izvješća o rezultatima ostvarenoga nadzora nad upravnim postupcima. Sadržaj će toga izvješća biti temelj za dalja poboljšanja kvaliteta upravne prakse.

4.4.4. Ključne aktivnosti

Sljedeće ključne aktivnosti bit će pokrenute do kraja 2007. godine:

- Vlade BiH, FBiH, RS i Distrikta Brčko oformit će zajedničko povjerenstvo koje će usvojiti program za promicanje kvaliteta upravnoga odlučivanja, uključujući zakonodavne, mjere ustroja, IT mjere, te mjere za izgradnju kapaciteta;
- Povjerenstvo će, po raščlambi postojećih zakona o upravnome postupku, izraditi prijedloge za njihovo međusobno usklađivanje, kao i njihovo usklađivanje sa suvremenim europskim standardima za upravno odlučivanje;
- Nadležni resori u upravnome odlučivanju uspostaviti će registre svih ovlasti, koje su materijalnim pravom date tijelima vlasti koja odlučuju u upravi, i pregledati postojeće propise, kako bi provjerili opravdanost pojedinih «posebnih» postupaka;
- Pojačati će se rad upravne inspekcije na svim razinama, što će biti popraćeno novim rješenjima ustroja, dodatnim zapošljavanjem i dogradnjom operativnih postupaka inspekcije.

Nadalje, do kraja 2010. godine poduzet će se sljedeće aktivnosti:

- Usvojiti prijedloge za usuglašavanje i pojednostavljivanje zakona koji se odnose na upravni postupak;
- Ministarstvo odgovorno za monitoring upravnoga odlučivanja na svakoj će razini vršiti standardnu provjeru nacрта zakona i drugih akata, koji sadrže upravne postupke, izražavati mišljenje o opravdanosti posebnih, postupaka i predlagati pojednostavljenja unutar propisa, koje predlažu pojedinačna tijela uprave;

- Uvest će se računalna komunikacija sa strankama, u početku na probnoj osnovi, oslanjajući se na primjere zemalja članica EU.
- Rad dužnosnika koji se odnosi na upravni postupak, kao i rad upravnih inspektora, usmjerit će se u korist klijenata, i bit će vođen potrebom da se pruži što bolja usluga građanima.

Ove su aktivnosti detaljno opisane u Dijelu IV Akcionoga Plana I na Strategiju: radnje u okviru upravnoga postupka 1-7.

4.5. Institucionalno komuniciranje

Pregled

Institucionalno je komuniciranje u funkciji povećanja transparentnosti i odgovornosti tijela vlasti prema građanima, što podrazumijeva i dvosmjerni dijalog, odnosno otvorenost vlasti prema utjecaju i doprinosu javnosti na politiku tijela vlasti.

Bez uspješne unutarnje i vanjske komunikacije nema uspješne javne uprave. Komunikacije i vanjska podrška ključni su faktori uspjeha, bilo kojeg procesa odlučivanja. Izravnim komuniciranjem s javnošću, kroz javne nastupe, Internet stranice, publikacije i druge pisane i računalne medije, stvara se jasnija i ispravnija slika o dostignućima i stavovima vlasti, te omogućava sve veća podrška i povjerenje građana u institucije vlasti.

EU *Acquis* ne postavlja precizna pravila o tomu kako javna uprava treba komunicirati s javnošću. Međutim, pojedini dijelovi zasebnih poglavlja *Acquisa* pretpostavljaju postojanje odgovarajućih kapaciteta institucionalnoga komuniciranja javne uprave, posebno zahtijevajući da uprava pokreće javne kampanje u nekoliko oblasti, koje su od općega interesa (uključujući borbu protiv korupcije) i da se uspostave punktovi za informiranje potrošača i gospodarskih subjekata.

Trenutačna situacija

Jedan od trenutačno značajnijih nedostataka u radu vlada svih razina vlasti odnosi se na tzv. «komunikacijski deficit», odnosno, na potrebu popunjavanja jaza između institucija i javnosti. Raščlamba postojećega stanja pokazuje kako nisu uspostavljeni odgovarajući institucionalni kapaciteti uprave za komunikaciju. Ne postoji jasna podjela između političke komunikacije (posredstvom ureda ministra, kao političkoga člana vlade) i institucionalnoga komuniciranja u kojemu se koriste objektivne, službene informacije institucije pri komuniciranju s javnošću. Tijela uprave nemaju praksu strateškoga komuniciranja posredstvom širih javnih kampanja. Pravilnici, vodiči i upute za odnose s javnošću rijetko se mogu sresti u tijelima uprave. Sadašnji voditelji odjela za odnose s javnošću ne surađuju jedni s drugima u dostatnoj mjeri, a neki od njih nisu uključeni u proces donošenja odluka u institucijama. Kao rezultat takvoga pristupa, građani imaju oskudna saznanja o radu tijela javne uprave, a povjerenje u institucije vlasti je na niskoj razini.

Pozitivan je razvoj to što su vlade počele rješavati komunikacijski deficit. Primjerice, tijekom prethodnih faza reforme javne uprave, Vlada RS je odobrila Radni protokol za namještenike

koji rade na poslovima odnosa s javnošću, te Instrukcije o standardnim radnim procedurama za namještenike koji rade na poslovima odnosa s javnošću, te usvojila Vladinu strategiju komunikacija.

Ciljevi

Cilj je Reforme: *jačanje kapaciteta za odnose s javnošću u javnim institucijama, jačanje povjerenja građana u tijela vlasti i poticanje aktivnoga sudjelovanja javnosti u procesu donošenja odluka u javnoj upravi*. Nastoji se razviti javnu upravu na način da ona bude *transparentnija, otvorenija, vidljivija i odgovornija*. Jačanjem će se kapaciteta za institucionalno komuniciranje u javnim institucijama unutar cijele BiH, također, promaknuti implementacija propisa *o slobodi pristupa informacijama*, i to sukladno europskim standardima.

Kako bi se ovi ciljevi ostvarili moraju se, u skorijoj budućnosti, definirati i uspostaviti *nove funkcije* u oblasti komunikacija javne uprave u BiH, u godinama koje slijede. Sve vlade će usvojiti politike djelovanja institucionalnoga komuniciranja, koje će primjenjivati sva ministarstva, agencije i drugi tijela javne uprave u BiH. Ovim će se politikama djelovanja precizirati koja će se provedbena dokumenta dalje usvajati od strane ministarstava i drugih tijela, poput procedura o komuniciranju, priručnika, polugodišnjih i godišnjih planova, itd. Kao rezultat ovih aktivnosti, praksa odnosa s javnošću javne uprave bit će regulirana, zaštićena i promaknuta. U isto će vrijeme vlade proširiti svoje kapacitete za institucionalno komuniciranje zapošljavanjem stručnoga osoblja na predviđena, a nepopunjena radna mjesta za odnose s javnošću. Pokrenut će se iste aktivnosti i u onim javnim institucijama, koje do sada nisu imale praksu odnosa s javnošću. Sačinit će se jasan opis poslova za odnose s javnošću, definirati traženi uvjeti za državne namještenike, koji će obavljati poslove institucionalne komunikacije, te ustrojiti njihova stalna obuka u službi.

Reforma zahtijeva promicanje *institucionalnih odnosa*, i stoga se preporučuje da osoblje zaduženo za institucionalnu komunikaciju bude pozicionirano pri vrhu organizacijske strukture, čime bi se postiglo da imaju izravan pristup informacijama, da sudjeluju u procesu donošenja odluka, posebno u slučajevima odluka koje trebaju promotivnu potporu. Dodatno, mehanizam koordinacije između ureda za informiranje otvorit će mogućnosti zajedničkih aktivnosti tijekom informativnih kampanja, razmjenu gledišta i iskustava u oblasti institucionalne komunikacije, uspostavu mreže zajedničkih kontakata i informacija, koji bi trebali poslužiti lakšoj i uspješnijoj distribuciji promotivnih materijala, te razmjenu informacija o raspoloživoj stručnoj obuci.

Primjena novih *sredstava komuniciranja* (poput interaktivnih Internet stranica, intraneta, mreže računalne pošte, okruglih stolova i drugih javnih događaja) će pomoći institucijama da predstave svoje aktivnosti i rezultate, da profesionalno, odgovorno i pravodobno objasne svoje aktivnosti i raspoložive usluge građanima u BiH.

4.5.1. Ključne aktivnosti

Do kraja 2007. godine bit će poduzete sljedeće ključne aktivnosti:

- Vlade će na svim razinama pripremiti i usvojiti politike djelovanja institucionalnih komunikacija (uključujući dokumente, kao što su komunikacijske strategije, vodiče za namještenike zadužene za odnose s javnošću u pojedinačnim institucijama, itd);
- One će, također, pripremiti priručnike za rad namještenika zaduženih za odnose s javnošću;
- Istodobno, institucije će povećati ili popuniti nedostajuće kapacitete u ovoj oblasti, te započeti planiranje i izradu svojih komunikacijskih strategija, te akcionih planova za sljedeću godinu u toj oblasti.

Pored toga, do 2010. godine, bit će poduzete sljedeće aktivnosti:

- Ministarstva moraju imati najmanje jednoga namještenika za odnose s javnošću, i bit će na raspolaganju programi obuke za postojeće i novouposleno osoblje u toj oblasti;
- Sva će tijela vlasti i sve javne institucije usvojiti strategije za komuniciranje i početi provoditi godišnje planove institucionalnih komunikacija;
- Mehanizmi koordinacije u oblasti institucionalnih komuniciranja će se uspostaviti na svakoj razini javne uprave u BiH, a osoblje zaduženo za institucionalno komuniciranje različitih razina vlasti redovito će međusobno koordinirati i surađivati.

Tijekom će se cijeloga tog razdoblja, kontinuirano promovirati sloboda pristupa javnim informacijama.

Ove su aktivnosti detaljno opisane u Dijelu V Akcionoga Plana I na Strategiju: radnje u oblasti institucionalnih komunikacija 1-17.

4.6. Računalne tehnologije

Računalne tehnologije (IT) značajno utječu na rad u upravi

Računalne tehnologije (IT) postaju sve važnije sredstvo u transformaciji uprave – ne samo glede načina na koji uprava obavlja svoje poslove – nego i što radi i kako se odnosi prema građanima i društvu. Uporabom se IT-a u javnome sektoru promiče pružanje informacija i usluga, potiče se sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka, te uprava postaje odgovornija, transparentnija i učinkovitija.

Stoga će IT biti ključni element i instrument reforme javne uprave: u povećanju učinkovitosti (činiti više s manje) i poboljšanju kvaliteta pruženih usluga uprave. Ipak, da bi se postigao uspjeh, sama uporaba tehnologije neće biti dostatna. Pravi će učinak biti ostvaren jedino ako uvođenje suvremene tehnologije bude praćeno preustrojem poslovnih procesa i kontinuiranim promicanjem vještina. Fokus će biti na uporabi IT-a radi poboljšanja upravnih struktura i procesa, kao i na načinu na koji se kultura javne uprave u BiH može promaknuti, kako bi se ostvarila što veća korist od ovih promjena.

Trenutačna situacija

Slijedeći globalne trendove, javna uprava u BiH počela je uvoditi IT u poslove uprave: bilo na vlastiti trošak, ili uz financijsku potporu međunarodnih donatora. Primjerice, u BiH je već

uveđeno nekoliko naprednih računalskih sustava, poput CIPS računalskih sustava, računalskog sustava trezora, računalskog sustava porezne uprave itd. Međutim, veliki broj implementiranih IT projekata rješavao je "goruće" probleme i zbog toga su implementirani IT projekti ostali izolirani, jer su rađeni samo kao rješenje jednog jedinoga problema, umjesto da su sastavni dio cjelovite reforme primjene IT-a u državnoj upravi.

Pozitivan novi trend je da je uvođenje IT-a u poslove uprave odnedavno popraćeno i detaljnim strateškim dokumentima. Međudržavni forum sastavljen od IT stručnjaka i kadrova sa svih razina vlasti je, pod pokroviteljstvom UNDP-a, u lipnju 2004. godine završio *Politiku za razvoj računalsko-komunikacijskih tehnologija u BiH*. Na temelju ovoga dokumenta, u studenome je 2004. godine Vijeće ministara BiH usvojilo Strategiju za razvoj e-uprave, zajedno s pratećim akcionim planom. Nažalost, većina dosad usvojenih strateških dokumenata nije implementirana, jer formalna tijela zadužena za koordinaciju i implementaciju e-uprave još nisu formirana. Kvalificirani IT ljudski potencijali dostupni javnoj upravi nisu dostatni, budući da načini i uvjeti zaposlenja u institucijama javne uprave nisu konkurentni onima u privatnome sektoru. Nadalje, usprkos značajnome napretku glede donesenih propisa u području telekomunikacija (tj. IT infrastrukture, zaštite i razmjene podataka, itd.), koherentan i sveobuhvatan pravni okvir za uporabu IT-a još uvijek nije zadovoljavajući. Postojeće IT zakonodavstvo se donosi neplanski i dosta je rascjepkano, te ostavlja BiH daleko od zahtjeva *acquis* i potreba suvremenog računalskog društva.

Nadalje, povezanost među institucijama je ograničena. Ne postoji sigurna i pouzdana infrastruktura javne uprave za cijelu državu; što je osnov za razvoj i implementaciju IT sustava, aplikacija i elektronskih usluga u svim oblastima uprave. Ipak, većini je uposlenih u javnoj upravi širom BiH omogućeno korištenje računala. Štoviše, u zadnje su vrijeme i značajni naponi bili uloženi na rješavanje problema oko licenciranja softvera.

Mnoge razvijene zemlje daju najveći prioritet razvoju računalskih sustava koji podržavaju vodoravne funkcije, tj. funkcije koje su zajedničke za većinu institucija. Pohvalno je što se ista praksa pojavila u BiH (primjerice, računalski sustav trezorskoga poslovanja). Ovi projekti imaju veliki ekonomski poticaj; ista softverska rješenja mogu kompjutorizovati zajedničke procedure u većini institucija, te tako osigurati značajne proračunske uštede. Ipak, neke pojedinačne institucije pokušavaju individualno kompjutorizovati neke od vodoravnih funkcija, što uzrokuje dupliranje u radu, bespotrebno trošenje sredstava, a vjerojatno će u budućnosti dovesti i do problema prigodom međudjelovanja.

Implementacijom nekih naprednih računalskih sustava postignut je značajan unutarnji preustroj koji omogućava pristup "bilo kojem podatku, na bilo kojem mjestu i u bilo koje vrijeme" (primjerice, osobni dokumenti i promjena adrese). Samo neodgovarajući zakonski okvir onemogućava da ove usluge budu transakcione. Ipak, poredeći postignuto sa zahtjevima iz e-Europe 2005. i 20 e-usluga, BiH je još uvijek daleko iza ostaloga svijeta, kada je riječ o transakcijskim i međuinstitucionalnim uslugama. Ipak, ohrabrujuće je postojanje svijesti o korištenju Interneta kao sredstva javnih institucija za širenje informacija i većina institucija svih razina posjeduje vlastitu web stranicu.

Ciljevi

BiH će povećati uporabu IT-a u javnoj upravi kako bi se: *uprava učinila odgovornijom, transparentnijom i učinkovitijom, poboljšalo pružanje informacija i usluga, kao i potaknulo sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka*. Važne promjene, koje su predviđene,

odnose se na: politike djelovanja; ustroj i ljudske potencijale; IT infrastrukturu, uključujući sigurnost i kompjutorizaciju poslovnih procesa javne uprave, uključujući osnovne registre, vodoravne funkcije i e-usluge.

4.6.1. Okvirne politike, propisi i standardi

Usvajanje i implementacija zakonodavstva u oblasti računalno-komunikacijske infrastrukture, elektronskih komunikacija i pratećih usluga, sukladno okviru relevantnih EU direktiva, bit će temelj za ispunjavanje svih zahtjeva *acquis communautaire* glede korištenja IT-a. Usporedno s poboljšanjem zakonodavnoga okvira u oblasti IT-a, za uvođenje IT-a u poslove uprave bit će neophodno osigurati ljudske i financijske resurse potrebite za implementaciju planiranih IT projekata. Usvojena Strategija za razvoj e-uprave s akcionim planom nudi sveobuhvatan katalog budućih mjera. Ispitan je širok spektar tehnologija koje se mogu uvesti, akcija koje se mogu poduzeti; ali im se mora dati prioritet sukladno postojećim kapacitetima i dostignućima, političkoj podršci, te održivim modelima troškova projekta. Uz to, postojeća praksa donatorsko-orijentiranih IT projekata ubuduće će se izbjegavati, tako da se donirana sredstva mogu fokusirati na prioritetne IT projekte.

U svrhu osiguranja sigurne razmjene podataka i informacija unutar, kao i između uprave i korisnika javnih usluga, bit će osmišljene i implementirane politike djelovanja glede sigurnosti i privatnosti, kao i metode nadgledanja poštovanja ovih politika od strane uposlenika. Ove politike sadržavat će definirane tehničke preporuke, uvjete i referentne standarde. Na svim razinama bit će uspostavljen kontinuirani proces raščlambe rizika.

Usporedno nedavnom usklađivanju procedura nabavke na svim razinama vlasti, uspostaviti će se dodatni standardi reguliranja nabavke IT opreme, radova i usluga, kako bi se doprinijelo standardizaciji i usklađivanju IT nabavke. Kako bi se vlastima omogućila nabavka optimalnoga softvera, kako glede kvaliteta, tako i glede cijene, neovisno o tomu da li se radi o vlasničkom ili «open source» softveru – bit će razvijena i usvojena softver strategija za javnu upravu u cijelosti. Glede će se vlasničkoga softvera pregovori, koji su u tijeku, nastaviti za javni sektor u cijelosti, bez obzira na razinu vlasti, kako bi se postiglo znatno smanjenje troškova za licence na temelju ugovora o grupnim licencama. Nadalje, slijedeći praksu razvijenih zemalja, mogućnost prelaska na «open source» softver se treba ozbiljno razmotriti što je prije moguće, uključujući i uporabu takozvanih "miješanih modela".

4.6.2. Ustroj i ljudski potencijali

Za razliku od ostalih vodoravnih sustava u javnoj upravi, vodeća centralna institucija zadužena za IT koordinaciju još ne postoji na većini razina vlasti. Ovo sprečava implementaciju sustavnoga i metodološkog pristupa optimalnom korištenju IT-a. Jaka, sposobna i neovisna IT agencija - odgovorna za razvoj sustava e-uprave, od strategije do realizacije, kao i za koordinaciju IT aktivnosti, koje obavljaju razne razine vlasti i ministarstva - trebala bi biti uspostavljena što je prije moguće. Agencija za računalno društvo (AID), u koordinaciji s centralnim IT jedinicama s ostalih razina, je glavni inicijator i provoditelj IT aktivnosti predloženih u Akcionome planu priloženom uz ovu Strategiju, te bi stoga trebala postati operativna u najskorijem mogućem razdoblju. Centralne IT jedinice trebale bi biti formirane i formalno priznate i na drugim razinama; a zatim, neke operativne IT usluge trebaju biti centralizirane. Ove centralne jedinice trebale bi uspostaviti jaku i

formalnu suradnju s AID-om na državnoj razini, čim ona bude uspostavljena. Glede efektivnoga korištenja trenutačno ograničenih i raspršenih ljudskih IT potencijala, adekvatna klasifikacija IT poslova bit će provedena, a bit će razvijena i strategija za zadržavanje oskudnoga IT osoblja. Bit će, također, načinjena i jasna podjela između centraliziranih i decentraliziranih IT funkcija, te IT funkcija za čiju implementaciju mogu biti unajmljene privatne tvrtke.

Brzi razvoj web tehnologije može pomoći BiH da se izgradi u efektivnu i građanima orijentiranu upravu - ukoliko postoji snažna politička opredijeljenost. Mogućnosti e-uprave moraju konstantno biti promovirane uposlenicima u upravi i korisnicima usluga uprave. Predstavnici uprave, privatnoga sektora, sveučilišta, IT profesionalci i sve druge zainteresirane strane, također bi trebali doprinijeti razvoju e-uprave, posredstvom e-foruma koji će biti uspostavljen. Usporedno s ovim, razvoj e-uprave zahtijeva i sustave parametara za procjenu napretka korištenja IT-a u upravi, tj. postotka osnovnih javnih usluga dostupnih «online», kao i njihovog korištenja od strane društva (sukladno zahtjevima e-Europe 2005.). Uzimajući u obzir sadašnji stupanj korištenja IT-a u javnoj upravi BiH, uvest će se i dodatni sustavi parametara, koji će se fokusirati na to kako se uprava, njene institucije i njihovi poslovni procesi prilagođavaju i preustrojavaju, da bi odgovorili izazovima i prigodama koje pruža IT.

Povećana razina računalne pismenosti državnih namještenika smanjuje potrebu za IT «help desk» potporom, i zaista, računalno pismeni državni namještenici preduvjet su za sveukupni cilj povećanja učinkovitosti. Postojeće osoblje, na svim razinama, bit će podvrgnuto testiranju računalne pismenosti, a jedna institucija bi trebala biti odgovorna za kontinuirani rad na IT opismenjavanju: ustrojem standardnih obuka (kao što je ECDL program); uvođenjem e-učenja; postavljanjem parametara za IT pismenost; i podizanjem razine svijesti o važnosti samoobuke. Radi smanjivanja visokih troškova za skupe IT obuke, svi novouposleni namještenici trebaju imati osnovna računalna znanja, a Agencije za državnu službu trebaju uvesti pravila o minimalnim računalnim znanjima, potrebitim za državne namještenike. Osigurat će se i prikladan proračun za kontinuiranu profesionalnu edukaciju IT osoblja, te će se uvesti raščlamba potreba za obukom, kako bi ponude za obuku bile utemeljene na stvarnim potrebama.

4.6.3. IT infrastruktura

Koherentna računalna i komunikacijska infrastruktura, koja će pružiti jeftin, pouzdan i siguran pristup informacijama, i omogućiti razmjenu informacija, kako unutar javnoga sektora (uključujući i razmjenu informacija između različitih razina vlasti) tako i eksterno (između javnog sektora i korisnika javnih usluga), je glavni preduvjet bez kojeg se ne mogu ostvariti potencijali e-uprave. Uspostava infrastrukture na pravi način temelj je razvoja i implementacije računalnih sustava i posebnih aplikacija u svim oblastima uprave. Kako bi se ovo postiglo, uprave na svim razinama vlasti moraju, kao prioritet, postaviti razvoj takve infrastrukture, i radi toga trebaju biti osigurana odgovarajuća sredstva u proračunu. Za početak, bit će uspostavljena rana koordinacija između svih zainteresiranih strana, kako bi se izbjeglo dvostruko ulaganje napora. Zatim će se provesti raščlamba postojećih mreža u svrhu stvaranja optimalne uporabe postojećih mreža i izbjegavanja neracionalnog trošenja. Usporedno s razvojem računalne i komunikacijske infrastrukture, tzv. državne kičme, za potrebe javne uprave, lokalne mreže u pojedinačnim institucijama, bit će kompletirana i osigurana infrastruktura za jedinstven i konstantan pristup Internetu, sa zajedničkim

servisima i sigurnosnim rješenjima gdje je god moguće. Također će se uspostaviti i implementirati standardi za jedinstvenu konfiguraciju radnih stanica, minimalno na razini pojedinačnih institucija. Rezultati će ovih aktivnosti biti lakše održavanje, standardizacija i povećanje zadovoljstva korisnika, što će omogućiti veću učinkovitost, uz znatno niže troškove.

4.6.4. Računalni sustavi i e-usluge

Neki od najnaprednijih računalnih sustava već su u primjeni: JMB (jedinstveni matični broj građana), putovnice, osobne karte, podaci o adresi, prometne dozvole, registracija vozila, poslovni i porezni registri. Potrebni su dalji naponi kako bi se jamčila interoperabilnost svih registara. Krajnji je cilj omogućiti da kazalo registara koristi više institucija s različitih razina vlasti (primjerice, registri građana, poslovni registri ili zemljišne knjige), kako bi se osigurao bolji kvalitet podataka za potporu funkcija javne uprave, i istodobno smanjio teret s građana prouzrokovan obvezom prikupljanja podataka. Da bi se to postiglo, izradit će se strategija za javne registre, uključujući rješenja za usklađivanje i interoperabilnost. Usporedno s tim, sačinat će se popis prioriteta za implementaciju javnih registara, te će se implementirati jedinstvena softverska rješenja gdje je to moguće. Konačni rezultat bit će "one-stop-shop" za građane. Trenutačni europski trend je da su međusobna povezanost IT sustava javnoga sektora, razmjena podataka i pružanje usluga zasnovani na interoperabilnosti, radije nego na integraciji IT sustava. Prema tome, rad na okviru za interoperabilnost e-uprave u javnome sektoru u BiH, usklađen s nedavno objavljenim Europskim okvirom za interoperabilnost (EIF), postat će dugoročni prioritet. Također, što je prije moguće, proizvest će se zajednički, otvoreni standardi za razmjenu podataka i tehničku interoperabilnost među aplikacijama (najvjerojatnije utemeljenih na XML-u), od strane buduće AID, a u koordinaciji s centralnim IT jedinicama s ostalih razina.

Postojeće web stranice institucija javne uprave posjeduju raznolike vizualne i konceptualne identitete. Kratkoročno gledano, uvest će se zajednički kriteriji za kvalitet sadržaja i strukturu web stranica institucija javne uprave. Primjerice, bit će razvijen jedinstveni web sustav za upravljanje sadržajem (CMS), te će se definirati jedinstveni koncepti e-usluga. Uvođenje jedinstvenih vizualnih i konceptualnih identiteta za web stranice uprave bit će praćeno kreiranjem BiH portala (u početku samo za pružanje informacija), koji će postupno postajati pravi one-stop-shop – s uslugama koje se tiču životnih događaja, i koje pokrivaju različite razine vlasti. Za ostvarenje ovoga cilja, bit će razvijene i implementirane međuinstitucionalne i transakcionalne e-usluge, sukladno popisu prioriteta. Ovaj će popis prioriteta biti utemeljen na trenutačnom stanju postojećega računalnog sustava, očekivanim troškovima i koristima - i za javnu upravu i za korisnike usluga, te sukladan praksi razvijenih zemalja.

Konačno, jedinstveno će se implementirati računalni sustavi koji podržavaju zajedničke vodoravne funkcije. Korištenje istih softverskih rješenja može kompjutorizovati zajedničke procese u većini institucija, postići velike proračunske uštede, te izbjeći ulaganje dvostrukih napora i buduće probleme interoperabilnosti. Proračun za razvoj i implementaciju jedinstvenih softverskih rješenja, koji podržavaju zajedničke vodoravne funkcije, osigurat će se što je prije moguće. Implementacija će biti urađena sukladno dogovorenim prioritetima, te u bliskoj suradnji s institucijama koje imaju centralnu implementirajuću ulogu na svakoj razini vlasti. Nakon implementacije, verzije istih računalnih sustava u svim institucijama, bit će usklađene, bit će uvedeno upravljanje konfiguracijama, održavat će se zajednička

terminologija i definicije podataka, te će se napraviti zajednička riznica znanja za rješavanje problema tijekom migracije i održavanja.

4.6.5. Ključne aktivnosti

Do 2007. godine:

- Postaviti jaku, sposobnu i neovisnu Vladinu IT agenciju na državnoj razini koja će biti odgovorna za razvoj sustava e-uprave, od strategije do realizacije, kao i za koordinaciju IT aktivnosti, koje obavljaju različite razine vlasti i ministarstva.
- Druge bi razine vlasti, također, trebale uspostaviti ili ojačati (već uspostavljene) IT centre.
- Nakon predhodno navedene aktivnosti, trebala bi uslijediti ispravna klasifikacija IT poslova i jasna podjela centraliziranih i decentraliziranih IT funkcija, kao i IT funkcija za čiju implementaciju se mogu unajmiti privatne tvrtke.
- Do 2007. godine treba kreirati BiH portal, čak iako će u početku pružati samo informacije. Usporedno s tim, treba razviti zajedničke kriterije za kvalitet sadržaja i strukturu web stranica institucija javne uprave i time osigurati jednoobrazan vizualni i konceptualni identitet.
- Nadalje, treba usvojiti Zakon o računalnom potpisu i e-poslovanju, kao i prateće podzakonske akte.
- U oblasti politike djelovanja, treba razviti softver strategiju za javnu upravu u cjelini, razmatrajući mogućnosti migracije ka *open source softveru*, te strategiju za javne registre, IT sigurnost i zaštitu privatnosti, kao i standarde koji reguliraju nabavku IT opreme, radova i usluga.

U razdoblju 2008.-2010.:

- Računalna i komunikacijska infrastruktura za javnu upravu (tzv. državna kičma) bi trebala biti dobro razvijena.
- Računalni sustavi, koji podržavaju vodoravne funkcije, bi trebali biti jedinstveno implementirani sukladno dogovorenim prioritetima, i u bliskoj suradnji s institucijama koje igraju centralnu implementirajuću ulogu na svakoj razini vlasti.
- Treba razviti okvir za interoperabilnosti e-uprave, a potom implementirati javne registre i zajedničke baze podataka kako bi 20 e-usluga iz e-Europe 2005 postale međuinstitucionalne i transakcionalne.

Ove su aktivnosti detaljno opisane u Dijelu VI Akcionoga plana I na Strategiju: radnje u polju IT 1-5.

5. Stvaranje temelja za održivi razvoj kapaciteta uprave po sektorima

5.1. Pregled

Reforme, koje su razmatrane u gornjem dijelu teksta, imaju za cilj razvoj *općih* upravnih kapaciteta u svim ograncima uprave. Ovaj opći kapacitet je presudan; ali sam po sebi nije dovoljan za stvaranje politika djelovanja i realizaciju usluga u više sektora, za što nadležnost imaju Država, Entiteti i druge razine vlasti. Kako bi se taj cilj postigao, unaprijeđeni opći kapaciteti moraju biti dopunjeni *sektorskim* reformama, izgrađenim putem programa ili planova, koji se fokusiraju konkretno na promicanje sektorskih kapaciteta.

Postoji veliko očekivanje da će se tim sektorskim reformama racionalizirati i zbiti uprava; i u okviru razine pojedinačnih vladinih institucija – a u određenoj mjeri i na svim razinama. Takva su očekivanja djelomično vezana za neadekvatnost postojećeg ustroja javne uprave, koji se uveliko oslanja na koncepte naslijeđene iz predratne upravne tradicije. Iako su navedeni koncepti uopćeno dobri, njih je teško primjenjivati u novim okolnostima; njihovu potpunu provedbu ometaju unutarnji i vanjski faktori, u okviru upravnoga sustava.

Unutarnji faktori uključuju uvođenje višeslojne federalne raspodjele; uz prethodnu centralnu upravu podijeljenu na 14 manjih uprava Države, dvaju Entiteta, deset kantona i Brčko Distrikta. Sveukupni obujam uprave i dalje ostaje prilično mali (on zapošljava manje od 3% od ukupnog broja uposlenih, što je jedan od nižih prosjeka u zemljama centralne i istočne Europe). To je značilo da se isti organizacijski modeli moraju primjenjivati na institucije znatno manje od onih za koje su originalno osmišljeni. Opcija za koalicione vlade na svim razinama, također, je imala određenoga utjecaja, zbog prirodne tendencije za umnožavanjem viših pozicija, i stoga i institucija.

Vanjski faktori, koji kompliciraju provedbu organizacijskih kriterija, uključivali su utjecaj koji dolazi od međunarodnih tijela odlučivanja i donatora, čija je potpora izgradnji institucija često zahtijevala osiguranje neovisnosti novih uprava, kroz njihovo osnivanje kao zasebnih tijela. To je dovelo do niza manjih institucija, i uvođenja prethodno nepoznatih organizacijskih modela i koncepata. Sukladno trendu, već primijećenom u novim zemljama-članicama EU, procesom Europskih integracija najvjerojatnije će se stvoriti dodatni zahtjevi za slične “posebne” aranžmane. Uprava je na državnoj razini najizloženiya toj pojavi.

Danas je rezultat toga javna uprava iscjepkana u veliki broj institucija, od kojih su mnoge često premalene da bi učinkovito poslovale. Ova rascjepkanost negativno utječe na razinu općih upravnih kapaciteta. U izvješću o Sustavnome pregledu, 2004. godine, primijećeno je da je skoro pola revidiranih institucija na svim razinama vlasti bilo premaleno za održavanje kvalitetnih sustava vodoravnoga upravljanja. Zauzvrat, slabost u temeljnim aspektima, poput donošenja politike izrade proračuna ili kapaciteta u oblasti MLJP, ima negativan utjecaj na sposobnost tih institucija u smislu razvijanja potpunih i održivih sektorskih kapaciteta, i učinkovitog rada na predmetu svog mandata.

Ta slabost je, već duže vremensko razdoblje, priznata na svim razinama vlasti. U okviru entiteta, broj ministarstava je prvo smanjen 2002. godine, uz sličnu radnju nedavno provedenu u okviru kantona FBiH. U Distriktu je Brčko, preustroj cijele vlade započeo 2004.

godine. Usporedno tome, sužavanje uprave na svakoj razini je ostvareno međuvladinim prijenosima i konsolidacijom nadležnosti u državnome aparatu. Sektorsko restrukturiranje odbrane i carina bilo je u sklopu toga trenda. Kako je već pomenuto, od 2004. do 2006. godine funkcionalnim pregledima, obavljanim uz pomoć EU u devet oblasti (poljodjelstvo, okoliš, povratci, zdravstvo, obrazovanje, policija i pravosuđe, ekonomija, te rad i zapošljavanje), istraživani su reformski potencijali s prijedlozima za preustroj, i u okviru razine i na svim razinama vlasti zajedno.

Kreiranje i provedba tih sektorskih reformi sada je u nadležnosti udruženih ministarstava i institucija, čije je izravno poznavanje povezanih pitanja nezamjenjivo. Detaljni podaci o takvim programima ovdje nisu opisani: oni će biti dijelom strategija u posebnim sektorima politike djelovanja. Međutim, jedno od glavnih vodoravnih pitanja odnosi se na to kako bi postizanje mnogih sektorskih reformi, u relativno kratkom roku, utjecalo na cjelokupan ustroj vlasti u BiH. *Razvoj i provedba reformi trebali bi biti koordinirani zbog osiguranja koherentnih konačnih rezultata u oblasti sektorskih kapaciteta.* Direkcija za Europske integracije Vijeća ministara BiH imat će glavnu ulogu glede provedbe pojedinačnih materijalnih zahtjeva iz EU *acquisa*. Ured koordinatora za provedbu javne reforme će, također, pružiti pomoć u sektorskim reformama. Sukladno horizontalnom mandatu tog Ureda, tom nadležnošću će se fokusirati na utjecaj reforme na ustroj uprave na svim razinama.

Ciljevi

S obzirom na očekivani obujam sektorskih reformi, cilj u okviru ove Strategije je osigurati dovoljan stupanj koordinacije, radi: *očuvanja koherentnosti organizacijskih modela; te osiguranja propisnog upravljanja organizacijskim promjenama.* Ova su dva cilja od temeljne važnosti za očuvanje koherentnosti uprave u sektorima koja nastanu kao rezultat ovih napora. Da bi se to postiglo, pružati će se *usmjeravanje i standardizacija* putem Ureda koordinatora za reformu javne uprave.

5.2. Očuvanje koherentnosti organizacijskih modela

Jačanje upravnih kapaciteta po sektorima znači međupovezanost reformskih procesa u radu s različitim predmetima, koji pokrivaju sve razine vlasti, i dovode do preustroja vlade velikog obujma. Iako će ti sektorski procesi biti uveliko neovisni jedan o drugom po svojoj materiji, njihov će cjelokupni organizacijski utjecaj uvjetovati jedan stupanj koordinacije. Jedan glavni cilj takve koordinacije bit će osigurati da svaka eventualna mjera preustroja, uzrokovana restrukturiranjem sektora prati kompatibilne organizacijske koncepte. To se odnosi na tipologiju institucija, njihove međusobne odnose i njihove interne aranžmane.

Makroorganizacijska pitanja tiču se tipologije institucija, i u njihovom okviru se razmatra mogućnost razdvajanja zabrinutosti glede donošenje politike (što obično pokrivaju ministarstva), iz fokusa na provedbu politike djelovanja (što je zadaća koja se obično ostavlja drugim upravnim tijelima). Organizacijska pitanja se, također, odnose na uvjete (uključujući kritičnu masu), po kojima bi se funkcija mogla praktično organizirati u novo ministarstvo ili agenciju, ili, poželjno bi bilo, razviti u okviru postojećeg portfolija. Slično tome, kod organizacijskih pitanja, makro-vrste razmatraju recipročni položaj institucija, uključujući odnose subordinacije i koordinacije, modaliteti vršenja upravnog nadzora, te posebni položaj neovisnih regulatornih agencija (što je uveliko nova kategorija u upravnim sustavima BiH).

Na mikro-razini, ključna organizacijska pitanja tiču se razlike između raznolikih vrsta internih organizacijskih jedinica (primjerice, direkcija ili sektor), te zahtjeva za ustanovljenje svake jedinice u smislu materijalnih nadležnosti i minimalne kritične mase.

Zahtijevani kriteriji se dijelom formiraju u legislativu na svakoj razini vlasti (primjerice, Zakon o upravi i provedbeni propisi); čija primjena obično spada u nadležnost ministarstava koja rade na općem pravnom okviru za javnu upravu (primjerice, ministarstva pravde i lokalne samouprave, itd.). Međutim, u realnosti, primjena ovih pravila ostavlja dovoljan prostor sa strane za protivne prosudbe, u odnosu na koje bi Ured koordinatora za reformu javne uprave trebao – u konzultaciji s nadležnim ministarstvima – izvršiti funkciju usklađivanja na svim razinama vlasti.

Otpočinjanje sektorskog preustroja velikog obujma zahtijevat će pregled same legislative, gdje će se ona prilagođavati potrebama novog upravnoga sustava, koji se razlikuje od onoga iz koga je taj model potekao. Ured koordinatora za reformu javne uprave, u suradnji s nadležnim portfolijima na svakoj razini tijela vlasti, razmotrit će zakonodavne temelje za preustroj javne uprave, kao i njihove konkretne primjene (primjerice, zakoni o vladi, te pravilnici pojedinačnih institucija. Na temelju će se toga formulirati prijedlozi za promicanje u koordinaciji, s razvojem procesa sektorskih reformi.

5.3. Osiguravanje upravljanja organizacijskom promjenom

Pošto se od sektorskih reformi očekuje da povedu proces preustroja svih tijela vlasti, zabrinutosti nisu ograničene na konačni ishod. Bit će potrebit određeni stupanj koordinacije u odnosu na konačni oblik svakog pojedinoga sektora, kao i glede toga kako će se obaviti tranzicija s postojećeg organizacijskoga sustava ka željenom konačnom stanju. Zabrinutosti će se inicijalno fokusirati na osiguranje da sveukupni plan reforme dovede do stvarnog preustroja – a ne samo do dupliranja. Kada se na centralnoj razini bude stvarao novi kapacitet za rad s funkcijama prethodno dodijeljenim Entitetima ili kantonima, originalni mandati i raspodjela resursa će se revidirati. Strogi će pristup biti od temeljne važnosti za plan svih sektorskih reformi, uz izbjegavanje nepotrebitog trošenja resursa, i sprečavanje budućih problema na koordinaciji. Nadalje, za upravljanje promjenama potrebit je realan pristup vremenskom rasporedu. Do promjena rijetko dolazi preko noći, a prijenosi se nadležnosti moraju razvijati usporedno sa stvaranjem kapaciteta u novim ustrojima. Za vremenski je raspored obično potrebno usvojiti prijelazna razdoblja, te posebne aranžmane, povezane sa stvarnom preraspodjelom osoblja i prijenosom drugih resursa. Što se tiče zadnjepomenutog, glavne zabrinutosti uključuju način na koji bi se u preustroju na svim razinama vlasti uredili postojeća proračunska raspodjela i postojeće osoblje, uključujući mogućnost viškova uposlenih (jer spajanja često sa sobom nose posljedice većih razmjera). Na sva ta pitanja treba dati jasne i dosljedne odgovore, u okviru svih sektora uključenih u reforme.

Iako je preustroj glavna tema za javni sektor u BiH, pravila kojima se rukovode ovi procesi trenutačno su loše kodificirana. Jedan od razloga je taj što su donedavno nadzor i upravljanje tim procesima bili osiguravani, uglavnom, putem međunarodnoga usmjeravanja i intervencija. U nekim slučajevima, postojeća legislative pruža određene smjernice, (primjerice, zakonodavstvo o državnoj službi na državnoj razini uključuje osnovni sustav za međuvladinu preraspodjelu personala, nakon preuzimanja odgovornosti od strane državne uprave).

Ured koordinatora za reformu javne uprave, u suradnji s nadležnim institucijama na svakoj razini vlasti, razmatrat će postojeću praksu i legislative, koja se odnosi na preustroj vlade u okviru i na svim razinama tijela vlasti. Ured će koordinirati napor na izradi kompleta *smjernica* za radne skupine angažirane na sektorskim reformama (u sklopu drugoga Akcionog plana na Strategiju). On će, također, sudjelovati u radnoj skupini radi davanja savjeta u smislu upravljanja organizacijskim promjenama, a zbog omogućavanja sveukupne koordinacije s ciljem usklađenog procesa preustroja vlasti.

5.4. Ključne radnje

Kratkoročno gledano, ključne radnje su sljedeće:

- Uspostava radne skupine za počinjanje formuliranja posebnih prijedloga za promjene u upravnoj strukturi koja bi uokvirivala javnu upravu u BiH: uključujući prijedloge za optimalnu raspodjelu funkcija - u okviru i na svim razinama vlasti; promjene u legislativi kojom se regulira ustroj javne uprave; organizacijska pitanja mikro-vrste koja se tiču pojedinačnih sektora i institucija; formulacija smjernica za radne skupine angažirane u sektorskim reformama; i
- Usvajanje drugog Akcionoga plana na ovu Strategiju.

Srednjoročno gledano, uprava će otpočeti aktivnosti na provedbi drugoga niza radnji uključenih u drugi Akcioni plan na Strategiju, usporedno s provedbom prvoga (vodoravnog) dijela Strategije.

Cilj je u konačnici, do 2014. godine, razviti dostatne upravne kapaciteta u sektorima širom BiH, da bi se obavila provedba zahtjeva iz *acquisa*.

6. Upravljanje reformskim procesom

Odgovornost za proces reforme nose dužnosnici tijela vlasti i institucija na svim razinama, kao i članovi parlamenata svih razina vlasti. Transformacije takvog obujma ne postižu se tako brzo i jednostavno. Promjena će zahtijevati političko liderstvo, i stalnu orijentaciju ka provedbi reforme, tijekom godina koje slijede. *Plan se implementacije procesa Reforme nalazi u Aneksu Strategije.*

Političko liderstvo

Odgovornost za određivanje političkih smjernica za implementaciju reforme je nesumnjivo u rukama vlada svih razina vlasti u BiH.

Otpor će se promjenama uvijek povećati kada se djeluje na zatečeni interese i navike. Vijeće ministara, vlade entiteta i druge vlade će se aktivno uključiti u otklanjanje zastoja u procesu reforme *unutar* svojih upravnih sustava.

U isto vrijeme, ukoliko glede pravca reformskih aktivnosti postoje neriješene političke razlike između različitih razina vlasti, takve pozicije mogu potencijalno rezultirati odgađanjem procesa. Kako bi se to izbjeglo, neophodno je uspostaviti jak politički

mehanizam nadzora nad realizacijom programa reforme javne uprave. *Odbor za ekonomski razvoj i Europske integracije*⁶ će osigurati strateško liderstvo u smislu reforme na području cijele BiH; služeći kao mehanizam za rješavanje značajnih pitanja (uključujući razlike u oblasti reforme, gdje će pregovarači s Europskom unijom morati zastupati dosljedne stavove). Manje bitne nesuglasice i razlike u mišljenju će se rješavati na nižim razinama.

Koordinacija reforme

Koordinacioni mehanizmi su ključni alati kojima se taj proces podržava; naravno, bez ukidanja odgovornosti dužnosnika imenovanih na pozicije u tijelima vlasti ili članova parlamenta. *Dijagram koordinacije reformskih procesa priložen je kao aneks ovoj Strategiji*. Dodatni detalji daju se u nastavku, kako slijedi:

Koordinatori reforme javne uprave

Zadaće su koordinacije reforme dodijeljene državnome koordinatoru za reformu javne uprave.

Ured koordinatora za reformu javne uprave bit će „*pokretačka snaga*” reforme. On će zapošljavati državne namještenike. Financijska će sredstva za ispunjavanje ove ambiciozne zadaće Uredu za reformu javne uprave biti osigurana iz proračuna BiH u dostatnom iznosu.

Državni će koordinator voditi odnose s koordinatorima obaju entiteta i Distrikta Brčko, te će organizirati redovite zajedničke sastanke (poželjno bi bilo mjesečno) radi rasprave o pitanjima poboljšanja koordinacije procesa reforme javne uprave širom BiH. Vlade će Entiteta i Distrikta Brčko osigurati imenovanje odgovarajućeg dužnosnika iz njihove uprave za ovu zadaću koordiniranja, uz posvećenje vremena, odgovornosti i dostatne razine rangiranosti.

S obzirom da je ishod reforme javne uprave od ključnoga značaja za uspješno pregovaranje oko Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uključujući ispunjavanje zahtjeva za EU partnerstvo, logična su očekivanja da koordinator za reformu javne uprave uspostavi tijesnu suradnju s Direkcijom za Europske integracije i da sudjeluje u radu tijela koja su vezana za proces Europskih integracija. Slično će tome biti zastupljeni i koordinatori na razini entiteta i Distrikta Brčko, ili će raditi u bliskoj suradnji s mehanizmima koordinacije za proces Europske integracije.

Radno tijelo za reformu javne uprave

Radno će se tijelo reforme javne uprave, također, sastajati redovito (poželjno bi bilo svaka tri mjeseca) ili češće (po potrebi), i raditi na usvajanju Strategije. U odnosu na državnoga koordinatora za reformu javne uprave, te koordinate entiteta i Distrikta Brčko, ovo će veće radno tijelo za reformu javne uprave uključivati ravnatelja Direkcije za Europske integracije, te institucije s entitetske razine odgovorne za Europske integracije, tajnike vlada, ravnatelje ureda za zakonodavstvo na državnoj i entitetskoj razini, ministre ministarstava pravde u BiH i FBiH, Ministarstva uprave i lokalne samouprave u RS, ministarstava financija na državnoj i

⁶ Ova uloga Odbora treba da osigura strateško vodstvo; ovo zahtijeva bolje definiranje odgovornosti i procesa koji je neophodan za ovaj posao na visokoj razini. Ako će se uloga Odbora, u budućnosti, preusmjeriti na neko drugo tijelo, ono bi također trebalo imati ulogu političke upravne snage za reformu javne uprave.

entitetskoj razini, te predstavnika Vlade Distrikta Brčko. U ovome će sastavu, ovo radno tijelo za reformu javne uprave uključivati relevantne predstavnike sa svih razina vlasti. Pored toga će, relevantna ministarstva sa svake razine vlasti, odgovorna za vodoravnu reformu javne uprave i ministarstva financija, uključiti tajništva vlada koja su (ili bi trebala biti) uglavnom odgovorna za koordinaciju radnih planova i prijedloga o politici djelovanja ministarstava kako bi se ispunili prioriteti reforme javne uprave. Prisustvo ureda za zakonodavstvo osigurat će da se prijedlozi za zakonodavne promjene, koji su jedan od glavnih instrumenata za implementaciju Strategije reforme javne uprave, adekvatno tretiraju. Pored toga, prisustvo Direkcije za Europske integracije i relevantnih entitetskih tijela osigurat će vezu s europskom integracijom. Sastanci će radnoga tijela zahtijevati prisustvo svih članova, ili po potrebi, samo primarnih/vodećih institucija.

Članovi će radnoga, tijela diskutirati o pitanjima koja se odnose na monitoring i procjenu rada aktivnosti reforme javne uprave, usklađivanje radnih planova i dnevnoga reda, potrebu za finansijskim sredstvima i tehničkom potporom, te koja se odnose na prikupljanje informacija i podataka koji će omogućiti da donositelji odluka poboljšaju procese, komunikaciju s vladama i s javnošću; organiziranje aktivnosti promocije i javnih događaja; stjecanje političke suglasnosti za buduće korake i mjere reforme javne uprave. Osoblje Ureda koordinatora za reformu javne uprave, u suradnji s koordinadorima entiteta i Distrikta Brčko, osigurat će neophodnu potporu i nazočiti sastancima radnoga tijela za reformu javne uprave. Redovito će se procjenjivati u kojoj mjeri ovo tijelo ispunjava potrebe procesa reforme javne uprave, i prema tome će se praviti neophodne prilagodbe.

Kako bi se osigurao potpuno koordiniran pristup pitanjima oblasti reforme javne uprave, državni koordinador za reformu javne uprave, koordinadori entiteta i Distrikta Brčko, i svi drugi članovi radnoga tijela reforme javne uprave, će osigurati redovita izvješća i odgovarajući protok informacija ka odgovarajućim razinama vlasti. Izvješća će biti na tromjesečnoj osnovi, ili češći ako je potrebno, da bi se osiguralo da svaka razina vlasti ima dovoljan uvid u do sada postignute rezultate i da bi se poduzele odgovarajuće, korektivne mjere. Izvješća bosanskohercegovačkih koordinadoru za reformu javne uprave bit će utemeljena na podacima koordinadoru entiteta i Distrikta Brčko, te na radu institucija i većeg radnoga tijela reforme javne uprave. Njegova će se izvješća predavati predsjedavajućem Vijeća ministara BiH. Godišnja će izvješća biti dostupna javnosti.

Radne skupine

Na izvršnoj će se razini, radne skupine, koje čine predstavnici nadležnih institucija za provedbu Strategije i akcionih planova, često sastajati da bi se razmijenila gledišta o provedbenim mjerama i pripremili prijedlozi za odgovarajuće promjene. Koordinador za reformu javne uprave će pokrenuti uspostavu ovih radnih skupina i osigurati neophodnu potporu za njihov rad. Ove radne skupine će, također, razmatrati i izvješća poduzetih radnji nadgledanja i procjene napretka i predlagati neophodne prilagodbe planiranih aktivnosti, uključujući predlaganje budućih akcionih planova za dalju provedbu Strategije. Savjeti u sklopu reformskog procesa će se tražiti i od pojedinaca, s jakom *reputacijom*, aktivnih u privatnom, nevladinome i akademskom sektoru.

Reforma će uopćeno ovisiti o jakoj orijentaciji ka promjenama u okviru provedbenih institucija. Zadaće Reforme mora biti označena kao prioritet kod rukovodstava u institucijama, što uvjetuje dalje unutarnje procese provedbe, nadzora nad provedbom i izvješća o postignutome napretku kod svake institucije pojedinačno. Pojedina ministarstva

mogu uspostaviti *interna povjerenstva*, koja će voditi proces reformi, ili će *dodijeliti* te zadatke višem rukovodstvu institucije.

Veoma je važno naglasiti da će Reforma postati izvodiva samo u slučaju kada reformske aktivnosti postanu sastavni dio zvaničnog programa rada javne uprave. To znači da će aktivnosti iz akcionoga plana biti ‘preseljene’ u Vladin program i program tijela uprave, godišnje planove i procedure izvješća.

Fond za reformu javne uprave

Kao odgovor na Parišku deklaraciju o učinkovitosti pomoći (2005.), prema kojoj su se vlade-sudionice obvezale na učinkovitiju suradnju između donatorskih agencija i institucija korisnika pomoći, oformit će „Fond za reformu javne uprave u BiH“ u zajedničkoj suradnji nekoliko bilateralnih donatora, Delegacije EK i vlada iz BiH.

Zemlje osnivači navedenoga Fonda, donatori sredstava, kao što su Velika Britanija (DfID), Švedska (SIDA) i Nizozemska, obvezale su se na iznalaženje sredstava u iznosu od 1,5 milijuna eura kod osnivanja Fonda. Sudjelovanje Delegacije EK u ovoj inicijativi obuhvatat će tehničku pomoć (TA) Uredu koordinatora (također, u iznosu od 1,5 milijuna eura). Cilj Fonda je da se osigura usmjerenija i usklađena pomoć reformi javne uprave u BiH, kojom će se upravljati izravno kroz vlade BiH, a putem Ured koordinatora za reformu javne uprave. I ostali će donatori biti pozvani da se priključe ovoj inicijativi, kako bi Fond za reformu javne uprave mogao prerasti u potpuno razvijen pristup reformi javne uprave u svim sektorima.

Promicanje usklađivanja između sredstava financiranja i aktivnosti utvrđenih od strane donatora i bosanskohercegovačkih tijela vlasti osigurat će mogućnost trošenja raspoloživih sredstava na učinkovitiji način i sukladno prioritetima u cijeloj BiH. Očekuje se da će ovo, također rezultirati smanjenjem birokratskoga opterećenja koje leži na institucijama-primateljima i dovesti do unapređenja kapaciteta lokalnih institucija i njihovoga osoblja u cilju utvrđivanja, realizacije i monitoringa razvojnih projekata.

PAR Fond će raditi na temelju Memoranduma o razumijevanju (MoR) između donatora, koji sudjeluju u PAR Fondu, i bosanskohercegovačkih tijela vlasti. U MoR-u se navode detalji koordinacijskih aranžmana, strateških ciljeva, ustroja i odlučivanja, doprinosa, procedura za nabavke i isplate sredstava, izvješćivanje i druge obveze u sklopu Fonda za reformu javne uprave.

Ured koordinatora za reformu javne uprave će utvrditi projekte, te razvijati prijedloge projekata na temelju ove Strategije i akcionih planova, u uskoj suradnji s relevantnim institucijama BiH i donatorskom zajednicom. Prioriteti će se definirati jasno – sukladno potrebama za konkretnom reformskom pomoći, te koordinirati cjelokupnom reformom.

Očekuje se da će PAR Fond imati važnu ulogu u davanju potpore provedbi Strategije za reformu javne uprave. Pomoć iz PAR Fonda će se koristiti za nadopunjavanje sredstava raspoloživih iz proračuna vlada radi financiranja aktivnosti na reformi javne uprave.

Nadzor nad realizacijom reformskih aktivnosti i ocjenjivanje napretka⁷

⁷ Termin “monitoring” je već poprilično uvriježen u domaćoj uporabi i znači nadzor ili nadziranje projektiranih aktivnosti. U našem slučaju, pod “monitoringom” će biti označene radnje nadziranja realizacije projektiranih (predviđenih) aktivnosti Reforme. “procjena rada” znači stručna ocjena kvaliteta određenih rezultata. Za potrebe

(monitoring i procjena rada)

Koordinator je za reformu javne uprave odgovoran za aktivnosti nadzora nad realizacijom Strategije reforme javne uprave (*monitoring*) i ocjene stupnja implementacije akcionoga plana (*procjenu rada*). Ured će koordinatora uspostaviti sustav monitoringa i procjene rada, kojim će pratiti ispunjenje ciljeva Strategije. Podaci i raščlambe proizašle tijekom operacija monitoringa i procjene rada će pomoći donosiocima odluka u javnoj upravi da unaprijede sadržaje politika djelovanja, da rasporede resurse na optimalnoj razini i da prilagode planirane aktivnosti sukladno nastalim okolnostima.

Pregled sustavnih elemenata. Sustav monitoringa i procjene rada bit će korišten kao jednostavno upotrebljiv instrument sastavljen od dva ‘modula’ za prikupljanje informacija i jednog ‘modula’ za izvješćivanje. Moduli za prikupljanje informacija su:

- 1) Nazor realizacije (outputa) pratit će provedbu akcionog plana i pokazivati da li su poduzete aktivnosti sukladne akcionom planu ili ne. Otkrivat će se zastoje u provedbi i razlike u provedbi akcionog plana između različitih razina vlasti.
- 2) Nadzor ishoda/rezultata osigurat će informacije o tome da li dobijeni rezultati tijekom provedbe akcionoga plana efektivno podržavaju ispunjavanje strateških ciljeva. Modul će pomoći da se prati napredak u ispunjenju vizije Strategije i dobije informacija da li i u kojoj mjeri ostvareni rezultati doprinose uspješnoj realizaciji Strategije i akcionoga plana.

Informacije dobijene u procesu monitoringa i procjene trebale bi poslužiti za planiranje korektivnih akcija koje će poduzeti tijela uprave u slučajevima kada provedba Strategije zaostaje za planiranom razinom ili kada se tijekom nadzora rezultata otkrije da poduzete aktivnosti ne pomažu postizanje strateških ciljeva. Iste informacije će pomoći da donositelji odluka bolje razumiju proces, napredovnje provedbe i probleme u praksi, kao i za akcije koje je neophodno poduzeti.

Monitoring realizacije (output monitoring). Predloženim procedurama će zasebno vršiti raščlamba provedbe svih glavnih dijelova svakog akcionoga plana na svim razinama vlasti (BiH, FBiH, RS, BD) i omogućiti međusobnu usporedbu napretka provedbe⁸. Ovo će pomoći Uredu za reformu javne uprave da na jednostavan način uoči ozbiljne zastoje u određenoj strateškoj aktivnosti, ili na nekoj od razina vlasti, koje bi se mogle previdjeti na dugoročnome planu, ako bi se monitoring obavljao za sveukupnu implementaciju akcionoga plana.

Monitoring realizacije pomaže da se prati progres izvršenja aktivnosti prema ranije utvrđenome datumu i u okviru utvrđenoga vremenskog razdoblja. Ova vrsta monitoringa odnosi se na ukupnu realizaciju, i izražava se u postotcima u odnosu na planiranu razinu aktivnosti. U mjeri u kojoj je to moguće, oslanja se na tzv. “OVI” indikatore – količinske, objektivno mjerljive indikatore koji su proistekli iz sadržaja akcionoga plana. Suglasno

ove Strategije, pod “procjenom rada” podrazumijavat će se stručna ocjena napretka, progressa, reformskih aktivnosti (uključujući, usporednu raščlambu ostvarenih i planiranih zadaća....).

⁸ Prezentirani pristup utemeljen je na načelima modela tzv. “Balanced Scorecard“ poznatim u oblasti menadžmenta u privatnom sektoru (vidjeti šire na www.balancedscorecard.org/basics/bsc1.html). Za primjenu u javnom sektoru, vidjeti “Koetz, A.G., Balanced Scorecard Models in the Non Profit Sector, Proceedings of the 8th International Conference on Problems of Management and Modeling in Complex Systems, Samara (Russian Federation) 2006”

njihovoj relativnoj veličini, vrijednost izražena u određenome postotku bit će dodijeljena svakom OVI-ju. Stupanj provedbe (implementacije) reformskih aktivnosti bit će izražen kao omjer između zbira vrijednosti OVI-ja za sve provedene aktivnosti, i zbira vrijednosti OVI-ja za sve aktivnosti, čija se provedba planirala i realizacija očekivala unutar promatranoga vremenskog razdoblja. *Dijagram je monitoringa realizacije priložen kao aneks ovoj Strategiji.*

Monitoring i procjena rada rezultata. U okviru ovoga procesa bit će ustanovljen niz ključnih indikatora/pokazatelja uspjeha provedbe Strategije u glavnim oblastima akcije. Ovo će biti dopunjeno prikupljanjem informacija i analitičkim postupcima. Onoliko koliko to bude moguće, indikatori/pokazatelji rezultata reformskih aktivnosti bit će kvantificirani (izraženi kao količinski mjerljivi pokazatelji).

Pokazatelji rezultata bit će utemeljeni na neovisnom izvoru podataka (vanjski podaci) koji mogu biti korisni da opišu stupanj provedbe Strategije. Podaci o kojima je riječ mogu se dobiti preko anketa, istraživanja mišljenja kod uposlenih i kupaca, statističkih izvješća, proračunskih informacija i informacija o namještenicima u državnoj upravi, kao i iz drugih izvora za koje se odluči Ured koordinatora. Ovaj sustav će uzeti u obzir i druge raspoložive podatke, ako su ranije prikupljeni, ili periodične studije i izvješća (o BiH ili u regiji), mjerljive oznake progresa, koje su utvrdili donatori ili institucije, kao i druge izvore podataka.

Veoma važan cilj postupaka praćenja rezultata bit će u ocjeni učinaka (procjeni rada učinaka) poduzetih aktivnosti u pravcu ispunjenja željenih ciljeva/ishoda. Dobija se informacija o tome da li su promatrane aktivnosti učinkovito utjecale na uspješnu provedbu Startegije, a ujedno se dobija i povratna informacija za dalje izmjene i dopune akcionih planova.

Izvješćivanje. Ured će koordinatora razviti sveobuhvatan i jednostavan format za periodična izvješća. Izvješća će uključivati jednostavno razumljive grafikone i odgovarajuće komentare i preporuke Ureda koordinatora. Poseban dodatak (aneks) će dati detalje o provedbi akcionoga plana i ishodu raščlambi monitoringa rezultata.

Implementacija modela. Jednostavna baza podataka bit će korištena zbog sustava monitoringa rezultata. Programiranje ovoga modula bit će završeno početkom 2007. godine, uključujući početne prilagodbe prema akcionom planu i financijskim podacima. Nakon izrade programa, Ured koordinatora će pokrenuti postupke stalne kontrole. Ured koordinatora je, također, ogovoran za provedbu i procjenu rada sustava monitoringa rezultata, kao i za izradu izvješća. Koordinator za reformu javne uprave sačinit će program za stalno prikupljanje podataka i raščlambu.

Izvješća o obavljenom monitoringu realizacije reformskih aktivnosti bit će dostavljana kvartalno. Godišnja će izvješća sadržavati rezultate obje vrste monitoringa i procjene rada – realizacije i rezultata. Izvještajno razdoblje započinje usvajanjem Strategije i prvog akcionoga plana. Prva izvješća o realizaciji reformskih aktivnosti očekuju se u prvom kvartalu 2007. godine, a prva sveobuhvatna izvješća u zadnjem kvartalu iste godine.

ANEKSI

Aneks 1: Pojašnjenje terminologije

Aneks 2: Shematski prikaz provedbe reformskoga procesa

Aneks 3: Shematski prikaz upravljanja reformom

Aneks 4: Shematski prikaz monitoringa rezultata

Aneks 5: Akcioni plan I na Strategiju reforme javne uprave

Aneks 1: Pojašnjenje terminologije

Politika:

Politika (eng. *policy*) je kompleksan i višeznačan izraz, koji u nekim jezicima i ne postoji. U ovoj strategiji, ovaj izraz se koristi u ograničenom smislu, i fokusira se na politiku koju donosi i provodi isključivo *izvršni* ogranak vlasti.

Korisna radna verzija definicije, koju smo koristili radi ovoga je:

„Politika jeste pristup rješavanju problema ili popravljanju situacije. Često jeste, ali ne mora biti, sadržan u zakonu ili u propisu, ili čak u nizu zakona i propisa.“

Na temelju strateških prioriteta vlade i uz konzultacije i suradnju s drugim ministarstvima i institucijama zainteresiranim za datu oblast, nadležno ministarstvo će analitičkom metodom pripremiti odgovarajući prijedlog politike djelovanja (vrlo često formuliran kao zakon ili neki drugi propis, a često i kao niz zakona i drugih propisa). Rukovodeći djelatnik institucije podnosi prijedlog vladi na razmatranje. U toj fazi, politika se može u potpunosti usvojiti, uz određene promjene, ili je vlada može odbiti.

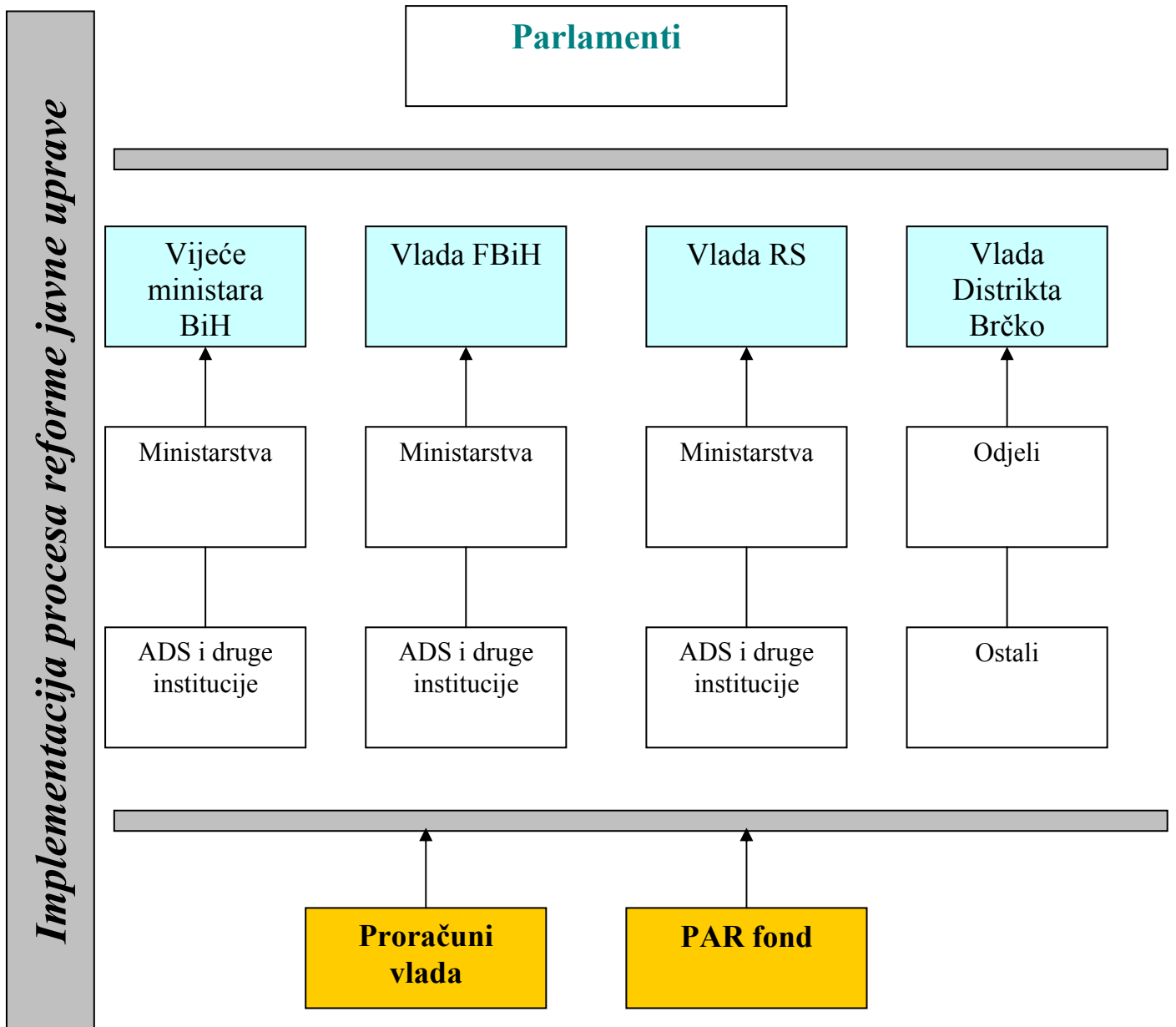
Neophodno je razlikovati nekoliko stvari:

- Neophodno je napraviti razliku između izraza „politika“ i „strategija“, oba u općoj uporabi. Obično se „strategija“ odnosi na dokumente sa *širim ciljevima* koji djeluju na više ministarstava i imaju bar srednjoročni vremenski okvir. U tom smislu, strategija se ne može izravno provesti. Zapravo, da bi se postigli ciljevi strategije, neophodno je kreirati i usvojiti *niz politika* i zakonskih propisa. Prema tome, strategija ekonomskoga razvoja bi imala vremenski okvir, od recimo pet do deset godina, i određivala bi da veliki broj ministarstava treba kreirati politike djelovanja i zakonske propise, kojima bi se skupno promovirali ciljevi date strategije.
- Također je teško razlikovati izraz „politika“ (eng. *policy*) od izraza „politika“ (eng. *politics*). Mnogi jezici čak i ne označavaju ove koncepte različito. Korisno je napraviti razliku, koristeći izraz politika, kada se govori o pitanjima i aktivnostima političara, usmjerenih na njihova nastojanja da budu izabrani ili ponovno izabrani, te da stvore vlastite saveze i međusobne koalicije. S druge strane, politika (*policy*) je ono što se implementira u upravi.
- Politike čine rezultat sustava politika djelovanja i skoro se uvijek materijaliziraju kroz zakonske akte. Važno je shvatiti kako svaki zakonski akt sadrži politiku, čak i kada politika nije jasno i dosljedno navedena. Stoga je moguće razlikovati *politiku* od *nacrta zakona*, kao i aktivnosti koje se odnose na kreiranje politike od onih koje se odnose na izradu zakona. Jednostavno rečeno, politika jest sadržaj ili suština, a nacrt zakona je utjelovljenje te suštine u pravni jezik i formu. Donošenje politike jeste proces kojim se odlučuje o ciljevima, koracima koje treba poduzeti da bi se oni postigli, načinu na koji će se to uraditi, glavnim akterima itd. Svi ti koraci predstavljaju dio donošenja politike. Čim se donese odluka o tome koja će se opcija ili opcije slijediti, može se započeti s izradom zakona, tako što će se izabrana opcija ili opcije izraziti jezikom, koji odgovara pravnoj tradiciji, Ustavu, itd. U stvarnosti razlike su dosta zamagljene, korisno je imati ih u vidu, posebno ako se uzme u obzir da su sama pravna pitanja često važan aspekt sadržine.

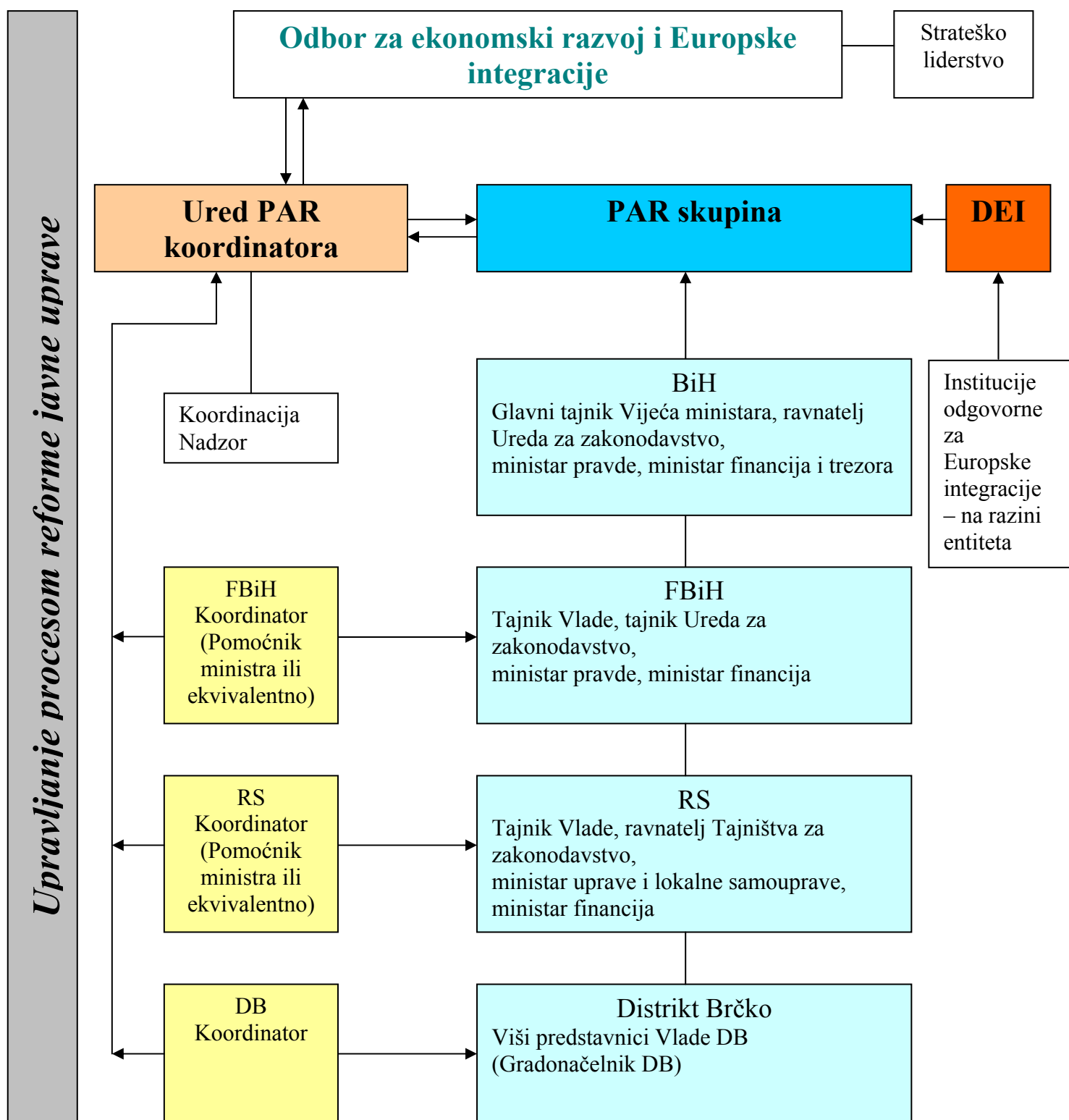
Proces donošenja politike djelovanja

Politika je rezultat procesa donošenja politike, koji je obično koncipiran kao ciklus. Obično se pokreće političkom odlukom (uglavnom u formi općih ciljeva politike), nakon čega slijedi detaljno kreiranje politike, čiji rezultat su opcije za specifičnije političke odluke o instrumentima politike, koji će se donositi (usvajati). Po donošenju, instrument se provodi i potom ocjenjuje, što zauzvrat vodi daljem razvoju politike (i po mogućnosti dopunama instrumenta), ili čak preispitivanju i promjeni prvobitne političke odluke. Treba naglasiti da ovi koraci nisu uvijek hotimični i odgovarajući ili visoke kakvoće. I pored toga, u većoj ili manjoj mjeri, uvijek događaju, svjesno ili nesvjesno. Zbog toga proces odlučivanja obuhvaća ciklične faze, uključujući određivanje prioriteta, kreiranje politika djelovanja, odlučivanje, monitoring i procjena rada.

Aneks 2: Shematski prikaz provedbe reformskoga procesa

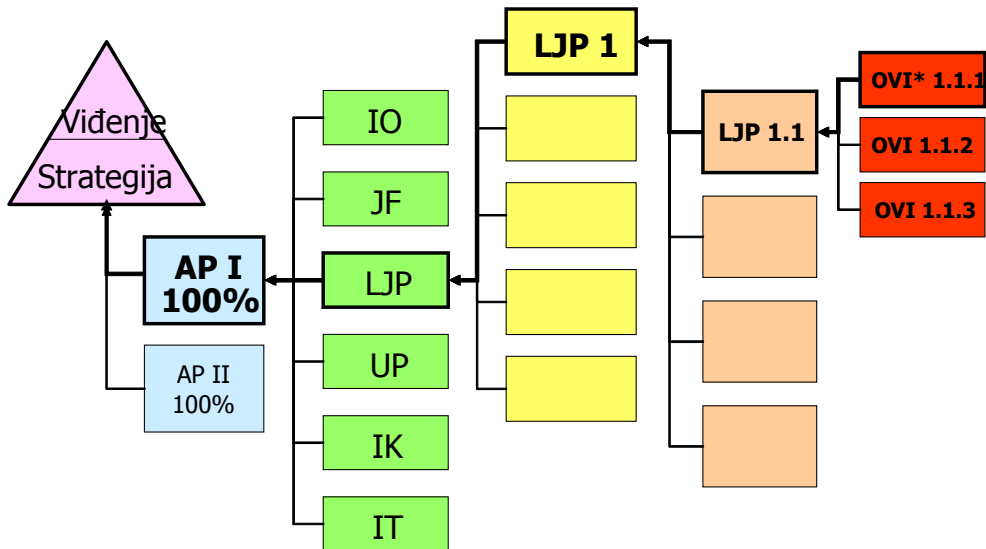


Aneks 3: Upravljanje procesom reforme javne uprave



Aneks 4: Shematski prikaz praćenja rezultata

Shematski prikaz praćenja rezultata



* Objektivno mjerljiv indikator

PROCES REFORME JAVNE UPRAVE: DODATNI IZVORI

- Europsko partnerstvo za BiH, na adresi: <http://www.dei.gov.ba>
- Program za realizaciju Europskog partnerstva, na adresi www.dei.gov.ba
- Europska povjerenstvo, Izvješće za Bosnu i Hercegovinu u 2005. godini, na adresi: Europskih integracija, na adresi europa.eu.int/comm/enlargement
- Strategija za Europske integracije na adresi: <http://www.dei.gov.ba>
- Ured koordinatora za reformu javne uprave – Sustavni pregled javne uprave u BiH, na: www.delbih.cec.eu.int
- Ured koordinatora za reformu javne uprave – Sektorski pregled na: www.delbih.cec.eu.int
- Europska komisija, GD za proširenje “Vodič za osnovne upravne strukture potrebne za provedbu Acquisa”, na adresi: www.delbih.cec.eu.int
- OECD/EC SIGMA Program – Raščlamba sustava kontrole i upravljanja za članstvo u Europskoj uniji (verzija iz 1999.), na adresi: www.oecd.org
- OECD/EC SIGMA dokumenti: “Priprema javnih uprava za Europski upravni prostor” (SIGMA dokumenti No: 23); “Europski načela za javnu upravu“ (SIGMA dokumenti: No 27); “Koordinacija u centru vlasti: Funkcije i ustroj Vladinoga ureda” (SIGMA dokument: No.35, 2004); “Uloga ministarstava u sustavu donošenja politike” (kolovoza 2005. godine)

Podaci za kontakt Ureda koordinatora za reformu javne uprave:

Gospodin Srđa Vranić, koordinator
Ured koordinatora za reformu javne uprave
Vijeće ministara BiH
Adresa: Bjelave 85
Telefon: 033/551-295
Fax: 033/553-325
E-mail: par.coordinator@gmail.com
Web: www.parco.gov.ba