
STRATEŠKI OKVIR ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI
2018–2022.

Mart 2018.

Sadržaj

PREDGOVOR

1. UVOD.....	5
1.1. ZNAČAJ USVAJANJA STRATEŠKOG OKVIRA	5
1.2. PROCES PRIPREME I METODOLOGIJA STRATEŠKOG OKVIRA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI	6
1.3. PRISTUP RAZVOJU STRATEŠKOG OKVIRA	7
2. VIZIJA, MISIJA I STRATEŠKI CILJ	10
3. TEMELJNI STRATEŠKI OKVIR I USMJERENJA.....	11
4. POSTIGNUĆA PRETHODNE STRATEGIJE I OCJENE STANJA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI	14
4.1 PROVEDBA AKCIONOG PLANA 1 I REVIDIRANOG AKCIONOG PLANA 1.....	14
4.2. EKSTERNE OCJENE O STANJU REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI	20
5. OPERACIONALIZACIJA KLJUČNIH STRATEŠKIH CILJEVA	21
5.1 RAZVOJ POLITIKA I KOORDINACIJA	21
5.2. DRŽAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA	30
5.3. ODGOVORNOST	38
5.4. PRUŽANJE USLUGA	44
5.5. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA (REFERENCA NA KONSOLIDIRANU STRATEGIJU KOJA ĆE BITI URAĐENA NA OSNOVU STRATEGIJA UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA SA SVIH UPRAVNIH NIVOVA)	51
6. MEHANIZAM UPRAVLJANJA I KOORDINACIJE	53
6.1. UPRAVLJANJE I KOORDINACIJA REFORME JAVNE UPRAVE	53
6.2. KOMUNICIRANJE O PROCESU REFORME JAVNE UPRAVE	57
6.3. MONITORING I EVALUACIJA PROVEDBE STRATEŠKOG OKVIRA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI	59
6.3.1. Praćenje i izvještavanje	59
6.3.2. Evaluacija.....	62
7. FINANSIJSKI OKVIR.....	63
7.2. IZVORI I MEHANIZMI FINANSIRANJA	64

PREDGOVOR

Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022. godine fokusiran je na stvaranje efikasne, transparentne, odgovorne, moderne javne uprave koja će svoj rad temeljiti na najboljim praksama i principima evropskog upravnog prostora i istinski raditi u korist građana, pružanjem brzih i pouzdanih usluga. Reforma javne uprave treba omogućiti učinkovitu provedbu zakona i na dokazima zasnovanih javnih politika, stvoriti transparentnu, korisnicima orijentisanu, profesionalnu, djelotvornu i dobro organizovanu i odgovornu javnu upravu, koja će biti u stanju da postane istinski pokretač društvenog i ekonomskog razvoja i da se nosi sa izazovima procesa evropskih integracija i članstva u Evropskoj uniji.

Strateški okvir za reformu javne uprave odražava ustavnopravno uređenje Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a definisane mjere i aktivnosti će se provoditi na način koji uvažava ustavnu raspodjelu nadležnosti različitih upravnih nivoa vlasti u oblasti javne uprave, ne dovodeći je ni na koji način u pitanje.

Izradu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini podržali su svojim odlukama Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, usvajanjem Operativnog plana za pripremu navedenog dokumenta.

Izradom ovog dokumenta vlasti u Bosni i Hercegovini su još jednom potvrdili da javna uprava predstavlja jedno od strateški važnih područja za sve upravne nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini.

Proces izrade Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini su podržali Ambasada Velike Britanije u Bosni i Hercegovini kroz Fond za dobro upravljanje (GGF Fund) i Njemačko društvo za međunarodnu saradnju (GIZ) kroz Program jačanja javnih institucija (SPI program). Podršku izradi Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini dali su i Delegacija Europske unije u Bosni i Hercegovini, SIGMA, kao i drugi donatori Fonda za reformu javne uprave.

U izradi Strateškog okvira učestvovali su brojni predstavnici institucija Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, institucija Vlade Republike Srpske, institucija Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i institucija Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Na političkom nivou Strateški okvir za reformu javne uprave usmjeravali su Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kao organi nadležni za donošenje odluka, odnosno usvajanje Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH-a.

Aktivnosti na izradi Strateškog okvira provodile su međuinstitucionalne radne grupe, koje su imenovali Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, prema propisima svakog upravnog nivoa vlasti, a u skladu sa Principima javne uprave koje je definisala SIGMA i to: Razvoj politika i koordinacija; Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima; Odgovornost; Pružanje usluga i Upravljanje javnim finansijama.

Radne grupe koje su provodile aktivnosti su:

- Zajednička radna grupa, koju su činili četiri koordinatora za reformu javne uprave i predstavnici iz kabineta Predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, kabineta Predsjednika Vlade Republike Srpske, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine;
- Tematske radne grupe, koje su činili predstavnici resornih institucija sa četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, iz redova viših (rukovodećih) državnih službenika, shodno djelokrugu poslova koji obavljaju.

U izradi Strateškog okvira za reformu javne uprave bio je angažovan i određeni broj stranih i domaćih eksperata.

1. UVOD

1.1. ZNAČAJ USVAJANJA STRATEŠKOG OKVIRA

Koordiniran pristup procesu reforme i modernizacije javne uprave (RJU) na upravnim nivoima institucija Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine odvija se od 2006. godine, kada su prvu Strategiju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (VM BiH), Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH), Vlada Republike Srpske (RS) i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (BDBiH). Primarni cilj ove Strategije reforme javne uprave bio je uspostava i unapređenje javne uprave, koja bi građanima i privrednim subjektima pružila kvalitetnije usluge, poslovala po principima dobre uprave i osigurala provedbu reformi neophodnih za proces evropskih integracija.

Strategija reforme javne uprave provodila se kroz Akcioni plan 1 za period 2006–2010. i Revidirani Akcioni plan 1 za period 2011–2014. (u daljem tekstu: RAP1). Nakon njihovog isteka 2014. godine Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine su krajem 2015. godine usvojili zaključke kojima su podržali nastavak reforme javne uprave „kroz nastavak započetih, a nerealiziranih projekata i drugih aktivnosti predviđenih Strategijom reforme javne uprave i RAP1“.¹ Početkom 2016. godine Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine usaglasili su i podržali Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave, kojim se zajedno i koordinirano pristupilo razvoju novog srednjoročnog Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Dalje unapređenje i poboljšanje javne uprave prepoznato je ne samo kao pretpostavka efikasnijeg ostvarivanja prava građana već i povećanja konkurentnosti i ekonomskog razvoja te podrške procesu pridruživanja Evropskoj uniji. U prilog tome govore, između ostalih, i sljedeći dokumenti:

- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine, kojim je predviđena uspostava saradnje *“čiji je cilj unapređenje razvoja efikasne i odgovorne javne uprave u Bosni i Hercegovini”*²
- Odluka Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojom je potvrđena Izjava Predsjedništva Bosne i Hercegovine da će institucije vlasti u Bosni i Hercegovini preduzeti *“mjere za jačanje administrativne sposobnosti, unapređenje funkcionalnosti i povećanje efikasnosti institucija na svim nivoima vlasti za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Evropske unije i drugih obaveza za članstvo u Evropskoj uniji”*³

¹ Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, koju su usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine Odlukom br. 05-07-1-1724-15/15 od 10. jula 2015. godine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine Odlukom br. 865/2015 od 9. jula 2015. godine, Vlada Republike Srpske Zaključkom br. 04/1-012-2-2523/15 od 5. novembra 2015. i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Aktom br. 01.11-1031DS-02/15 od 5. juna 2015. godine.

² Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ratificiralo je ovaj sporazum u novembru 2008. godine, koji je stupio na snagu 2015, član 111.

³ Odluka kojom je potvrđena Izjava Predsjedništva Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, 16/15.

- Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018. godine, koja ističe reformu javne uprave kao jedan od ključnih prioriteta *“za osiguranje fiskalne održivosti i kvalitetno pružanje usluga građanima te naglašava kako ju je potrebno provoditi u tijesnoj vezi s reformama u socio-ekonomskom sistemu i vladavini prava”*⁴
- Strategija proširenja Evropske unije 2015, koja reformu javne uprave zajedno s vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem svrstava u red prioriternih pitanja za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Evropskoj uniji⁵
- Komunikacija Evropske komisije o politici proširenja Evropske unije 2016, koja, između ostalog, preporučuje *“nastavak reforme javne uprave usklađene s evropskim standardima na svim upravnim nivoima i jačanje saradnje među različitim nivoima vlasti”*⁶
- Strategija razvoja Jugoistočne Evrope 2020, koja je na regionalnom nivou prepoznala značaj reforme javne uprave za rast, razvoj i konkurentnost zemalja Jugoistočne Evrope kroz komponentu koja se odnosi na upravljanje u funkciji razvoja⁷
- Izvještaj osoblja Međunarodnog monetarnog fonda za konsultacije prema članu IV iz 2015. godine, i dr.

1.2. PROCES PRIPREME I METODOLOGIJA STRATEŠKOG OKVIRA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Izradu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini podržali su svojim odlukama Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine usvajanjem Operativnog plana za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.⁸ Operativnim planom, izrađenim u saradnji sa zajedničkom inicijativom Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj i Evropske unije „SIGMA“ postavljen je okvir koordiniranog pristupa razvoju novog Strateškog okvira reforme javne uprave na četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.

Na političkom nivou Strateški okvir za reformu javne uprave usmjeravali su Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine kao organi nadležni za donošenje odluka, odnosno usvajanje prijedloga Strateškog okvira za reformu javne uprave.

⁴ Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018. godine usvojili su Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine te vlade svih kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine i na osnovu nje donijeli odgovarajuće akcione planove; dostupno na www.fbihvlada.gov.ba, www.vijeceministara.gov.ba i www.vladars.net.

⁵ Strategija proširenja Evropske unije za 2015. godinu dostupna je na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf i http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/20161109_strategy_paper_en.pdf.

⁶ Komunikacija Evropske komisije s Evropskim parlamentom, Vijećem, Evropskim ekonomskim i socijalnim komitetom i Komitetom regija o politici proširenja Evropske unije, 9. novembar 2016, Brisel, str. 12.

⁷ Strategija Jugoistočne Evrope 2020 dostupna je na: <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>.

⁸ Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, april 2016.

Koordinaciju procesa pripreme novog Strateškog okvira za reformu javne uprave vršili su koordinatori za reformu javne uprave Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Aktivnosti na izradi Strateškog okvira povjerene su međuinstitucionalnim radnim grupama, sačinjenim od predstavnika četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini:

1. **Zajednička radna grupa (ZRG)**, koju čine četiri koordinatora za reformu javne uprave, s dodatnim predstavnicima sva četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, sa zadatkom praćenja i nadgledanja razvoja novog Strateškog okvira za reformu javne uprave i usmjeravanja dinamike, pravca i prioriteta razvoja;
2. Tematske **radne grupe (TRG)**, koje čine predstavnici resornih institucija sa četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, po pravilu iz redova viših (rukovodećih) državnih službenika, shodno djelokrugu poslova koji obavljaju, a koje su davale stručno-tehničku podršku u procesu izrade novog Strateškog okvira za reformu javne uprave. Uspostavljeno je pet tematskih radnih grupa na osnovu Principa javne uprave koje je definirala SIGMA: *Izrada politika i koordinacija; Javna služba i upravljanje ljudskim potencijalima; Odgovornost; Pružanje usluga i Upravljanje javnim finansijama.*

Utjecaj javnosti na sadržaj Strateškog okvira osiguran je javnim konsultacijama prije nego što su ga usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a putem dva kanala komunikacije: internetskih stranica te konsultativnih radionica/seminara. Oba kanala su bila otvorena kako pojedinačno pozvanim tako i svim generalno zainteresiranim predstavnicima civilnog društva, akademske i poslovne zajednice na četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.

1.3. PRISTUP RAZVOJU STRATEŠKOG OKVIRA

Polazna analitička osnova za izradu ovog Strateškog okvira jesu pokazatelji prikupljeni redovnim praćenjem i izvještavanjem o provedbi Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini 2006–2014. za Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vladu Federacije Bosne i Hercegovine, Vladu Republike Srpske i Vladu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Bitan izvor podataka čine i izvještaji i drugi planski dokumenti Evropske komisije, naročito segmenti dosadašnjih dvanaest Izvještaja Evropske komisije o Bosni i Hercegovini koji se odnose na javnu upravu (od 2005. do 2016. godine), procjene SIGMA/OECD-a o stanju javne uprave u Bosni i Hercegovini, odredbe Reformske agende za BiH, eksternu ocjenu MMF-a, finansijske pokazatelje Svjetske banke te stvarno stanje javne uprave, kao i preostale izazove iz prethodne Strategije za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Analizirajući navedene izvještaje (12 Izvještaja), u vremenskom periodu od 2005. do 2016. godine dolazimo do jednih te istih konstatacija u pogledu stavova Evropske komisije o javnoj upravi u Bosni i Hercegovini koji se mogu svesti na isticanje rascjepkanosti i fragmentiranosti javne uprave, zatim politizacija javne uprave posebno u domenu kadrova pri čemu Evropska komisija konstatuje kontinuiran uticaj političkih autoriteta na izbor kadrova javne uprave. Takođe, konstantne zamjereke idu i na transparentnost javne uprave pogotovo u domenu proaktivnog informisanja, nemoć institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, loš i nerazvijen koncept elektronske uprave, neodrživost sistema obuke i usavršavanja kadrova, horizontalnu i vertikalnu struktuiranost javne uprave pri čemu

neodrživo veliki broj institucija direktno odgovara Vijeću ministara, predimenzioniran administrativni aparat u organizacionom i perosnalnom pogledu, nerazvijenost kapaciteta za evropske integracije i dr.⁹ Pri tome, neophodno je naglasiti, da Evropska komisija ne precizira na koje upravne nivoe se konkretne ocjene odnose. Sagledavanje ocjena je ipak potrebno izvršiti prema upravnim nivoima imajući u vidu evidentnu disproporciju stanja na svakom od njih.

Tokom 2015. godine na osnovu inicijativa Ujedinjenog kraljevstva i Njemačke u Bosni i Hercegovini je dogovorena i prihvaćen dokument pod nazivom Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godine (Agenda). Cjelokupan dokument ima za cilj da se kroz opsežne reformske procese ojačaju kapaciteti Bosne i Hercegovine u pristupanju Evropskoj uniji. Agenda sadrži set konkretnih mjera u području reforme javne uprave, pri čemu navodi sljedeće: (1) *svi nivoi vlasti izradiće nove zakone o državnim službenicima i zaposlenicima* uz pomoć Svjetske banke i SIGMA programa kako bi se olakšala reforma javne uprave i uvela veća fleksibilnost radnih aranžmana. Navedeni zakoni trebaju biti usvojeni nakon usvajanja novih Zakona o radu u entitetima, Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine i kantonima; (2) *kandidati za zapošljavanje u državnu službu biće ocjenjivani na osnovu prethodno određenih kriterija kvalifikovanosti i rezultata testova kompetentnosti, a organi uprave će obezbijediti zapošljavanje najbolje rangiranih*; (3) *Vijećet ministara BiH, entitetske vlade, vlade kantona i Brčko Distrikta će uvesti ograničenja na zapošljavanje u javnoj upravi sve dok revidirani kadrovski sistemi ne budu doneseni i provedeni (uključujući i korišćenje norme), a ukupan fond plaća u javnom sektoru će biti zamrznut do donošenja revidiranog sistema određivanja plaća na osnovu vrijednosti i* (4) *objavljivanje odluka o žalbama u postupcima javnih nabavki (kao zakonska obaveza) biće od centralnog značaja za obezbjeđivanje transparentnosti u procedurama nabavki*.¹⁰ Vidljiv napredak u ispunjenju dosadašnjih mjera nalazi se u u usvajanju novog radnog zakonodavstva u entitetima.

SIGMA je tokom 2014. godine definirala ukupno 49 principa za Strateški okvir za reformu javne uprave u pet oblasti reforme javne uprave sa ukupno 55 indikatora od čega 30 kvantitativnih i 25 kvalitativnih. Generalno za strateški okvir za reformu javne uprave formulisano je pet principa kojih prate pet kvantitativnih i tri kvalitativna indikatora dok su reformske oblasti struktuirane po sljedećem: (1) Izrada i koordinacija politika (12 principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (2) Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima (sedam principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (3) Odgovornost uprave (pet principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (4) Pružanje usluga (četiti principa, pet kvantitativnih i tri kvalitativna indikatora i (5) Finansijsko upravljanje u javnom sektoru (16 principa, sa po pet kvantitativnih i kvalitativnih indikatora).¹¹ Kao ključni reformski zahtjevi navedeni su prvo: *uspostavljanje liderstva za reformu javne uprave, te da strateški okvir mora pružiti osnovu za provođenje prioriternih reformskih aktivnosti odgovarajućim redoslijedom, u skladu sa finansijskim mogućnostima vlade* i drugo: *rukovodstvo reforme javne uprave omogućava upravljanje i usmjeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za provođenje i obezbjeđuje profesionalnu administraciju*

⁹ Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, Evropska komisija, Brisel, 2016, str. 10. Vidjeti i ostale izvještaje.

¹⁰

Vidjeti: http://www.vijeceministara.gov.ba/search/Default.aspx?q=agenda&searchDepth=0&selectedCategory=0&contentType=0&langTag=bs-BA&template_id=93&pageIndex=1, pristupljeno: 11.08. 2017. godine.

¹¹ *The Principles of Public Administration, An Overview*, OECD, SIGMA, EU, 2014. dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-enlargement.htm>, pristupljeno: 18.08. 2017. godine.

potrebnu za provođenje reformi. Kao strateški principi navedeni su: (1) Vlada je izradila i donijela djelotvoran program RJU kojim se rješavaju ključni zahtjevi; (2) RJU se provodi svrsishodno, ciljevi ishoda reforme su utvrđeni i redovno se prate; (3) Obezbijedena je finansijska održivost RJU; (4) RJU ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou kojima se usmjerava proces izrade i provođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja i (5) Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme, uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za sprovođenje reforme.¹²

Valja napomenuti, da su prvi put zemljama potencijalnim kandidatima i kandidatima za Evropsku uniju dati praktični kvantitativni i kvalitativni indikatori na osnovu kojih je moguće sagledavati kako ispunjenost principa tako i mjeriti praktičan uspjeh reformi. Time je operacionalizacija strateških principa postala izvjesnija, stiče se jasnija vizija evropskog upravnog prostora pa je tako i konvergencija domaćeg sa evropskim upravnim prostorom realnija. Kvalitativni indikatori mjere zrelost određenih komponenti javne uprave skalom od 1 do 5, pri čemu je 1 najniži, a 5 najviši rezultat. Podaci koji predstavljaju dokaz monitoringa indikatora prikupljaju se godišnjim procesom procjene stanja koju vrši OECD-SIGMA. Stepen do kojeg konkretna država kandidat ili potencijalni kandidat primjenjuje ove principe u praksi predstavlja pokazatelj kapaciteta njene javne uprave da efikasno provodi *acquis communautaire*, u skladu sa kriterijumima koje je definirao Evropski savjet u Kopenhagenu 1993. godine i u Madridu 1995. godine.¹³

SIGMA je već 2017. godine, otišla korak dalje i promovisala nove Principe javne uprave koji se odnose na zemlje obuhvaćene politikom proširenja EU. Suštinski radi se o nešto revidiranim principima koji su novelirani shodno najnovijim kretanjima na putu integracija zemalja kandidata i članica za EU. Ključni reformski zahtjev je sada monolitan i postavljen je na sljedeći način: *Vođenje reforme javne uprave i odgovornost za njeno provođenje je uspostavljeno i strateški okvir predviđa provođenje prioriteta podijeljenih reformskih aktivnosti usklađenih sa finansijskim okolnostima vlade.* Prema navedenom definisana su četiri nova principa strateškog okvira reforme javne uprave i to: (1) vlada je razvila i donijela efikasnu agendu za reformu javne uprave koja sadrži ključne izazove; (2) reforma javne uprave se provodi svrsishodno, reformski ciljevi su postavljeni i redovno se prate; (3) obezbijedena je finansijska održivost reforme javne uprave i (4) reforma javne uprave ima snažno i funkcionalno upravljanje, koordinacione strukture na političkom i administrativnom nivou upravljaju reformskim planom i implementacijom reforme.¹⁴

Na osnovu navedenih izvora i pokazatelja definirani su strateški prioriteti, pojedinačni ciljevi po komponentama te predložene mjere za realizaciju projektovanih ciljeva. Operacionalizacija strateških prioriteta, specifičnih ciljeva i mjera data je u poglavlju 2 i 5 ovog dokumenta.

Javna uprava u okviru ovog Strateškog okvira obuhvata upravne sisteme koji su kao takvi definirani propisima institucija Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

¹² *Ibid.*, p. 9.

¹³ Đurović, G.: *Izazovi reforme javne uprave u kontekstu evropskih integracija i u funkciji ekonomskog razvoja, eksterna analiza, Projekat: Izrada strateškog okvira za strategiju za reformu javne uprave BiH*, Lucid Linx, Sarajevo, 2016, str. 11.

¹⁴ *The Principles of Public Administration*, OECD, SIGMA, EU, Edition 2017, p. 9.

Ovaj dokument pruža koherentan okvir i definira ciljeve Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u oblasti reforme javne uprave. U tom smislu, Strateški okvir i akcioni plan/planovi fokusirani su na ciljeve i mjere koji će se provoditi na ova četiri nivoa uprave, pri čemu aktivnosti na svakom nivou uprave nisu nužno identične niti iscrpne, polazeći od približnog ali ipak neujednačenog početnog stanja. Kao zajednički okvir, ovaj dokument omogućava da se dodatno kroz provedbene dokumente dalje razrađuju mjere i aktivnosti te iskažu specifični prioriteti i interesi svakog nivoa uprave.

U pogledu donošenja Akcionog plana/planova, primjenjuje se opcija br. 2 iz Operativnog plana za pripremu novog strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. Prema navedenoj opciji prvo će se izvršiti izrada i usvajanje Strategije, a nakon toga Akcionog plana/planova. Time će se osigurati bolji kvalitet dokumenata. Usvajanje Akcionog plana/planova izvršiće se u roku od šest mjeseci od dana usvajanja strateškog okvira. Upravni nivoi će u skladu sa potrebama i ustavnim nadležnostima, te specifičnostima sistema javnih uprava i obimu reformskih aktivnosti koje će provoditi, razvijati sopstvene akcione planove.

2. VIZIJA, MISIJA I STRATEŠKI CILJ

Zajednička **Vizija** Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine jeste organizirati modernu javnu upravu na sva četiri nivoa vlasti, koja će osigurati i poštivati principe evropskog upravnog prostora na kojima počiva funkcioniranje javne uprave u Evropskoj uniji i doprinijeti uspješnom procesu pridruživanja i pristupanja te osigurati poštivanje javnog interesa i kvalitetno zadovoljenje potreba građana i privrednih subjekata.

Misija Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine je stvaranje uslova za efikasnu, efektivnu, transparentnu, više participatornu i odgovornu javnu upravu, u skladu sa standardima Evropske unije i načelima dobrog upravljanja.

Osnovna načela u provedbi reformskih mjera su načela evropskog upravnog prostora i dobre uprave: pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, finansijska održivost i učešće građana u donošenju i provođenju politika i propisa.

Imajući u vidu u poglavlju 1.3. navedene Izvještaje EK i izvještaje i preporuke SIGMA, odredbe Reformske agende za BiH, eksternu ocjenu MMF-a, finansijske pokazatelje Svjetske banke te stvarno stanje javne uprave, kao i preostale izazove iz prethodne Strategije za reformu javne uprave u BiH, prioritetne oblasti djelovanja su:

- 1) Jačanja kapaciteta javne uprave kroz implemetaciju principa evropskog upravnog prostora;
- 2) Uspostavljanje korisnički orjentisane i transparentne javne uprave;
- 3) Izgradnja profesionalnog i depolitizovanog službeničkog sistema zasnovanog na principima merit sistema i
- 4) Uspostavljanje racionalne, koherentne, efikasne, efektivne, i odgovorne organizacione strukture javne uprave, na svakom nivou upravne vlasti.

Rezultati koji se očekuju provedbom Strateškog okvira za reformu javne uprave su:

- Unaprijeđen rad javne uprave u skladu sa principima Evropskog upravnog prostora

- Djelotvornost vlasti – pokazatelj Svjetske banke – percentilni rang (0-100), Bosna i Hercegovina prema posljednjem dostupnom mjerenju WGI 2017, za 2016. godinu ima rang 37, 98.
- Pojednostavljen postupak pružanja usluga u funkciji podrške ekonomskom razvoju
 - Napredak na listi Svjetske banke *Doing Business*, BiH je u rangu 86 od 190, prema *Izveštaju Svjetske banke Doing Business 2018*.
- Kvalitet usluga prilagođen stvarnim potrebama korisnika, koji prati nivo komunikacijskog i tehnološkog razvoja
 - Broj elektronskih usluga, uspostava mehanizama praćenja zadovoljstva korisnika
- Politike i propisi koji se donose na osnovu procjena opcija i dokaza, uz učestvovanje javnosti
 - Godišnji pokazatelji na *Worldwide Governance* listi o regulatornom kvalitetu; napredak Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji

Bosna i Hercegovina prema posljednjem mjerenju prema WGI 2017, za 2016. godinu, u domenu regulatornog kvaliteta ima rang 48, 56.

Takođe, napredak Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja EU sagledava se svake godine kroz Izveštaje EK.
- Princip kompetentnosti i vrednovanja rezultata rada afirmiran kao temeljni princip upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi
 - Sistematizacija zaposlenih u javnoj upravi prilagođena stvarnim potrebama, pokazatelji praćenja SIGMA/OECD-a.
- Transparentno i odgovorno djelovanje javne uprave
 - Nivo proaktivne transparentnosti institucija i organa javne uprave

Navedeni strateški prioriteti ostvariće se kroz specifične ciljeve i mjere navedene u poglavlju V Strateškog okvira, koje sadrži i indikatore uticaja koji prate specifične ciljeve kao i indikatore rezultata koji prate mjere.

3. TEMELJNI STRATEŠKI OKVIR I USMJERENJA

Pristup razvoju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini u pogledu obima, strukture, nosilaca i rokova temelji se na opredjeljenjima prethodno usaglašenog Operativnog plana:

“Strategija za RJU i Akcioni plan će uključiti institucije državnog nivoa, dva entiteta i Brčko distrikt kao provodioce mjera. Strategija za RJU i Akcioni plan neće uključiti kantone i općine kao direktne institucije provodioce. Međutim, kada to bude potrebno, i u pojedinim stubovima ili ciljevima aktivnosti će se provoditi na nivou kantona i/ili općina, što će biti naznačeno u provedbenim dokumentima (akcioni planovi). Fokus Strategije za RJU na

državni, entitetske i nivo Brčko distrikta omogućit će usmjereniji proces odlučivanja i ciljaniju dodjelu sredstava.”¹⁵

Uvažavajući zajedničke i opšte strateške ciljeve definirane Strateškim okvirom za reformu javne uprave u BiH, svaki upravni nivo u Bosni i Hercegovini može donijeti posebne provedbene dokumente (akcione planove) u kojima će se definirati specifičnosti javne uprave tog upravnog nivoa vlasti, kao i njihove potrebe i prioritete.

Strateški okvir reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini je okvir za sinhroniziranu i koordiniranu provedbu reformskih mjera radi dostizanja standarda dobrog upravljanja koji su općeprihvaćeni u demokratskim političkim sistemima, a koji će osigurati efikasnije provođenje obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Reformske agende. Strateški okvir reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini odražava ustavnopravno uređenje u Bosni i Hercegovini i njegovo usvajanje i provedba zasniva se na principima uključenosti, partnerstva, saradnje i koordinacije.

Strateški ciljevi koji se određuju ovim Strateškim okvirom su zajednički i opći okvir za sve nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini. Strateški okvir reforme javne uprave odražava ustavnopravno uređenje Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Svaki nivo vlasti ima autonomiju kada je riječ o uređenju i organizaciji sistema javne uprave u vršenju svojih nadležnosti. U tom smislu, sastav radnih struktura i proces razvoja te provedbe Strateškog okvira reforme javne uprave osigurava *uključenost, vjerodostojnost, relevantnost i vlasništvo* nad dogovorenim ciljevima i mjerama, a putem međuinstitucionalnih konsultacija i strukturirane saradnje (imenovanih) predstavnika nadležnih institucija Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

U vezi s tim, zbog složenog sistema organizacije javne uprave u Bosni i Hercegovini, a uzimajući u obzir kompleksnost reforme javne uprave, Strateški okvir reforme javne uprave i prateći akcioni plan/planovi primarno prepoznaju institucije Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine kao provodioce mjera. Shodno odredbama iz Operativnog plana za pripremu novog strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, kada to bude potrebno, i u pojedinim stubovima ili ciljevima, aktivnosti će se provoditi na nivou kantona i/ili opština što će biti naznačeno u provedbenim dokumentima (akcioni planovi).

U pogledu uloge kantona, upravni nivo Federacije Bosne i Hercegovine može odlučiti, kroz poseban Akcioni plan u kojim aktivnostima i u kojem obimu će kantoni biti uključeni u reformskom procesu. Pri tome, imaće se u vidu ustavna raspodjela nadležnosti između Federacije BiH i njenih kantona kao i racionalnost i cjelishodnost ukupnog reformskom zahvata. Takođe, svaki upravni nivo koji u svom sastavu ima jedinice lokalne samouprave (opštine i gradovi), kroz poseban Akcioni plan, može odlučiti o njihovoj uključenosti u proces reforme javne uprave. Pri tome, imati će se u vidu samostalnost jedinica lokalne samouprave u domenu izvornih poslova shodno principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi kao i postojeća zakonska rješenja koja garantuju njihovu samostalnost. Strateški okvir ničim ne smije ograničavati pravo na lokalnu samoupravu. Takođe, Strateški okvir se može osvrnuti na ulogu jedinica lokalne samouprave u domenu prenesenih poslova.

¹⁵ Operativni plan za pripremu novog strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, str. 15.

Usaglašene reformske aktivnosti provode se putem zajedničkih mjera, koje pretpostavljaju određeni stepen koordinacije i usaglašavanja između nivoa vlasti, te putem mjera i aktivnosti koje svaki nivo vlasti pojedinačno preduzima radi dostizanja strateških ciljeva. Na osnovu zajedničkih i općih strateških ciljeva svaki upravni nivo u Bosni i Hercegovini može dalje razviti i prilagoditi provedbene dokumente u kojima se adresiraju specifične potrebe i prioriteti tog nivoa vlasti. Također, imajući u vidu uvođenje srednjoročnog i godišnjeg planiranja na svim nivoima vlasti, reformske aktivnosti se na osnovu ovog Strateškog okvira mogu i neposredno planirati kroz srednjoročne planove organa uprave i pratiti putem godišnjeg izvještavanja. Osnovni zahtjev kojim se osigurava provedba i praćenje provedbe reformskih mjera na cjelovit način jeste preuzimanje i dosljedna primjena sistema praćenja i izvještavanja shodno postavljenim strateškim i operativnim ciljevima i odgovarajućim pokazateljima uspjeha. U tom smislu, donosioci Strateškog okvira reforme javne uprave ističu obavezu svih organa i institucija da poštuju ustavne nadležnosti.

Koordinacija u provedbi reformskih mjera između nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini podrazumijeva i aktivnu saradnju i koordinaciju donatora u oblasti reforme javne uprave, koja se ostvaruje putem Fonda za reformu javne uprave ili multilateralnim, odnosno bilateralnim programima podrške. Donatorskim sredstvima posredstvom Fonda za reformu javne uprave i IPA II instrumenta Evropske komisije prioritetno se podržava provođenje onih zajedničkih ili individualnih reformskih aktivnosti koje imaju viši i neposredan učinak na dostizanje strateških i operativnih ciljeva reforme, a u skladu s procedurama i kriterijima Fonda za reformu javne uprave, IPA II procedurama i procedurama koje usaglase svi nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini u skladu sa Odlukom o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH.

Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini postavljen je prema strukturi Principa javne uprave, koje je Evropska unija uspostavila radi praćenja razvoja upravnih kapaciteta zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u Evropsku uniju.¹⁶ Principi javne uprave su vodič i orijentir prema kojem će se usmjeravati aktivnosti u provedbi reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini s ciljem usklađivanja sa standardima evropskog upravnog prostora u oblastima:

1. Razvoj politika i koordinacija
2. Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima
3. Odgovornost
4. Pružanje usluga
5. Upravljanje javnim finansijama

Korištenje Principa javne uprave kao vodilje omogućuje usklađivanje sa zahtjevima Evropske unije za reformu javne uprave kao jednim od tri osnovna stuba proširenja i aspiracija koje su iskazane u Reformskoj agendi za Bosnu i Hercegovinu za 2015–2018.

Principi definiraju ono što u praksi podrazumijeva dobro upravljanje te navode osnovne zahtjeve koje države kandidati za članstvo u Evropskoj uniji trebaju slijediti tokom procesa evropskih integracija. Principi također uključuju i okvir za redovno praćenje i analizu

¹⁶ Principi definiraju ono što u praksi podrazumijeva dobro upravljanje i navode osnovne zahtjeve koje države kandidati za članstvo u Evropskoj uniji trebaju slijediti tokom procesa evropskih integracija. Principi također uključuju i okvir za redovno praćenje i analizu napretka postignutog u primjeni principa, te postavljaju i obrazlažu mjerila, odnosno pokazatelje za praćenje napretka. Dostupno na <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>.

napretka postignutog u primjeni principa, te postavljaju i obrazlažu mjerila, odnosno pokazatelje za praćenje napretka. Sam koncept „dobre uprave” postepeno su definirale države Evropske unije i on je uključen u Povelju o temeljnim pravima Evropske unije. Pojam „evropskog upravnog prostora” utvrdila je SIGMA 1999. godine. On obuhvata elemente kao što su pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, kao i tehničku i upravnu sposobnost, organizacijski kapacitet, finansijsku održivost i učešće građana.

Strateški okvir reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini pripremljen je za period od 2018. do kraja 2022. godine imajući u vidu programski period IPA II i trajanja glavnih regionalnih i inicijativa Evropske unije (npr. EU 2020, SEE 2020). Uzimajući u obzir vremenski okvir Reformske agende, kapacitet predviđanja i kompleksan proces pripreme dokumenata strateškog planiranja te dinamiku usvajanja Strateškog okvira, razvit će se akcioni planovi za dva perioda:

1. Akcioni plan/planovi za 2018–2020.
2. Akcioni plan/planovi za 2021–2022.

Ovaj pristup omogućuje srednjoročni pregled provedbe Strategije reforme javne uprave i prilagođavanje reformskih koraka realno ostvarenom napretku.

4. POSTIGNUĆA PRETHODNE STRATEGIJE I OCJENE STANJA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

4.1 PROVEDBA AKCIONOG PLANA 1 I REVIDIRANOG AKCIONOG PLANA 1

Strategija RJU sa svojim akcionim planovima predviđela je kratkoročne i srednjoročne reforme u šest reformskih stubova: 1) Strateško planiranje, kapaciteti za izradu politika i koordinaciju; 2) Javne finansije; 3) Upravljanje ljudskim resursima; 4) Upravni postupak i upravne usluge; 5) Institucionalna komunikacija; 6) Informacijske tehnologije / e-Uprava. Za horizontalne sisteme planirano je da budu provedeni u prvoj fazi, dok su reforme u sektorima u istim reformskim stubovima planirane u drugoj srednjoročnoj fazi. Treća faza se trebala baviti segmentima gdje napredak nije bio zadovoljavajući.

Provedbom reformskih mjera od 2006. godine su na svim upravnim nivoima značajno razvijeni horizontalni upravljački sistemi i kapaciteti predviđeni Strategijom, ali strateški ciljevi nisu u potpunosti ostvareni. Reformske mjere provođene su na osnovu više akcionih planova:

- Od 2006. do 2010. provedeno je 52,28% mjera Akcionog plana 1¹⁷
- Od polovine 2011. do 2014. provedeno je 61% mjera Revidiranog Akcionog plana 1¹⁸

¹⁷ Analiza provedbe Strategije reforme javne uprave, Ured koordinatora za reformu javne uprave, radni nacrt, april 2016.

¹⁸ Godišnji izvještaj o praćenju napretka implementacije RAP1 za 2014. godinu.

- Do kraja 2016. provedeno je ukupno 68% mjera Revidiranog Akcionog plana 1¹⁹

U tabeli je dat pregled realizacije ciljeva po reformskim oblastima i upravnim nivoima:

	BiH	FBiH	RS	BDBiH	PROSJ EK
SPKIP	73%	79%	82%	66%	75%
JF	79%	72%	75%	72%	74%
ULJP	60%	53%	65%	58%	59%
UpiUU	58%	65%	89%	63%	68%
IK	85%	76%	78%	80%	79%
e-Uprava	48%	41%	71%	39%	50%
UKUPNO	67%	64%	75%	63%	68%

Izvor: Godišnji izvještaj o napretku (praćenje Revidiranog Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini) za 2016.

Napredak ostvaren na različitim upravnim nivoima i u okviru reformskih oblasti nije isti.

U oblasti **strateškog planiranja, koordinacije i izrade politika** najznačajniji napredak postignut je uspostavljanjem pravnog i metodološkog okvira srednjoročnog i godišnjeg programiranja rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srpske, ojačani su kapaciteti nadležnih institucija za analizu i planiranje i razvijena su prateća informacijska rješenja.²⁰ Provedbom reformskih mjera stvoreni su i uslovi za aktivno uključanje građana i javnosti u proces donošenja propisa na svim upravnim nivoima, a na državnom nivou, nivoima Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske i za procjenu utjecaja propisa. Dodatno, značajno su unaprijeđene funkcije vezane za pripremu i praćenje sjednica, osiguranje pravne usklađenosti i koordinaciju razvoja politika i propisa.

Izazovi koji se nameću vezani su za dalje unapređenje sistema planiranja na svakom upravnom nivou, prioritizaciju i posebno povezivanje s budžetskim planiranjem, odnosno programskim budžetom, jačanje funkcije koordinacije i kontrole kvaliteta politika i propisa na svim upravnim nivoima i koordinacija pitanja evropskih integracija. Funkcije strateškog i srednjoročnog planiranja te razvoja javnih politika potrebno je ojačati i unutrašnjim organizacijskim prilagodbama u institucijama i organima uprave te dodatnim stručnim osposobljavanjem. Viši nivo primjene instrumenata za provedbu javnih konsultacija i

¹⁹ Odlukama Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine iz 2015. nastavljena je provedba reforme javne uprave kroz započete, ali nedovršene projekte i druge aktivnosti predviđene Strategijom i RAP1.

²⁰ Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave.

procjene utjecaja ostaje izazov kojem se potrebno dodatno posvetiti u narednom periodu. Pristup propisima još nije potpun i potrebno je razviti obuhvatan elektronski registar propisa, koji će biti javno dostupan, kao i pristup prečišćenim tekstovima.²¹

U oblasti **javnih finansija** uspostavljena je i ojačana funkcija interne revizije kroz propise, institucionalne postavke i treninge. Planiranje budžeta i izvršenje unaprijeđeno je uvođenjem informacijskog sistema upravljanja budžetom.²²

U posljednjih pet godina donošenje budžeta je kasnilo, što pokazuje i neke slabosti sistema planiranja budžeta. Opterećenje dugom nastavlja rasti. Krajem 2014. godine ukupan dug je procijenjen na 36,9% bruto domaćeg proizvoda (BDP), za razliku od 33,9% na kraju 2013. Dodatno, finansijski podaci koje su proizvele vlade moraju biti u skladu s međunarodno priznatim standardima makroekonomskih statističkih sistema kao što su ESA i vladina finansijska statistika (VFS).

U oblasti javnih nabavki zakonodavni okvir je uspostavljen i u značajnom dijelu je u skladu s direktivama Evropske unije. Institucionalna postavka sistema nabavki je dobro definirana.

Međutim, učinak svih uključenih institucija (posebno Odbora za žalbe) ostaje izazov. Formalistički pristup Odbora za žalbe vodi čestom poništavanju tendera zbog manjih tehničkih grešaka i skoro isključivog korištenja cijene (cijene nabavke) kao jedinog kriterija dodjele ugovora, a na štetu kvaliteta.

U oblasti javno-privatnog partnerstva i koncesija zakonodavstvo i upravne postavke ostaju veoma iscjepkani s izuzetkom Republike Srpske, gdje je zaokružen normativni okvir kroz Zakon o javno-privatnom partnerstvu i donošenje odgovarajućih podzakonskih akata.²³

Razvoj vrhovnih revizorskih institucija (VRI) napreduje i one podnose izvještaje Parlamentarnoj skupštini na državnom nivou, Parlamentu FBiH, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Skupštini Brčko distrikta, koji pokrivaju finansijske revizije, revizije usklađenosti i revizije učinka. Vrhovne revizorske institucije primjenjuju pristup baziran na riziku kao dio njihovih godišnjih planova revizije, jer su nivoi osoblja ispod ovlaštenih nivoa, što za rezultat ima smanjenu pokrivenost obaveznih revizija.²⁴

U oblasti **upravljanja ljudskim resursima** značajan napredak ostvaren je u planiranju obuka, razvoju državnih službenika i ocjeni državnih službenika.²⁵ Postoje pojedinačni informacijski sistemi za HRM na svim nivoima, ali oni samo djelimično ispunjavaju parametre koje bi trebao sadržavati HRMIS.

Međutim, politike upravljanja ljudskim resursima i razvoja na osnovu zajedničkih i harmoniziranih principa nisu ustanovljene. Prisustvo direktnog ili indirektnog političkog utjecaja na imenovanja osoba na višim rukovodećim pozicijama identificiran je kao jedan od

²¹ OECD/SIGMA Izvještaj o mjeranju početnog stanja: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina, april 2015.

²² Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, koju su usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine Odlukom br. 05-07-1-1724-15/15 od 10. jula 2015. godine, Vlada FBiH Odlukom br. 865/2015 od 9. jula 2015. godine i Vlada Brčko distrikta Aktom br. 01.11-1031DS-02/15 od 5. juna 2015. godine.

²³ Zakon je, prema informacijama iz Republike Srpske, usklađen s tzv. mekim izvorima prava Evropske unije u oblasti JPP-a, odnosno sa Smjernicama Evropske komisije za uspješan JPP (*Guidelines for Successful Public Private Partnerships*) i Zelenu knjigu EK-a (*Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*).

²⁴ OECD/SIGMA Izvještaj o mjeranju početnog stanja: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina, april 2015.

²⁵ Kroz relizaciju cilja ULJP 6.1 iz RAP1 na sva četiri upravna nivoa usvojeni su pravilnici o ocjenjivanju, kojima je uvedena obaveza održavanja godišnjih razgovora državnog službenika i njegovog neposredno nadređenog, a ocjena radne uspješnosti vezana je za stepen ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva, što ranije nije bio slučaj. Obuke za upravljanje učinkom uključene su u redovni program obuka.

izazova u Izvještaju o mjerenju početnog stanja OECD/SIGMA-e za 2015. godinu.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije dobila je mandat da upravlja reformom u promociji integriteta i prevenciji korupcije širom Bosne i Hercegovine.²⁶ U Republici Srpskoj Ministarstvo pravde je određeno za nosioca i koordinatora svih antikorupcijskih aktivnosti i pruža administrativnu, tehničku i logističku pomoć Komisiji za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije Republike Srpske kao interesornom stalnom radnom tijelu Vlade.²⁷

Aktivnosti Agencije vođene su na nivou institucija Bosne i Hercegovine, na kojem su planovi integriteta i akcioni planovi protiv korupcije pojedinačnih institucija većinom usvojeni. Međutim, Agencija ima ograničena ovlaštenja za provedbu ovih planova.²⁸

Oblast **odgovornosti** nije bila organizirana kao zasebna tematska cjelina tokom provedbe Strategije reforme javne uprave od 2006. do 2014. godine. Provedba reformskih mjera se, međutim, pratila kroz oblast upravnog odlučivanja i razvoja elektronskih usluga, odnosno razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije. Ukupna provedba planiranih reformskih mjera ukazuje na to da je realizirano 68% ciljeva.

Zakonodavni okvir za pristup javnim informacijama uveden je i provodi se na svim upravnim nivoima. U Republici Srpskoj se primjenjuju uputstva i standardi iz 2001. godine, kada je na snagu stupio Zakon o slobodi pristupa informacijama.²⁹ Također, u Federaciji Bosne i Hercegovine se od 2001. godine primejnuje Zakon o slobodi pristupa informacijama sa pratećim podzakonskim aktima. Uprkos ostvarenom napretku, nema jasnog i sveobuhvatnog mehanizma za uspostavljanje i kontrolu nad institucijama podređenim Vladi. Glavni nedostaci su manjak kriterija za razlikovanje između različitih tipova upravnih tijela i manjak procedura koje osiguravaju kontrolu nad osnivanjem novih institucija. Nisu uspostavljene nezavisne nadzorne institucije o pristupu javnim informacijama, koje imaju pravo izdati obavezujuće odluke i smjernice o provedbi pristupa javnim informacijama, i nema mehanizama za monitoring otkrivanja informacija. Samo na nivou institucija Bosne i Hercegovine je Upravni inspektorat Ministarstva pravde (MP) zadužen za inspekciju i monitoring u oblasti javnih informacija.

U oblasti **pružanja usluga** napredak u provedbi reformskih mjera bio je prilično neujednačen, a najveći pomak ostvaren je na nivou Republike Srpske. Strategija RJU 2006–2014. većinom se fokusirala na e-rješenja za javne usluge. Normativni okvir za pružanje elektronskih usluga ustanovljen je donošenjem propisa: Zakona o elektronskom potpisu, Zakona o elektronskim dokumentima, Zakona o elektronskom pravnom prometu i slično na svim upravnim nivoima. Uspostavljen je i portal e-vlade Republike Srpske, koji uključuje najvažnije informacije o uslugama koje se nude građanima.

Provedbom Strategija za regulatornu reformu u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj sistematski su vođene aktivnosti ka poboljšanju poslovnog okruženja i olakšavanju poslovanja uklanjanjem nepotrebnih administrativnih procedura. Time je značajno ubrzan

²⁶ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, „Službeni glasnik BiH“, br. 103/09.

²⁷ Ministarstvo pravde vrši obuke u javnom sektoru Republike Srpske za izradu planova integriteta, u skladu s Pravilima i Odlukom koje je usvojila Komisija za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije. Svi obveznici (cjelokupan javni sektor u RS-u) trebali bi svoje planove integriteta usvojiti do decembra 2017. godine.

²⁸ Ibid.

²⁹ Također, postoji obrazac za podnošenje zahtjeva, a ministarstva su donijela vodiče i indeks-registre koji građanima omogućavaju da jednostavnije pristupe informacijama koje se nalaze pod kontrolom ministarstava i Vlade Republike Srpske u cjelini. Standardi za vladinu internetsku stranicu doneseni su još 2007. godine, a izmjene i dopune su izvršene 2011. Sva ministarstva u Vladi Republike Srpske, kao i Sektor za informisanje u Generalnom sekretarijatu Vlade, imaju sistematizirana i popunjena radna mjesta službenika za odnose s javnošću.

postupak registracije poslovnih subjekata, a troškovi smanjeni. Posebno je evidentan napredak koji su u pravcu pružanja elektronskih usluga poslovnim subjektima učinili poreski organi u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj. Jednako uspješne su i provedene aktivnosti na digitalizaciji katastra u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj, kao i planirane reforme zemljišnih knjiga.

Na svim upravnim nivoima postoji solidna IKT infrastruktura koja podržava servise elektronske komunikacije. Na nivou institucija Bosne i Hercegovine usvojeni su i standardi o dostupnosti internetskih stranica institucija Bosne i Hercegovine, koji su integrisani u zajedničku platformu. Uveden je i funkcionalan informacijski sistem e-nabavki, putem kojeg ugovorni organi objavljuju obavještenja i podnose izvještaje. Pokrenut je sistem izdavanja elektronskih ličnih karti. U toku je realizacija ICIS projekta Svjetske banke čiji je cilj uspostavljanje četiri GSB-a (Government Service Bus) i tačke za posredovanje u razmjeni podataka između različitih upravnih nivoa, gdje bi se podaci iz različitih registara razmjenjivali i koristili.

U prethodnom periodu razvijen je i usaglašen okvir interoperabilnosti kao osnove za međusobnu razmjenu podataka i informacija.

Unaprijeđen je upravni postupak na svim upravnim nivoima putem izmjena osnovnih zakona koje omogućavaju elektronsku komunikaciju uprave s građanima. Radi efikasnijeg vođenja žalbenog postupka uvedena je obaveza meritornog postupanja drugostepenog organa u slučaju ponovo izjavljene žalbe protiv rješenja prvostepenog organa u istom predmetu. Zakonima o upravnom postupku na sva četiri upravna nivoa regulisano je i pitanje obaveznog pribavljanja dokaza po službenoj dužnosti o činjenicama o kojima se vode službene evidencije kako bi se izbjeglo zahtijevanje pribavljanja takvih dokumenata od građana. Provedena je i obuka za voditelje upravnih postupaka i inspektore za veći broj službenika na svim upravnim nivoima.

S ciljem osiguranja kvaliteta upravljanja u organima uprave, Vijeće ministara BiH podržalo je uvođenje sistema upravljanja kvalitetom u institucijama Bosne i Hercegovine, a institucionalizacija ovog instrumenta tek predstoji.³⁰

Provedenim reformskim mjerama u značajnoj su mjeri stvoreni uslovi za unapređenje usluga, ali usporena provedba usvojenih normativnih i drugih rješenja umanjuje njihov značaj. Tako pokretanje e-portala institucija Bosne i Hercegovine značajno kasni iako je pripremljen popis usluga. Veći izazov na nivou institucija Bosne i Hercegovine predstavlja činjenica da usvojeni Zakon o elektronskom potpisu nije proveden niti izmijenjen, jer odsustvo elektronskog potpisa čini bespredmetnim i odredbe Zakona o upravnom postupku o elektronskoj komunikaciji s građanima. Nepostojanje elektronskog potpisa i sporazuma o razmjeni informacija između organa uprave i dalje primorava građane da potrebne dokumente pribavljaju sami, umjesto da se pribavljaju po službenoj dužnosti. Ovo je nesumnjivo pitanje koje bi se trebalo prioritetno rješavati radi pojednostavljenja pružanja usluga građanima. Jednako važno je i usvajanje okvira interoperabilnosti kao pretpostavke za šire intervencije u pogledu međusobne razmjene podataka između organa uprave i kreiranja većeg broja elektronskih usluga.

³⁰ VMBiH zaključkom iz septembra 2015. ovlastilo je PARCO da u saradnji s ADSBiH i BAS-om pripremi okvirni plan za uvođenje upravljanja kvalitetom u institucijama Bosne i Hercegovine i koordinira njegovu provedbu.

NAUČENE LEKCIJE U PROVEDBI STRATEGIJE REFORME JAVNE UPRAVE 2006–2014.

Razlozi **kašnjenja** u provedbi planiranih reformi odnose se na limitirano političko vođenje i upravljanje procesom, odlaganje provedbe reformskih mjera nakon usvajanja strateških dokumenata, nerealno postavljene rokove, odsustvo jasne identifikacije institucionalnih nosilaca nekih reformskih mjera, dugotrajno usaglašavanje projektnih dokumenata, složene postupke javnih nabavki i izazove u integrisanju reformske agende u godišnje planiranje.

Neke naučene lekcije iz provedbe Strategije reforme javne uprave posebno ukazuju na:

- Potrebu da se mehanizmom upravljanja i koordinacije provedbe Strateškog okvira jasno definiraju uloge i odgovornost svih učesnika u provedbi na političkom, operativnom i tehničkom nivou te osigura njihova funkcionalnost. Naime, iako je upravljački i koordinacijski mehanizam za reformu javne uprave prethodno bio uspostavljen Zajedničkom platformom, političko upravljanje reformom je izostalo.³¹ Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije kao vodeće upravljačko i koordinacijsko tijelo na političkom nivou nije se sastajalo da bi raspravilo pitanja vezana za reformu javne uprave. Zato je u predstojećem strateškom periodu potrebno osigurati jasnu političku podršku za dalju reformu javne uprave, jasno definirati institucionalnu odgovornost za reformske mjere te ojačati ulogu koordinatora za reformu javne uprave na svim upravnim nivoima;
- Potrebu unapređenja sistema praćenja i evaluacije prema pokazateljima učinka. Okvir praćenja i evaluacije uspostavljen prethodnom Strategijom ustanovio je indikatore koji su bili vezani uglavnom za procese i direktne izlazne rezultate aktivnosti, pa je i izvještavanje bazirano na izvršenju aktivnosti i postizanju ciljeva, a ne na procjeni postignutih učinaka. Ovime je uveliko umanjena preciznost i relevantnost evaluacije efekata ostvarenih mjera iz RAP1;
- Potrebu planiranja i iskazivanja finansijskih sredstava za provedbu planiranih strateških mjera s obzirom na to da prethodna Strategija nije pokazala potrebna finansijska sredstva. Provedba prethodne Strategije je, pored budžetskih sredstava, bila u velikoj mjeri oslonjena na sredstva Fonda za reformu javne uprave kao zajedničkog instrumenta finansiranja donatora, s jedne strane, te Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, s druge strane. Potrebu da se planirane reformske mjere blagovremeno prepoznaju i planiraju u srednjoročnim i godišnjim planovima institucija i organa uprave koji su prepoznati kao nosioci tih mjera. U nedostatku jasne identifikacije odgovorne institucije za provedbu reformskih mjera izostaje i planiranje aktivnosti u srednjoročnim i godišnjim planovima institucija i organa uprave, što neposredno utječe na efikasnost provedbe.

³¹ Zajednička platforma o principima i provedbi Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske, Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, april 2007.

4.2. EKSTERNE OCJENE O STANJU REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Izrada novog Strateškog okvira za reformu javne uprave preporučena je u Izvještaju Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu objavljenom krajem 2015. godine. U tom je izvještaju konstatovano da je Bosna i Hercegovina u **ranof fazi reforme** javne uprave i da „nedostatak sveobuhvatne političke podrške za reforme u cijeloj zemlji i rascjepkanost javnih službi ugrožavaju napore u provedbi institucionalne i zakonodavne reforme“. Preporuka iz Izvještaja za 2015. godinu je da Bosna i Hercegovina u narednoj godini treba **„izraditi, usvojiti i početi provoditi novi cjelodržavni strateški okvir za reformu javne uprave i da treba osigurati odgovarajuće političko vodstvo i smjernice za reformu javne uprave u zemlji, zatim provesti efikasan sistem upravljanja ljudskim potencijalima te izraditi program reforme upravljanja javnim finansijama, koji je jasno povezan s novim strateškim okvirom reforme javne uprave“**. Ova preporuka je ponovljena i u Izvještaju za Bosnu i Hercegovinu za 2016. godinu.³²

Eksternu ocjenu stanja reforme javne uprave posredno je dao i Međunarodni monetarni fond (MMF), kojem su se Vijeće ministara Bosne i Hercegovine te vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske obratili radi dalje finansijske podrške strukturnim reformama. Prilikom odobravanja zahtijevanog proširenog aranžmana Međunarodni monetarni fond je insistirao na mjerama za **jačanje administrativnih kapaciteta i povećanje efikasnosti javnih institucija na svim nivoima vlasti** kao osnove svih ostalih reformi, odnosno ključnog prioriteta za osiguranje fiskalne održivosti i kvalitetno pružanje usluga građanima. Planirana pomoć Međunarodnog monetarnog fonda trebala bi, između ostalog, olakšati provedbu strukturnih, fiskalnih i finansijskih reformi radi smanjenja javne potrošnje, ograničavajući trenutno neprioritetno trošenje kako bi se stvorio prostor za investicije u infrastrukturu i poboljšanje efikasnosti javnih finansija.

Napredak u prilagodbi javne uprave zahtjevima procesa pristupanja i pridruživanja Evropskoj uniji redovno se prati i kroz izvještaje SIGMA-e. Posebna oblast praćenja odnosi se na strateški okvir reforme javne uprave, političko i operativno upravljanje procesom reforme javne uprave i naročito finansijsku održivost reforme javne uprave u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u Evropsku uniju. U pripremi i izradi ovog Strateškog okvira uzeti su u obzir i ključni zahtjevi i principi javne uprave u ovoj i drugim oblastima praćenja.

Kvalitet i učinci upravljanja predmet su praćenja brojnih međunarodnih organizacija, a među najrelevantnijim su pokazatelji Svjetske banke, koji su posebno predmet interesa investitora. Prema ovim pokazateljima, indeks efikasnosti upravljanja i regulatornog kvaliteta je ispod 50, što je najniži indeks od svih zemalja Zapadnog Balkana.³³

³² Commission staff working document, Bosnia and Herzegovina 2016 Report, Brussels, 9 November 2016.

³³ WorldWide Governance Indicators, 2016, dostupno na <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>.

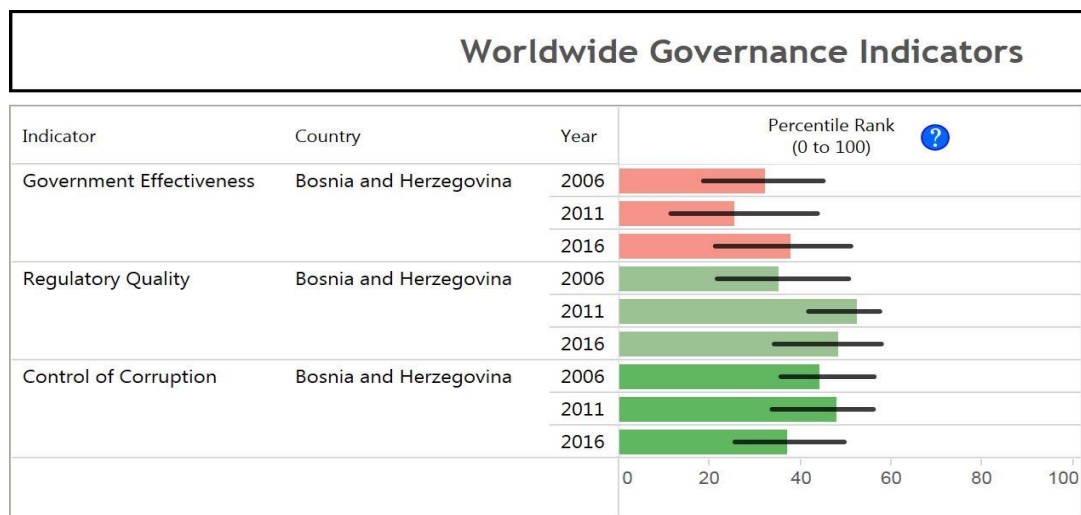


Tabela: *Worldwide Governance Indicators*, Bosna i Hercegovina, 2006–2016.

5. OPERACIONALIZACIJA KLJUČNIH STRATEŠKIH CILJEVA

5.1 RAZVOJ POLITIKA I KOORDINACIJA

Razvoj politika i koordinacija su među ključnim funkcijama javne uprave kojima se osigurava odgovorno i efektivno upravljanje javnim poslovima. Upravljanje javnim poslovima vrši se kroz sistem razvoja i provedbe politika koji treba osigurati informirano, inkluzivno i transparentno donošenje odluka u najboljem interesu građana i ukupnog ekonomskog i socijalnog razvoja. Ovo su ujedno i osnovni pravci reformskih mjera u Bosni i Hercegovini u ovoj oblasti. U BiH se, shodno ustavnom uređenju i ustavnoj raspodjeli nadležnosti, javne politike oblikuju i provode na više nivoa vlasti, a sistemi njihovog razvoja se nalaze u uporedivoj fazi razvoja i imaju približno ujednačene izazove.

Provedba reformskih mjera kroz Strategiju reforme javne uprave 2006–2014. u Bosni i Hercegovini rezultirala je jačanjem funkcija potrebnih za organiziran sistem donošenja odluka na svim upravnim nivoima.³⁴ Učinak provedenih reformskih mjera može se sagledati i kroz unapređenje sistema razvoja politika i koordinacije, čiji se razvoj može pratiti u dva pravca. Kada je u pitanju donošenje propisa, na svim upravnim nivoima su doneseni i primjenjuju se pravni akti o postupku izrade pravnih propisa. Ovim aktima uređen je postupak donošenja propisa: od identifikacije problema, preko koordinacije i javnih konsultacija te procjene učinka propisa do praćenja provedbe, izvještavanja i evaluacije. Dakle, uređene su skoro sve faze ciklusa razvoja i provedbe politika (prioriteti politike, formulacija, donošenje, provedba i evaluacija).

Prethodnom Strategijom za RJU u Bosni i Hercegovini su na svim upravnim nivoima ojačane funkcije potrebne za organiziran sistem donošenja odluka. U nastavku reforme potrebno se fokusirati na konzistentnost i unapređenje sistema (strateškog, srednjoročnog i godišnjeg) planiranja usklađenog s planiranjem budžeta i drugim finansijskim resursima te procesom evropskih integracija, kao i na jačanje organizacijskih i ljudskih kapaciteta za efikasnu provedbu politika u organima uprave na svim upravnim nivoima.

Posebno se potrebnim čini bolje povezivanje procesa planiranja s donošenjem javnih politika i njihovih provedbenih instrumenata kako bi se blagovremeno osigurala primjena analitičkih alata za kreiranje i provedbu politika, koji zahtijevaju vrijeme i sredstva. Kompetentno odlučivanje podrazumijeva da su donosioci odluka na upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini u postupku odlučivanja potpuno informirani o mogućim opcijama i utjecaju politika, izboru odgovarajućih instrumenata regulisanja, procjeni potrebnih sredstava, te da su povratno informirani o ostvarenim rezultatima provedbe radi blagovremenog preduzimanja korektivnih mjera.³⁵ Procjena utjecaja propisa i inkluzivnost u donošenju i

³⁴ Principima javne uprave za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Evropsku uniju identificirano je devet kritičnih funkcija za rad vlada: koordinacija pripreme sjednica vlade, osiguranje pravne usklađenosti, koordinacija odobravanja strateških prioriteta i programa rada, koordinacija pripreme prijedloga politika za odlučivanje vlada, osiguranje finansijske provodivosti politika vezano za planiranje resursa, koordinacija komunikacijskih aktivnosti vlada prema javnosti, upravljanje odnosima Vlade, Parlamenta i/ili predsjednika, te koordinacija poslova evropskih integracija.

³⁵ Mogućeg učinka na ekonomski razvoj, socijalne odnose, očuvanje okoliša, poslovno okruženje, međunarodno preuzete obaveze ili slično.

provedbi učinka politika formalno su uvedeni u procedure donošenja odluka na svim upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini, a nivo i obim primjene varira. Adekvatnijim planiranjem dinamike zakonodavne aktivnosti bilo bi nužno osigurati primjenu ovih instrumenata kod zakona kojima se uvode neka sistemska rješenja, a shodno resursima i kapacitetima i za ostale instrumente politika.³⁶ Radi donošenja provodivih i racionalnih odluka potrebno je nastaviti unapređenje pravnih i metodoloških rješenja i osigurati dosljedniju praksu primjene tih instrumenata na svim upravnim nivoima, uključivši i mjere unapređenja organizacijskih struktura i jačanja ljudskih kapaciteta za provedbu.

Proces odlučivanja treba dalje razvijati u pravcu osiguranja transparentnosti i odgovornosti organa uprave kako prema zakonodavnim organima tako i prema javnosti afirmacijom mehanizama saradnje i podizanjem kvaliteta izvještavanja fokusiranjem na ostvarene ciljeve i željene rezultate politika umjesto na provedene aktivnosti. Posljednjih nekoliko godina i u sličnom pravcu otpočelo je pravno i metodološko uređenje procesa razvoja i provedbe i drugih dokumenata javnih politika, kao što su strateški dokumenti i planovi, a njihovo dalje unapređenje predstoji.

Promjene i novine u postupku razvoja javnih politika nisu uvijek u dovoljnoj mjeri praćene niti prilagodbama u organizacijskom smislu niti sistematskim jačanjem analitičkih i planskih kapaciteta. Uvođenje instrumenata kao što su procjena utjecaja propisa, planiranje i evaluacija politika ili javne konsultacije zahtijeva sistematsko stručno osposobljavanje kako bi ove promjene donijele i novi kvalitet u razvoju javnih politika. Kroz sisteme upravljanja ljudskim resursima, dakle unapređivanjem planiranja i upravljanja ljudskim resursima na svim upravnim nivoima, potrebno je osigurati dostupnost službenika osposobljenih za poslove analize i planiranja, a putem akata o unutrašnjoj organizaciji bolju horizontalnu prohodnost funkcija analize i planiranja.

5.1.1. Postojeće stanje

Sistem kreiranja i koordinacije javnih politika od iznimnog je značaja za demokratizaciju društva, njegov ekonomski razvoj i uspješno djelovanje u međunarodnom kontekstu, uključujući i proces pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji i posebno funkcionalnog djelovanja unutar EU.

U Bosni i Hercegovini su u značajnoj mjeri uspostavljeni brojni elementi sistema razvoja javnih politika i planiranja na nivou Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srpske, dok se slični sistemi razvijaju za Vladu Brčko distrikta BiH.

U uslovima djelovanja više sistema razvoja politika nedostatak ili neujednačenost informacija o svim javnim politikama, njihovoj vezi i pokazateljima za cijelu zemlju može se prevazići unapređenjem saradnje i koordinacije. Provedbom zajedničkih projekata osiguran je ujednačen metodološki pristup, kao što je slučaj s pravilima za izradu propisa ili

³⁶ Npr. propisi o radu, državnoj i javnoj službi, upravnom postupanju, socijalnom osiguranju i sl.

metodologijom strateškog planiranja, dok su konačna rješenja prilagođena svakom nivou vlasti i u nekim aspektima se neznatno razlikuju.

Provedbom Strategije za RJU u prethodnom periodu u značajnoj su mjeri izgrađeni brojni elementi sistema razvoja javnih politika i planiranja na nivou Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije BiH i Vlade Republike Srpske, dok se sličan sistem gradi za Vladu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Ovaj napredak se sumarno odnosi na uspostavu funkcija strateškog, srednjoročnog i godišnjeg planiranja, uspostavu sistema budžetskog planiranja (srednjoročnog i godišnjeg), unaprijeđenu transparentnost i pripremu sjednica donosilaca odluka te njihovo praćenje i izvještavanje, uvođenje analitičkih alata u proces donošenja propisa, kao što su procjena učinka propisa ili provedba javnih konsultacija, te jačanje koordinacije politika i razvoj organizacijskih i ljudskih resursa unutar svakog upravnog nivoa. Predstojeći izazovi u novom reformskom ciklusu odnose se na unapređenje i povezivanje elemenata funkcija strateškog planiranja i razvoja javnih politika u konzistentne i koherentne sisteme odlučivanja, uspostavu efikasnijih mehanizama provedbe već uspostavljenih pravila te unapređenje organizacijskih struktura i jačanje ljudskih resursa za ove funkcije na svakom upravnom nivou, uz paralelno jačanje informatičke podrške procesu planiranja.

Strateško planiranje: na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srpske uspostavljen je obuhvatan pravni okvir strateškog planiranja koje integriše dugoročno, srednjoročno, godišnje i sektorsko planiranje, povezano s budžetskim planiranjem. Koordinativna funkcija planiranja povjerena je Zavodu za programiranje razvoja Federacije BiH, odnosno Generalnom sekretarijatu Vlade Republike Srpske.³⁷ Uporediv sistem planiranja je u pripremi i za Brčko distrikt BiH. U institucijama Bosne i Hercegovine pravno i metodološki je uređeno srednjoročno i godišnje planiranje, povezano s budžetskim planiranjem.³⁸ Srednjoročno planiranje se provodi već treću godinu, a planovi institucija objavljuju putem interneta. Metodološke smjernice za strateško i srednjoročno planiranje koje su postavljene kroz prethodno provedeni zajednički projekt³⁹ bile su osnova za razvoj odgovarajućih metodoloških rješenja na svim upravnim nivoima. Na nivou institucija Bosne i Hercegovine dodatno su usvojeni Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja⁴⁰ i Uputstvo o godišnjem planiranju.⁴¹ Na nivou institucija BiH i Republike Srpske doneseni su i odgovarajući metodološki priručnici, a u Federaciji BiH čeka se donošenje provedbenih akata Zakona o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine.⁴²

³⁷ Strateško planiranje u Republici Srpskoj je uređeno Odlukom o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade Republike Srpske i republičkih organa uprave (Sl. gl. RS 50/16)

³⁸ Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH, "Službeni glasnik BiH", br. 62/14 i Odluka o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvještavanja o radu u institucijama BiH, "Službeni glasnik BiH", br. 14/14.

³⁹ Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika djelovanja, 2012.

⁴⁰ Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH, "Službeni glasnik BiH", br. 44/15.

⁴¹ Uputstvo o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH, "Službeni glasnik BiH", br. 44/15.

⁴² Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem, "Službene novine FBiH", 32/17.

Institucionalna rješenja Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srpske u pogledu vodeće koordinativne funkcije, kontrole kvaliteta sadržaja i koordinacije prioriteta su nešto jednostavnija u odnosu na Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, gdje je ova funkcija podijeljena između više institucija (Ministarstvo finansija i trezora, Direkcija za ekonomsko planiranje i Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH), te je potrebno ojačati međusobnu koordinaciju i saradnju. Funkcija strateškog (srednjoročnog) planiranja je operativno povjerena sekretarima ministarstva, odnosno drugih organa uprave i institucija na svim upravnim nivoima.

Razvoj politika i koordinacija: u prethodnom periodu razvijen je pravni i metodološki okvir razvoja politika i otpočet proces institucionalne izgradnje za vršenje ove funkcije. Proces izrade zakona i drugih pravnih akata, primjena nomotehničkih standarda i alata za procjenu utjecaja ili provjeru usklađenosti unaprijeđen je primjenom metodološki unificiranih Pravila za izradu pravnih propisa (koje su usvojili zakonodavni organi) i poslovničkim aktima donosilaca odluka. Pravila su praćena i izradom priručnika i metodoloških uputstava koja su na liniji prethodno izrađene Metodologije za razvoj javnih politika, prilagođene svakom upravnom nivou. Na svim upravnim nivoima donesena su pravila o provedbi procjene učinka propisa i provedbi javnih konsultacija te odgovarajuće metodološke upute. Ovim aktima uspostavljene su procedure i organizacijska rješenja za osiguranje kvaliteta sadržaja procjene učinka. Kada je riječ o razvoju kapaciteta za procjenu učinka propisa (organizacijskih i ljudskih), značajniji napredak učinjen je u Republici Srpskoj formiranjem i popunjavanjem posebnog odjela za procjenu učinka u Ministarstvu za ekonomske odnose i regionalnu saradnju, dok je na nivou Vijeća ministara BiH i Vlade Federacije BiH ova uloga dodijeljena Generalnom sekretarijatu. Dodatno, na nivou oba entiteta provođene su i strategije regulatorne reforme usmjerene na smanjenje barijera poslovanju, kojima se u značajnoj mjeri poboljšao poslovni ambijent u Bosni i Hercegovini, a slične inicijative su nastavljene.

Primjena uspostavljenih pravnih i metodoloških pravila razvoja politika nije uvijek konzistentna i prisutne su slabosti procesa izrade i donošenja zakona u svakoj fazi ciklusa, a posebno u nedostatku analitičkog pristupa i koordinaciji.

U početnoj fazi formulacije politika često se izostavlja analitički pristup definiranju problema i ciljeva, prikupljanje podataka te supstancijalno razvijanje i razmatranje različitih opcija prije nego što se pristupi normiranju. Uključenje javnosti u ranoj fazi razmatranja opcija nije praksa. Tako je značajan set propisa iz Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu donesen uz simbolično ili neznatno uključenje zainteresiranih strana. Potrebno je stoga uspostaviti sistematsku praksu analize problema i razvoja različitih opcija politike prije neposredne izrade normativnog akta.

Međuinstitucionalna saradnja i koordinacija unutar upravnih nivoa uređene su poslovničkim normama donosilaca odluka i njihova suštinska provedba je pretpostavka kvaliteta konačnih rješenja. Proces međuresornih konsultacija u praksi se iskazuje pribavljanjem pisanih izjašnjenja ili formiranjem mješovite radne grupe, čiji rad nije uvijek praćen informacijom

ili izvještajem o provedenim aktivnostima i ostvarenim rezultatima. Obavezna mišljenja potrebno je sadržajno unaprijediti kako bi reflektirala stvarni doprinos izradi propisa umjesto formalne obaveze. Poseban vid dodatnih konsultacija predstavljaju odbori ili komiteti koji razmatraju nacрте i prijedloge propisa prije sjednica, a koji su u funkciji mehanizma međuresornog usaglašavanja i rješavanja neusaglašenih stavova prije sjednica. Informacije o efektima njihovog djelovanja potrebno je učiniti javno dostupnim.

Inkluzivnost i uključenje javnosti u kreiranje propisa i politika je faktor legitimiteta javnih politika, ali i garancija uspješne provedbe. Provođenje javnih konsultacija, uključujući i *online* konsultacije, uvedeno je u postupak donošenja propisa, a uspostavljena je i obaveza imenovanja koordinatora za javne konsultacije.⁴³ Praćenje i izvještavanje o provedbi pravila o javnim konsultacijama vrši se godišnje u institucijama Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj.⁴⁴ U praksi se konstatuje da se procesu javnih konsultacija nerijetko pristupa samo radi formalnog ispunjenja obaveze, a ne s ciljem stvarnog dijaloga s učesnicima procesa. Zainteresirana javnost i građani sve češće prate uspješnost provedbe javnih politika, dok su mogućnosti i praksa njihovog uključjenja u fazi kreiranja politika ograničeni.

Procjena učinka propisa je analitički alat koji treba omogućiti i podržati odlučivanje na osnovu dokaza. Donosioci odluka trebaju biti adekvatno informirani o mogućim opcijama i izboru instrumenta regulisanja, utjecaju propisa i politika ili o potrebnim sredstvima za provedbu kako bi se mogli opredijeliti za odgovarajuće rješenje. To, međutim, nije redovna praksa i ovaj alat se ne primjenjuje ujednačeno na svim upravnim nivoima. Neznatan je broj ključnih, sistemskih propisa koji su bili predmet obuhvatne procjene učinka, a posljednjih godina je povećan i broj propisa donesenih po hitnoj proceduri. Obuhvatna procjena učinka zahtijeva značajna sredstva, ljudske resurse i vrijeme, te je potrebno unaprijediti zakonodavno planiranje. Adekvatnijim planiranjem dinamike zakonodavne aktivnosti bilo bi nužno osigurati primjenu ovih instrumenata kod zakona kojima se uvode neka sistemska rješenja, a shodno resursima i kapacitetima i za ostale instrumente politika.⁴⁵ U cilju donošenja provodivih i racionalnih odluka potrebno je nastaviti unapređenje pravnih i metodoloških rješenja i osigurati dosljednu praksu primjene ovih instrumenata na svim upravnim nivoima, uključivši i mjere unapređenja organizacijskih struktura i jačanja ljudskih kapaciteta.

Izvještavanje o provedbi propisa i evaluacija o učinku propisa prema donosiocima odluka nisu prepoznati kao korektivni mehanizmi kreiranja politika i donošenja propisa i nisu uspostavljeni kao redovna praksa.⁴⁶ Praćenje provedbe koje vrši nadležni organ (ministarstvo) nerijetko se fokusira na provedene aktivnosti, a ne na nivo ostvarenih ciljeva. Također nije uspostavljena praksa redovnog parlamentarnog nadzora u pogledu ostvarenja postavljenih ciljeva donesenih propisa. Izvještavanje javnosti nije prilagođeno razumijevanju građana niti je uvijek osigurana dostupnost izvještaja. Proces odlučivanja treba dalje razvijati u pravcu osiguranja transparentnosti i odgovornosti organa uprave kako

⁴³ *Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona*, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 123/2008.

⁴⁴ Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine i Republički sekretarijat za zakonodavstvo Republike Srpske.

⁴⁵ Npr. propisi o radu, državnoj i javnoj službi, upravnom postupanju, socijalnom osiguranju i slično.

⁴⁶ Mogućeg učinka na ekonomski razvoj, socijalne odnose, očuvanje okoliša, poslovno okruženje, međunarodno preuzete obaveze ili slično.

prema zakonodavnim organima tako i prema javnosti afirmacijom mehanizama saradnje i podizanjem kvaliteta izvještavanja kroz fokusiranje na ostvarene ciljeve i željene rezultate politika umjesto na provedene aktivnosti.

5.1.2. Specifični cilj u reformskoj oblasti izrade i koordinacije politika

Jačanje koherentnosti, participatornosti, efikasnosti, kontrole i transparentnosti u sistemu upravljanja razvojem i procesu donošenja odluka u javnoj upravi

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Djelotvornost vlasti (Percentilni rang) ⁴⁷	(2016) – 37,98	(2022) – 42,00
Regulatorni kvalitet (Percentilni rang) ⁴⁸	(2016) – 48,56	(2022) – 56
Informacije o zakonima i propisima (% koji ukazuju potpuno povjerenje i ukazuju povjerenje) Balkan poslovni barometar ⁴⁹	(2017) – Početna vrijednost za one koji ukazuju potpuno povjerenje i ukazuju povjerenje) – 43%	(2022) – 60%

5.1.3. Mjere

Mjera 1: Jačanje kapaciteta donosilaca odluka na upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini za razvoj kompetentnog i konzistentnog sistema donošenja odluka na svim upravnim nivoima

Biće unaprijeđene ključne funkcije organa i tijela koji neposredno podržavaju Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vladu Federacije Bosne i Hercegovine, Vladu Republike Srpske i Vladu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (centara vlada) vezane za sjednice vlada, osiguranje pravne usklađenosti, pripremu i odobravanje strateških prioriteta i finansijske izvodivosti. Time će se postići viši kvalitet procesa donošenja i praćenja odluka. Na svim nivoima uprave biće uspostavljen pravni okvir koordinacije predloga politika koje se upućuju na usvajanje donosiocima odluka te praćenje i izvještavanje.⁵⁰

⁴⁷ The Worldwide Governance Indicators, 2017 Update.

⁴⁸ The Worldwide Governance Indicators, 2017 Update.

⁴⁹ <https://www.rcc.int/seeds/results/3/balkan-business-barometer>

⁵⁰ Za potrebe ovog dokumenta termin „centar vlade“ označava strukturu/e u administraciji koja neposredno podržava izvršni organ vlasti (vladu, predsjednika, premijera) i djeluje kao koordinator sistema odlučivanja te je kao takva od presudnog značaja za definiranje i provedbu ciljeva politika. Centar vlade poznat je kao Kancelarija, Kabinet, Ured predsjednika, Sekretarijat i slično (Chancellery, Cabinet Office, Office of the President, Presidencia, White House Executive Office, Privy Council, Casa Civil etc.) i u velikom broju zemalja obuhvata više tijela: Michal Ben-Gera, *Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries*, mart 2004, i web-stranica OECD-a <http://www.oecd.org/gov/cog.htm>

Indikatori	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost
Broj upravnih nivoa koji su uspostavili pravni i institucionalni okvir za koordinaciju sadržaja prijedloga politika koje se upućuju na usvajanje donosiocima odluka ⁵¹	(2017) – 0/4	(2022) – 4/4
Desljednost centara vlade u postavljanju i provođenju procedura (bodovi) – SIGMA ⁵²	(2017) – 1/4 ⁵³	(2022) – 4/4

Mjera 2: Unapređenje sistema strateškog, srednjoročnog i godišnjeg planiranja u Bosni i Hercegovini na svakom upravnom nivou kroz međuinstitucionalnu saradnju i usaglašenost s procesom budžetiranja i dostupnim javnim finansijskim resursima te zahtjevima evropskih integracija, uvažavajući ustavno-pravni ustroj Bosne i Hercegovine

Sistemi strateškog, srednjoročnog i godišnjeg planiranja u Bosni i Hercegovini, biće unaprijeđeni na način da omogućavaju redovnu informiranost o ciljevima, mjerama i aktivnostima, kao i praćenje ukupnih rezultata njihove provedbe, te uspostavljanje konzistentnosti strateških, srednjoročnih i godišnjih programa i planova sa srednjoročnim budžetskim okvirom i godišnjim budžetom. Na svim upravnim nivoima evaluirće se i, po potrebi, redefinirati postojeći pravni okviri i uspostavljene funkcije za strateško, srednjoročno i godišnje planiranje, kako bi se optimizovali i harmonizovali postojeći sistemi i prakse planiranja, praćenja i izvještavanja. Uz to, nastaviće se izgradnja kapaciteta za implementaciju sistema planiranja, praćenja i izvještavanja. Zahtjevi praćenja i izvještavanja biće revidirani na način da izvještaji sadrže informacije o napretku prema ciljevima i indikatorima politika. Na svim nivoima uprave biće razvijeni metodološki okviri za proces razvoja sektorskih strategija, koji će osigurati da su strategije pripremljene i usvojene u skladu s vladinim planovima rada, te da pružaju informacije o procjeni troškova i izvorima finansiranja.

Pomenuto se planira realizovati kroz unapređenje procedura međuinstitucionalne saradnje i metodološko ujednačavanje procesa planiranja, praćenja i izvještavanja u okviru upravnih nivoa, dosljedno provođenje normativnih akata za planiranje, praćenje i izvještavanje o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta te usvajanje metodologije dugoročnog planiranja na svim nivoima upravne vlasti u Bosni i Hercegovini uključujući i obavezu izražavanja finansijskih

⁵¹ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

⁵² Indikator 2.6.1., Sub-indikator 2., The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 38-39.

⁵³ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 48.

implikacija. Procenat planskih akata koji ne prolaze kontrolne procese i nemaju finansijsku operacionalizaciju biće smanjen.

Indikatori	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost
Adekvatnost pravnog okvira za planiranje politika na svakom upravnom nivou (bodovi) - SIGMA ⁵⁴	(2017) – 3/7 ⁵⁵	5/7
Pravni okvir na svakom upravnom nivou omogućava dobro praćenje i izvještavanje (bodovi) - SIGMA ⁵⁶	(2017) – 3/8 ⁵⁷	6/8

Mjera 3: Jačanje sistema donošenja odluka na osnovu dokaza i jačanje analitičkih kapaciteta na svim upravnim nivoima kroz poboljšanu primjenu analitičkih alata za odlučivanje na osnovu argumenata i dokaza

Unaprijediće se proces donošenja odluka na osnovu prethodne analize i procjene. Takođe osigurava se i redovna provjera da su predložene politike i propisi praćeni odgovarajućim analitičkim procjenama te poboljšava kvalitet i dostupnost propisa. Navedena mjera će obuhvatiti noveliranje pravnog i metodološkog okvira, jačanje neophodnih organizacionih i kadrovskih kapaciteta, obuke državnih službenika angažovanih na poslovima analize i planiranja u ministarstvima i drugim organima uprave/upravnim organizacijama te uspostavljanje mehanizama redovne provjere i kontrole predloženih politika i propisa kao i ažuriranje registara primarnih i sekundarnih propisa te prečišćenih verzija ključnih propisa. Također, svi nivoi uprave omogućiće besplatan pristup građanima svim zakonima i podzakonskim aktima.

Indikatori	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost
Procenat nacрта zakona, podzakonskih akata, javnih politika i propisa koji su prošli analizu procjene uticaja propisa ⁵⁸	(2017) – N/A ⁵⁹	(2022) 50%
Upotreba procjena regulatornog uticaja (bodovi) – SIGMA ⁶⁰	(2017) – 0/3 ⁶¹	(2022) – 2/3

Mjera 4: Osiguranje inkluzivnog pristupa i uključenosti javnosti u fazi kreiranja, provedbe i praćenja strateških planova, javnih politika i propisa

⁵⁴ Indicator 2.3.1., Sub-indicator 1, Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 28-29.

⁵⁵ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 41.

⁵⁶ Indicator 2.5.1., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 35-36.

⁵⁷ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 45.

⁵⁸ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

⁵⁹ Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

⁶⁰ Indicator 2.10.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 49-51.

⁶¹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 60.

Biće povećan obim i kvaliteta učešća javnosti u svim fazama razvoja i praćenja provedbe javnih politika, strateških planova i propisa kao i podizanje nivoa povjerenja javnosti u rad vlada i javne uprave. U cilju realizacije ove mjere biće preduzete aktivnosti koje se tiču podizanja transparentnosti kroz primjenu mehanizama javnih konsultacija, redovno informisanje javnosti o planiranim mjerama i njihovim rezultatima te će biti izrađena usaglašena metodologija kojom će se stvoriti uslovi za nezavisno istraživanje zadovoljstva kvalitetom učešća javnosti u kreiranju i provođenju politika. Biće revidirani postojeći pravni okviri kojim se reguliše oblast javnih konsultacija i učešća javnosti

Indikatori	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost
Procenat strateških planova, javnih politika i propisa kod kojih su u postupku javnih konsultacija u potpunosti ispoštovana pravila učešća javnosti ⁶²	(2017) – N/A ⁶³	(2022) – 50 %
Osiguranje kvaliteta procesa javnih konsultacija (bodovi) ⁶⁴ – SIGMA	(2017) – 0/3 ⁶⁵	(2022) – 2/3

Mjera 5: Povećanje efikasnosti i konzistentnosti kroz međuinstitucionalno funkcionalno povezivanje unutar upravnih nivoa i usklađeno djelovanje u izradi i provedbi javnih politika između ministarstava, između „centara vlade“ i ministarstava, te između izvršnih i zakonodavnih organa.

Sistem planiranja, donošenja i praćenja provođenja javnih politika s jasno identifikovanim nosiocima obaveza i odgovornosti između „centara vlada“ i resornih ministarstava, kao i između ministarstava, te između izvršnih i zakonodavnih organa biće unaprijeđen sprovođenjem konsultacija i razmjenom planova u donošenju politika i propisa između izvršnih i zakonodavnih organa i podnošenjem vladinih izvještaja o rezultatima provođenja politika i propisa zakonodavnom organu na razmatranje. Na svim nivoima će se uspostaviti novi ili unaprijediti postojeći mehanizmi kojim će institucije uže vlade i relevantna vladina tijela biti uključeni i konsultovani tokom međuministarskih konsultacija u procesu izrade nacrtu politika, planova i/ili propisa. Samo u izuzetnim situacijama vlade i parlamenti trebaju koristiti mehanizam skraćene i hitne procedure predlaganja i usvajanja zakona. Takve situacije biće normativno jasnije regulisane i isključiće strateški i sistemski važne propise.

Indikatori	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost
Testiranje praksi konsultacija među ministarstvima (bodovi) – SIGMA ⁶⁶	(2017) – 0/12 ⁶⁷	(2022) – 8/12

⁶² Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa

⁶³ Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

⁶⁴ Indicator 2.11.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 53-54.

⁶⁵ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 65.

⁶⁶ Indicator 2.11.2., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 56-58.

⁶⁷ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 65.

Procenat nacрта politika, planova i/ili propisa vraćenih sa odlučivanja vlade zbog nepotpuno provedenih međuinstitucionalnih konsultacija ⁶⁸	(2017) – N/A ⁶⁹	(2022) – 20 %
---	----------------------------	---------------

5.2. DRŽAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA

Iako ojačana u proteklih desetak godina, funkcija upravljanja ljudskim potencijalima (ULJP) i dalje je u procesu razvoja i sazrijevanja. Određeni pomaci su evidentni: od terminologije koja je u upotrebi (*ljudski potencijali*, *menadžment*, umjesto dosadašnjih *kadrovski poslovi*, *personal*), preko usvajanja novih procedura (po uzoru na moderne prakse) do pozicioniranja upravljanja ljudskim potencijalima u organizaciji organa uprave. Ovdje je vrlo važno naglasiti da je dosadašnji napredak došao primarno kao rezultat napora profesionalaca u ovoj reformskoj oblasti.

Naredna faza razvoja upravljanja ljudskim potencijalima u upravnim strukturama Bosne i Hercegovine treba biti obilježena paralelnom implementacijom aktivnosti u sljedeće četiri kategorije:

- 1) *kompletiranje opsega poslova* – stvaranje pravnih pretpostavki za uvođenje nedostajućih procedura kao što su moderno planiranje kadrovskih potreba, analiza i analitička procjena radnih mjesta, zapošljavanje zasnovano na kompetencijama, informatizacija radnih procesa
- 2) *kontinuirani profesionalni razvoj stručnog osoblja* – ovo naročito važi za osoblje agencija za državnu službu/upravu koje treba biti glavna adresa za sva stručna i proceduralna pitanja iz ove oblasti
- 3) *izgradnja općih menadžerskih kapaciteta* – da bi se od rukovodilaca moglo tražiti da budu dobri u svojim matičnim oblastima (upravljanje ljudskim potencijalima, finansije, nabavke itd.), potrebno im je dati priliku da stječu i ispoljavaju svoja opća menadžerska znanja i sposobnosti (donošenje odluka, motiviranje zaposlenih, strateško planiranje, razvoj politika itd.), jer je to temeljna pretpostavka za njihov uspješan rad
- 4) *kvalitetniji doprinos upravljanja ljudskim potencijalima procesu strateškog odlučivanja* – rukovodioci institucija mogu biti od velike pomoći u ovom procesu na način da odluke iz domena upravljanja ljudskim potencijalima (npr. izmjene pravilnika o sistematizaciji) donose u konsultaciji s profesionalcima iz ove oblasti. Također, osoblje zaduženo za upravljanje ljudskim potencijalima treba pokazati veću agilnost u pripremi informacija i analiza za najviše rukovodstvo i time ukazati na praktičnu korist koju ta funkcija može osigurati instituciji.

⁶⁸ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

⁶⁹ Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

Navedene aktivnosti predstavljaju, zapravo, procese za koje je teško reći kada će biti u potpunosti okončani, ali će njihova provedba omogućiti izgradnju dovoljno dobrog sistema koji može zadovoljiti kriterije na putu evropskih integracija.

5.2.1. Postojeće stanje

Kada je riječ o unutrašnjoj organizacijskoj strukturi pojedinačnih organa uprave, upravljanje ljudskim potencijalima i dalje je najčešće locirano uz materijalno-finansijske ili opće i pravne poslove. Istovremeno, zastupljenost poslova upravljanja ljudskim potencijalima (a posebno kvalitet u njihovom obavljanju) dosta je šarolika i razlikuje se od institucije do institucije.

Princip meritornosti prilikom zapošljavanja narušen je kroz štetne trendove politizacije državne službe, na koje upozoravaju i predstavnici Evropske unije i SIGMA-e.⁷⁰ Istraživanja nevladinih organizacija ukazuju na to da obični građani imaju vrlo malo povjerenja u pravičnost procesa zapošljavanja u javnu upravu,⁷¹ s tim da su procedure koje važe za strukture državne službe jasno propisane.

Procedure zapošljavanja provode se dobro regulisanom pravnom regulativom, ali iskustva praksi u ovom segmentu ukazuju na to da je nužno postići njihovu dosljedniju primjenu, između ostalog osigurati veću transparentnost rada komisija za zapošljavanje na svim nivoima, a proces provjere znanja unaprijediti fokusom na provjeru kompetencija, čime bi se značajno povećale šanse da odluka o prijemu bude istinski zasnovana na principu meritornosti.

Funkcija planiranja ljudskih potencijala je prilično jednodimenzionalna. Planiranje se, zapravo, svodi na nastojanje da se popune upražnjena radna mjesta bez ozbiljne analize o potrebama (broj ljudi i njihov stručni profil) i prioritetima (redoslijed radnih mjesta iz ugla njihovog značaja za rad institucije). Funkciju planiranja potrebno je osvježiti i čvršće povezati s drugim funkcijama upravljanja ljudskim potencijalima (naročito sa zapošljavanjem, unapređivanjem, plaćanjem i stručnim usavršavanjem ljudi), jer racionalizacija troškova u upravnim strukturama na kojoj insistiraju svi – od građana do Međunarodnog monetarnog fonda – primarno uključuje troškove vezane za ljudske resurse.

Što se tiče sistema plaća i naknada, pravni okvir na svim nivoima uglavnom garantuje princip „ista plaća za isti posao“, mada nijedna struktura javne uprave u Bosni i Hercegovini do sada nije napravila temeljit posao na klasifikaciji i gradaciji radnih mjesta. Potrebno je provesti sveobuhvatnu analizu radnih mjesta, koja će poslužiti za procjenu zahtjevnosti i odgovornosti svakog radnog mjesta, te utvrditi prioritete kompetencije za obavljanje poslova.

Sadašnje prakse ocjenjivanja rada, koje se uglavnom redovno provode, imaju ograničen utjecaj na motivaciju zaposlenika i nisu povezane s planiranjem potreba za stručnim usavršavanjem. U praksi se pokazuje da je teško postaviti relevantne, jasne i mjerljive radne ciljeve, dijelom zbog nedostatka vještina rukovodilaca u postavljanju ciljeva, a dijelom zbog neažuriranih opisa radnih mjesta, koji bi trebali biti polazna tačka za utvrđivanje ciljeva.

⁷⁰ Vidjeti *Izveštaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine za 2016. godinu*: http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf, kao i SIGMA-inu procjenu stanja u oblasti javne uprave za period maj 2015 – april 2016. godine: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf>.

⁷¹ Više o ovom pitanju u dokumentu *Percepcija javne uprave u BiH*, Transparency International BiH (2014), dostupno na: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/03/TIBIH-Percepcija-Javne-Uprave-BiH-2014-Web-FIN.pdf>.

Budžetske restrikcije ne dozvoljavaju izdvajanje sredstava za materijalno nagrađivanje, što dodatno slabi kredibilitet sistema ocjenjivanja rada.

Stručno usavršavanje se provodi, ali ne mjeri se efikasnost pojedinačnih programa i njihova primjenjivost na radnom mjestu. Obuke su uvjerljivo najzastupljeniji vid stručnog usavršavanja, dok su ostali vidovi vrlo malo zastupljeni (mentorstvo, samostalno učenje, razne vrste studijskih posjeta i drugi slični oblici stjecanja znanja). Iako specifični programi stručnog usavršavanja za rukovodioce postoje, nije utvrđen standard vještina i kompetencija za rukovodioce koji bi ujedno poslužio kao osnova za njihovo ocjenjivanje i testiranje za rad na rukovodećim mjestima u upravi.

Buduća dinamika razvoja upravnih struktura u Bosni i Hercegovini u velikoj mjeri zavisi i od privrženosti institucija principima etičnosti i integriteta u radu. Zaposlenici u organima uprave dužni su da u svojim svakodnevnim poslovima vode računa o činjenici da upravljaju javnim dobrima, da troše javni novac i da je njihov rad predmet interesa javnosti. Stoga se obrazac ponašanja svakog pojedinca zaposlenog u upravi mora temeljiti, između ostalog, i na principima odgovornosti, transparentnosti i racionalnog korištenja resursa. U tom smislu, osim postojanja adekvatnih mehanizama sankcionisanja disciplinskih prekršaja, kao i kodeksa etičkog ponašanja, institucije trebaju izgraditi kapacitete za izradu i implementaciju planova integriteta koji, u praktičnom smislu, pokazuju šta je to što institucija prepoznaje kao prijetnju etičkim normama i kako se tome namjerava suprotstaviti.

5.2.2. Specifični cilj u reformskoj oblasti *Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima*

Uspostavljen pravni okvir i izgrađeni kapaciteti za razvoj funkcije upravljanja ljudskim potencijalima zasnovane na načelima profesionalizma, meritornosti i efikasnosti.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Jasnoća u zakonodavnom okviru o obimu državne službe (bodovi) ⁷² – SIGMA	(2017) 1/2 ⁷³	2022 – 2/2
Adekvatnost horizontalnog obima državne službe u oblasti HRM na svim upravnim nivoima (bodovi) ⁷⁴ – SIGMA	(2017) 0/6 ⁷⁵	2022 – 3/6

⁷² Indicator 3.1.1., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 65-66.

⁷³ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 80.

⁷⁴ Indicator 3.1.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 65-67.

⁷⁵ The Principles of Public Administration, Bosnia and Herzegovina, November 2017, p. 80.

5.2.3. Mjere

Mjera 1: Unapređenje politika i pravnog okvira za upravljanje ljudskim potencijalima i izgradnja kapaciteta za njihovu efikasnu provedbu

Biti će usvojen okvir politika/strateški okvir, zakonska i podzakonska rješenja koja omogućuju institucionalno ustrojstvo, primjenu i razvoj konzistentne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim potencijalima. Ovo, između ostalog, podrazumijeva i jasno definiranje uloga i odgovornosti institucija zaduženih za državnu službu i razvoj politika ULJP, njihovu provedbu i nadzor nad njom. Neophodni reformski propisi za svaku strukturu državne službe u BiH biti će pripremljeni kroz koordinirani rad interesornih radnih grupa. Takođe, u organima uprave uspostaviće se samostalna funkcija ULJP koja će predstavljati suštinsku podršku unaprijeđenju procesa ULJP. Bolja komunikacija i brže širenje ideja i naučenih lekcija će se osigurati kroz uspostavu i podršku rada mreže istaknutih državnih službenika u oblasti ULJP-a koja će obuhvatiti sve četiri upravne strukture u BiH.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Procenat organa uprave/institucija na svim administrativnim nivoima koji imaju samostalno utvrđenu funkciju ULJP ⁷⁶	(2017) N/A ⁷⁷ 2017 – procenat organa koji su uspostavili	2022 – 80 % organa su uspostavili
Procenat organa uprave/institucija koje dosljedno primjenjuju politiku ULJP u svim oblastima ULJP ⁷⁸	(2017) 2017 procenat organa koji dosledno primjenjuju	(2022) – 70 % organa koji dosledno primjenjuju

Mjera 2: Osiguranje sveobuhvatnog poštivanja principa meritornosti, jednakog tretmana, transparentnosti i političke neutralnosti u svim oblastima upravljanja ljudskim potencijalima

Ova mjera omogućiće dosljednu primjenu principa meritornosti, jednakosti i transparentnosti u procesu selekcije službenika kao i njihovom kasnijem vođenju u službi u pogledu ocjenjivanja, unapređenja, premještanja, obuke i usavršavanja, napredovanja kao i prestanka službe podrazumijevajući i otklanjanje mogućih slabosti prouzrokovanih arbitrarnošću rukovodilaca. Navedeno će podrazumijevati intervenciju u postojeće službeničko zakonodavstvo. Takođe, mjera će obuhvatiti i intervenciju u postojeći pravni okvir selekcije državnih službenika kako bi se unaprijedio rad komisija za selekciju u pogledu njihove kompetentnosti i transparentnosti, modela provođenja selekcije, koja će se nužno temeljiti na okviru kompetencija, uz uvođenje i modernizaciju pismenih testiranja na svim upravnim

⁷⁶ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

⁷⁷ Tokom 2018. godine izmjeriti će se početna vrijednost i definisati ciljna vrijednost.

⁷⁸ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim vrijednostima od strane upravnih nivoa (Tokom 2018).

nivoima. Konkursne procedure biće lišene formalizma i bespotrebnih finansijskih troškova. Također, revidiraće se odredbe službeničkog zakonodavstva koje sadrže elemente politizacije državne službe. Poseban fokus biće na zakonskim normama koje propisuju zapošljavanje viših rukovodilaca i rukovodećih državnih službenika kako bi se i kod ovih kategorija dosljedno ispoštovao princip meritornosti. Radiće se i na javnoj afirmaciji principa depolitizacije državne službe kroz različite oblike edukacija i druge načine jačanja svijesti o navedenom problemu.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Adekvatnost pravnog okvira za meritorno zapošljavanje na pozicije u državnoj službi (bodovi) ⁷⁹ – SIGMA	(2017) - 11/18 ⁸⁰	(2022) - 16/18
Primjena procedura zapošljavanja za pozicije u državnoj službi (bodovi) ⁸¹ – SIGMA	(2017) - 3/18 ⁸²	(2022) - 8/18
Primjena procedura zapošljavanja za pozicije viših državnih službenika ⁸³ - SIGMA	(2017) - 1,5/9 ⁸⁴	(2022) - 5/9

Mjera 3: Uspostavljanje modernog planiranja kadrova i profesionalnog razvoja zaposlenih

Biće usvojene procedure planiranja kadrova kroz izradu kadrovskih planova. Kadrovski planovi će se temeljiti na analizi potreba institucije i stanju na internom i eksternom tržištu rada, s jedne strane te efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti upravne strukture, s druge strane. Na svim upravnim nivoima biće uspostavljene institucije odgovorne za proces kadrovskog planiranja (izuzev nivoa Republike Srpske gdje je ovo pitanje već riješeno). Takođe, izvršiće se standardizacija procesa kadrovskog planiranja na svakom nivou i povezivanje kadrovskog planiranja sa budžetskim planovima i sistemom programskog budžetiranja imajući u vidu potrebu stalne optimizacije broja zaposlenih u upravnim strukturama. Biće uspostavljeni funkcionalni i pouzdani softverski sistemi iz domena ULJP-a koji će služiti kao alat za strateško planiranje u oblasti državne službe. Agencije za državnu službu/upravu Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Pododjeljenje za ljudske resurse Brčko distrikta Bosne i Hercegovine osiguraće redovno ažuriranje sistema, te raditi na otklanjanju prepreka za operacionalizaciju informacionih sistema kao strateškog alata. Svi upravni nivoi osiguraće neophodne resurse za uspostavu funkcionalnih registara državnih službenika i mogućnosti uvida u registre. Strateški i planski dokumenti stručnog usavršavanja i profesionalnog razvoja zaposlenih pripremaće se na osnovu analize funkcionalnih potreba pojedinačnih institucija. Proces analize potreba za obukom biće unaprijeđen i povezan sa procesom ocjenjivanja, te će se redovno provoditi evaluacija efekata obuke na radni učinak zaposlenih. S obzirom na značajnu ulogu ocjene

⁷⁹ Indicator 3.3.1., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 75-76.

⁸⁰ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 87.

⁸¹ Indicator 3.3.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 75-78.

⁸² The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 87

⁸³ Indicator 3.4.1., Sub-indicator 5., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 85 i 87-88.

⁸⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 90.

radnog učinka, intenziviraće se nadzor nad procesom ocjenjivanja, te provesti potrebne edukacije vezane za praćenje i ocjenjivanje rada. U budžetima će se osigurati sredstva u visini troškova planiranih za realizaciju aktivnosti za podršku implementaciji planova/strategija stručnog usavršavanja.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Procenat institucija koje djelotvorno uspostavljaju i koriste jednogodišnje kadrovske planove u odnosu na ukupan broj institucija na svim upravnim nivoima ⁸⁵	(2017) – N/A ⁸⁶	(2022) – N/A Procenat institucija koje su uspostavile
Razvoj, provođenje i praćenje planova za obuku /kroz strateške planove obuka (bodovi) ⁸⁷ – SIGMA	(2017) - 1/3 ⁸⁸	(2022) - 3/3
Troškovi obuka u odnosu na godišnji budžet za plate (%) ⁸⁹ - (SIGMA)	(2017) N/A ⁹⁰	(2022) N/A Procenat budžetskih sredstava
Postojanje funkcionalnih baza podataka ljudskih potencijala sa podacima o državnoj službi (bodovi) ⁹¹ - (SIGMA)	(2017) - 0/4 ⁹²	(2022) - 3/4

Mjera 4: Uspostavljanje pravičnog i transparentnog sistema plaća i naknada za rad

Uspostaviće se pravičan i transparentan sistem plaća i naknada kroz sveobuhvatnu analitičku procjenu radnih mjesta, njihovu klasifikaciju i gradaciju. Primjeniće se temeljni princip jednake plate za jednaku vrstu posla u istoj kategoriji i iste složenosti i obima posla. Vijeće ministara i vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta osiguraće potrebne resurse i podršku ovim aktivnostima. Izvršiće se analitička procjena za svako pojedinačno mjesto u državnoj službi kroz intervencije u aktima o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Pravičnost utvrđivanja osnovne plate u sistemu klasifikacije poslova(bodovi) ⁹³ - (SIGMA)	(2017) - 1/4 ⁹⁴	(2022) - 3/4

⁸⁵ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

⁸⁶ Tokom 2018. godine izmjeriti će se početna vrijednost i definisati ciljna vrijednost.

⁸⁷ Indikator 3.6.1., Sub-indikator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 100 i 101-102.

⁸⁸ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 94.

⁸⁹ Indikator 3.6.1., Sub-indikator 12., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 100 i 105-106.

⁹⁰ Tokom 2018. godine izvršiće se mjerenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

⁹¹ Indikator 3.2.1., Sub-indikator 7., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 69 i 72-73.

⁹² The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 82.

⁹³ Indikator 3.5.1., Sub-indikator 4., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 93. i 95. Indikator sadrži određene modifikacije u odnosu na SIGMA ali će se mjerenje vršiti prema SIGMA metodologiji.

⁹⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 92.

Dostupnost podataka o plaćama (bodovi) - (SIGMA) ⁹⁵	(2017) - 0/3 ⁹⁶	(2022) - 2/3
--	----------------------------	--------------

Mjera 5: Osiguranje poštivanja normi etičkog ponašanja zaposlenika u upravnim strukturama

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine će osigurati političku podršku i neophodna sredstva za promociju integriteta i prevenciju korupcije u državnoj službi. Osigurati će se primjena kodeksa etičkog ponašanja zaposlenih sa snažnim mehanizmima za poštivanje njihovih odredbi kroz rigorozne kazne za disciplinske prekršaje, brzo, efikasno i nepristrasno provođenje disciplinskih postupaka. Takođe preduzimaće se aktivnosti na jačanju svijesti rukovodnog kadra da se propusti u radu sankcionišu na pravičan i blagovremen način. Biće osiguran pravni osnov za donošenje planova integriteta na svim upravnim nivoima i ojačani kapaciteti za njihovu izradu.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Disciplinske mjere koje je potvrdio sud (%) ⁹⁷ - SIGMA	(2017) - 0/4 ⁹⁸	(2022) - 2/4
Postojanje pravnih okvira za integritet u državnoj službi (bodovi ⁹⁹) - SIGMA	(2017) - 0/5 ¹⁰⁰	(2022) - 3/5
Uspostavljeni planovi integriteta u državnoj službi (bodovi) ¹⁰¹ - SIGMA	(2017) - 0/4 ¹⁰²	(2022) - 4/4

Mjera 6: Unapređenje kvaliteta općeg upravljanja u strukturama državne službe

⁹⁵ Indicator 3.5.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 93-95.

⁹⁶ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 92.

⁹⁷ Indicator 3.7. 1., Sub-indicator 5., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 108. i 111.

⁹⁸ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 96.

⁹⁹ Indicator 3.7.2., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 112.

¹⁰⁰ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 97.

¹⁰¹ Indicator 3.7.2., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 112. i 113.

¹⁰² The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 97.

U cilju unapređenja kvaliteta opšteg upravljanja u strukturama državne službe uvesti će se programi kontinuiranog stručnog usavršavanja o temeljnim rukovodnim znanjima i vještinama za rukovodioce u upravi. Propisima će biti regulisana primjena provjere rada (analize, eseji, testova za rad, izvještaji o radu) na rukovodećim radnim mjestima koji će biti bazirani na provjeri opštih menadžerskih kompetencija. Revidirati će se odredbe propisa koji regulišu praćenje i ocjenjivanje rada rukovodilaca upravnih organizacija kako bi se osiguralo da rukovodioci budu ocijenjeni od strane nadležnih tijela.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
<i>Broj rukovodećih službenika koji su prošli obuku o rukovodnim znanjima i vještinama na svim upravnim nivoima¹⁰³</i>	(2017) – N/A ¹⁰⁴	(2022) – 90 %
<i>Procenat rukovodilaca čiji je rad ocijenjen od strane nadležnih tijela¹⁰⁵</i>	(2017) – N/A ¹⁰⁶	(2022) – N/A 90 %

¹⁰³ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

¹⁰⁴ Tokom 2018. godine izvršiće se mjerenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

¹⁰⁵ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

¹⁰⁶ Tokom 2018. godine izvršiće se mjerenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

5.3. ODGOVORNOST

Princip odgovornosti kao jedan od opredjeljujućih pri kreiranju i provedbi reformskih procesa u javnoj administraciji prepoznat je kao takav u ključnim dokumentima koji postavljaju standarde za javnu administraciju u procesu evropskih integracija.

Operacionalizacija principa odgovornosti podrazumijeva postojanje efikasnih i funkcionalnih mehanizama odgovornosti unutar institucija, između institucija, između grana vlasti (sudski nadzor nad radom uprave) i prema građanima kao krajnjim korisnicima usluga javne administracije. Princip odgovornosti u radu javne uprave podrazumijeva podređivanje njenog cjelokupnog djelovanja javnom interesu, racionalan pristup organizaciji javne uprave, proaktivnu transparentnost u kreiranju politika i funkcioniranju, efikasnu zaštitu prava građana, uključujući i obeštećenje u slučajevima odstupanja od propisa.

Organizacijska rješenja u oblasti javne uprave obuhvataju definiranje uslova pod kojima se neka funkcija može praktično organizirati unutar institucije ili organa uprave, po mogućnosti u okviru postojećeg portfolija. U tom smislu, potrebno je razmotriti makrotipski i mikrotipski nivo organiziranja. Makrotipska organizacijska pitanja razmatraju recipročnu poziciju institucija, uključujući odnose subordinacije i koordinacije, modalitete vršenja upravnog nadzora i posebno položaj nezavisnih regulatornih agencija unutar pojedinačnog nivoa vlasti. Mikrotipska organizacijska pitanja podrazumijevaju razlike između unutrašnjih organizacijskih jedinica, naročito u pogledu materijalnih nadležnosti i minimalne kritične mase. Adekvatna i temeljna funkcionalna analiza spomenutih nivoa organiziranja na svakom pojedinačnom nivou vlasti ukazala bi na dalje reformske zahvate kako u domenu stvaranja jedinstvenih kriterija upravnog organiziranja tako i u pogledu eventualnih intervencija u zakonskim rješenjima.

5.3.1. Postojeće stanje

Svi subjekti relevantni za ocjenu stanja javne uprave u Bosni i Hercegovini u komponenti odgovornosti, što uključuje i organizaciju javne uprave, ukazuju na manje ili više identične probleme.

Tako izvještaji Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine od 2005. do 2016. godine ukazuju na to da je javna služba u BiH fragmentirana (rascjepkana), što još ne doprinosi nastanku jedinstvenih standarda i kriterija profesionalne državne službe na svim nivoima Bosne i Hercegovine.

Organizacijsku strukturu državne uprave na nivou Bosne i Hercegovine propisuju dva zakona: Zakon o ministarstvima i drugim organima BiH i Zakon o upravi BiH.¹⁰⁷ Obuhvat ova dva zakona u značajnoj mjeri se preklapa i ne propisuje jasne kriterije za uspostavu institucija. Položaj javne (državne) uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine regulisan je zakonom na gotovo identičan način na osnovu Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH¹⁰⁸ i

¹⁰⁷ Zakon o ministarstvima i drugim organima Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik 5/03, i Zakon o upravi Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik“, 32/02, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 i 6/13.

¹⁰⁸ Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH, „Službene novine Federacije BiH“, br. 35/05.

Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave,¹⁰⁹ dok je u Republici Srpskoj Zakonom o republičkoj upravi¹¹⁰ na cjelovit način uređena navedena oblast. Organizacijsku strukturu javne uprave u Brčko distriktu BiH propisuje Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.¹¹¹

Izvještaj Evropske komisije konstatuje da cjelokupna organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini otežava unapređenje njene odgovornosti usljed postojeće strukture javne uprave, koju prate preplitanja odgovornosti i linija izvještavanja. To je posebno slučaj na nivou institucija Bosne i Hercegovine, gdje je čak više od 40 institucija direktno odgovorno Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. U Republici Srpskoj spomenutim Zakonom o republičkoj upravi je mnogo jasnije uređeno pitanje nadležnosti organa uprave i pitanje odgovornosti.

Također, Evropska komisija smatra da ne postoje adekvatne procedure kojima se osigurava kontrola stvaranja novih institucija, a što se tiče linija odgovornosti u okviru institucija, menadžerska odgovornost još nije uspostavljena i afirmirana u administrativnoj, normativnoj i organizacijskoj strukturi državne uprave.

S obzirom na ustavno uređenje, upravni spor u Bosni i Hercegovini je decentraliziran i vodi se na redovnim sudovima.

Kada je u pitanju naknada štete fizičkom i pravnom licu učinjena usljed nezakonitog postupanja, na svim upravnim nivoima postoje propisi kojima se garantuje to pravo, primarno kroz norme o obligacijskim odnosima. Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine i Zakonom o republičkoj upravi Republike Srpske izričito je predviđena odgovornost za štetu koju organ uprave učini pravnom ili fizičkom licu svojim nezakonitim postupanjem, ali nisu razvijene proceduralne odredbe o načinu ostvarivanja tog prava.¹¹² Zbog toga, a usljed nedostatka mehanizama praćenja ovog aspekta javne odgovornosti na svim nivoima te nedostatnih podataka o praktičnom ostvarivanju prava na obeštećenje za štetu učinjenu nezakonitim radom javnih organa, Evropska komisija¹¹³ smatra da je normativni okvir regulisanja javne odgovornosti kao pravnog, političkog i moralnog načela nepotpun.

Gotovo svi izvještaji ukazuju na nizak stepen provedbe preporuka Institucije ombudsmena Bosne i Hercegovine od strane organa javne uprave.

Primjena postojećeg zakonskog okvira za pristup informacijama u praksi je bitno relativizirana nedostatnim kapacitetima institucija i nepostojanjem efikasnog sistema nadzora nad primjenom tih zakona. Institucija ombudsmena uspostavljena je na zadovoljavajućim međunarodnim standardima, međutim nizak stepen implementacije preporuka ombudsmena ostaje značajan izazov. Ukupno gledajući, ostvarivanje principa odgovornosti uspostavljanjem funkcionalnih mehanizama i linija odgovornosti unutar i između institucija, između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti te prema građanima još je u ranoj fazi. Ukupnu strukturu

¹⁰⁹ Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, „Službene novine Federacije BiH“, br. 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 i 61/06.

¹¹⁰ Zakon o republičkoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 121/12 i 15/16 i 57/16.

¹¹¹ Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 19/07, 2/08, 43/08, 9/13 i 48/16.

¹¹² Zakon o upravi, „Službeni list BiH“, br. 32/02, 102/09 i 72/17, i Zakon o republičkoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/2008, 11/2009, 74/2010, 24/2012, 121/2012, 15/2016 i 57/2016.

¹¹³ Izvještaj Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu, 2016.

javne uprave u Bosni i Hercegovini na pojedinim nivoima vlasti, posebno institucije Bosne i Hercegovine i FBiH, karakterizira preklapajući i nedovoljno jasan zakonodavni okvir. Ključni nedostaci su nejasni kriteriji za razlikovanje između različitih vrsta upravnih tijela i neadekvatne procedure za efikasnu kontrolu nad uspostavom institucija. Odgovornost institucija za naknadu štete nastale zbog propusta u radu javne uprave najvećim dijelom je regulisana, ali zbog nepostojanja sistema monitoringa nema podataka koliko se ovaj institut primjenjuje u praksi.

5.3.2. Specifični cilj u reformskoj oblasti *Odgovornost*

Organizacijski i funkcionalno usklađen i transparentan sistem javne uprave s unaprijeđenim internim i eksternim nadzorom nad radom javne uprave.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Povjerenje građana u upravu -(% koji ukazuju potpuno povjerenje i ukazuju povjerenje) Balkanski barometar ¹¹⁴	(2017) – 15%	(2022) – 20%
Zahtjevi za informacijama kojima raspolaže vladina agencija (institucija) odobravaju se blagovremeno (Procenat onih koji se slažu ili se potpuno slažu) Balkan barometar ¹¹⁵	(2017) – 27 %	(2022) – 35 %

5.3.3. Mjere

Mjera 1: Unapređenje organizacijske strukture sistema javne uprave na svim upravnim nivoima

Biće uspostavljena racionalna organizacije javne uprave koja slijedi adekvatne i koherentne politike i propise i omogućava jasne linije odgovornosti. To uključuje unapređenje tipologije institucija, te definisanje hijerarhijskih nivoa unutar i između institucija na upravnim nivoima, na način da omogućavaju racionalno provođenje upravne djelatnosti i njenu kontrolu. Biće osigurano da svi organi koji su podređeni vladama imaju definisan sistem odgovornosti u smislu planiranja (uključujući finansijsko planiranje), izvještavanja i nadzora. Biće definisani uslovi pod kojima se neka nadležnost može organizirati u okviru novog ili postojećeg organa kako bi se osigurala kontrola nad uspostavom novih tijela, a u cilju jačanja racionalnosti i ekonomske opravdanosti. Pravni okviri će pojasniti odnose subordinacije i koordinacije, modalitete vršenja upravnog nadzora i položaj neovisnih tijela

¹¹⁴ <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.

¹¹⁵ <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.

na upravnim nivoima. Biće utvrđena organizacijska rješenja i oblici unutar institucija i linije izvještavanja između organa uprave, upravnih organizacija, službi i tijela kroz definiranje vrsta i kriterija u pogledu nadležnosti i minimalnih zahtjeva za uspostavu unutrašnjih organizacijskih jedinica. Unutrašnje upravljanje ministarstvima na svim nivoima treba decentralizovati kroz pružanje jasne zakonske osnove za delegiranje donošenja odluka sa nivoa ministara na višerangirane državne službenike. Među organima uprave na svim nivoima treba uspostaviti kulturu upravljanja orijentisanu ka rezultatima, sa procedurama i praksama kojima bi se osiguralo da organi uprave budu odgovorni za postizanje mjerljivih rezultata i ishoda i da se napredak ka njima mjeri na osnovu indikatora i ciljeva učinka. Biće uspostavljeni registri javnih institucija koji će biti dostupni javnosti.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Adekvatnost politike i regulatornog okvira za upravljanje institucijama centralne vlade na upravnim nivoima (bodovi) ¹¹⁶ - SIGMA	(2017) - 1/5 ¹¹⁷	(2022) - 3/5
Odgovornost u izvještavanju između organa centralne vlade i nadležnog ministarstva na upravnim nivoima (bodovi) ¹¹⁸ - SIGMA	(2017) - 0/4 ¹¹⁹	(2022) - 2/4

Mjera 2: Povećanje dostupnosti informacija javne uprave

Pravo pristupa javnim informacijama biće unaprijeđeno kroz zakonodavstvo¹²⁰ uvažavajući princip maksimalne transparentnosti i dosljedno će se primjenjivati u praksi uz osiguranu zaštitu ovog prava, kao i uspostavljenu primjenu proaktivnih standarda transparentnosti. Princip maksimalne transparentnosti podrazumijevaće propisivanje i uvođenje standarda proaktivne transparentnosti koji uključuju katalog informacija koje će institucije objavljivati na svojim internet stranicama i koji će biti propisani zakonodavstvom. Dosljedna primjena zakona bit će osigurana kroz jačanje kapaciteta državnih službenika koji postupaju po zakonu, te jačanjem uloge Institucije ombudsmana. Biće osnaženi mehanizmi za obezbjeđivanje zbirnih statističkih podataka o zahtjevima za pristup informacijama od javnog značaja na svakom upravnom nivou. Zakoni će garantovati pravo na žalbu a biće uspostavljen djelotvoran nadzor nad poštovanjem zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, uključujući i sankcije.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
------------	----------------	-------------------

¹¹⁶ Indikator 4.1.1., Sub-indikator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 117-119.

¹¹⁷ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 106.

¹¹⁸ Indikator 4.1.1., Sub-indikator 7., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 117. i 121.

¹¹⁹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 106.

¹²⁰ Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13; Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije BiH, „Službene novine FBiH“, br. 32/01 i 48/11; Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 20/01.

<i>Sveobuhvatnost praćenja sprovođenja zakona o pristupu informacijama od javnog značaja (bodovi) ¹²¹ - SIGMA</i>	(2017) - 0/5 ¹²²	(2022) – 3/5
<i>Proaktivnost u objavljivanju informacija organa državne uprave na njihovim web stranicama (bodovi) ¹²³ - SIGMA</i>	(2017) - 2/5 ¹²⁴	(2022) - 3/5

Mjera 3: Unaprijediti mehanizam za zaštitu prava pojedinaca na dobru upravu i javni interes

Biće unaprijeđen mehanizam za zaštitu prava pojedinca na dobru upravu te zaštitu javnog interesa osiguravanjem funkcionalnih internih i eksternih mehanizama zaštite ovog prava, uključujući osiguranje dosljednog i pravičnog postupanja u upravnim sporovima zagarantovanog putem upravnih žalbi i sudske kontrole, kao i unapređenje procedure i mehanizama za preuzimanje odgovornosti javnih organa u slučajevima kršenja propisa uz obeštećenje i/ili adekvatne kompenzacije. Biće unaprijeđen Zakon o ombudsmenu na način da eliminiše direktan uticaj izvršne vlasti na budžet Institucije ombudsmena, te unaprijeđeni mehanizmi za osiguranje većeg stepena implementacije preporuka službi za reviziju javnog sektora i Ombudsmana (uključujući uvođenje disciplinske odgovornosti u slučaju nepoštovanja preporuka). Biće izvršena analiza položaja, organizacije i nadležnosti upravne inspekcije na svim nivoima sa prijedlozima unaprijeđenja. Rad upravne inspekcije biće poboljšan i kroz obuke zaposlenih. Zakoni o upravnim sporovima biće unaprijeđeni na svim nivoima na način da se osigura jednakost u pristupu pravdi, uključujući i efikasne pravne lijekove u slučaju predugog trajanja upravnih postupaka pred sudom, a rokovi za rješavanje upravnih sporova biće smanjeni. Biće uspostavljen mehanizam praćenja upravnih sporova koji se odnose na zakonsku odgovornost organa javne uprave po upravnim nivoima, kroz pravni okvir i praksu, što će dovesti do unaprijeđenja efikasnosti upravnih postupaka i odluka, a time i smanjenje grešaka u postupanju organa uprave. Biće uspostavljeni mehanizmi za praćenje predmeta koji se odnose na odgovornost organa uprave u postupcima naknade štete.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
<i>Stopa implementacije</i>	(2017) N/A	(2022) - 40 %

¹²¹ Indicator 4.2.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 123-125.

¹²² The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 109.

¹²³ Indicator 4.2.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 123 i 125.

¹²⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 109.

<i>preporuka ombudsmana</i> ¹²⁵		
Broj predmeta organa uprave (upravnih akata) koje je nadležni sud potvrdio ¹²⁶	(2017) 0 (nema podataka)	(2022) - 80 %

¹²⁵ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

¹²⁶ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

5.4. PRUŽANJE USLUGA

Digitalizacija poslovanja, konstantan protok informacija i društvene mreže primorale su privatni sektor da svojim klijentima omogući obavljanje bankarskih transakcija ili kupovinu iz udobnosti svojih domova ili čak u pokretu, maksimalno prilagođavajući svoje usluge individualnim potrebama klijenata. Zato nije iznenađenje što građani danas imaju sve veća očekivanja i od javne uprave u pogledu kvaliteta, brzine, cijene, transparentnosti i dostupnosti usluga koje ona pruža. I zaista, moderne javne uprave ulažu velike napore kako bi unaprijedile svoj servisni segment, ali se često dešava da u tome ne uspiju. Korisnike usluga i dalje frustriraju šalteri, nepregledne internetske stranice, neophodnost kontaktiranja više različitih instanci prije nego što se dobije traženi odgovor ili ostvari usluga (npr. dobijanje saobraćajne ili vozačke dozvole, odobrenje određenih beneficija, registracija poslovnih subjekata, obračun poreza itd.). Glavni razlog neuspjeha je to što javna uprava nerijetko oblikuje i pruža usluge na osnovu vlastitih očekivanja i procesa, a ne očekivanja korisnika usluga.

Zato transformacija pružanja usluga javne uprave započinje s razumijevanjem potreba i prioriteta korisnika. Pri tome je potrebno sagledavati kompletan put koji korisnik mora preći kako bi ostvario traženu uslugu i koji tipično uključuje više etapa (različitih instanci i kanala komunikacije), ali, sa stanovišta korisnika, predstavlja jedinstveno iskustvo. Budući da je težnja da se sve usluge javne uprave ostvaruju bez čekanja pred šalterima ili samo jednim klikom nerealistična i preskupa, utvrđivanje koje su usluge najneefikasnije i mjerenje nivoa (ne)zadovoljstva jedan je od načina utvrđivanja prioriternih oblasti djelovanja, usmjerenih na poboljšanje poslovanja javne uprave. U svakom slučaju, naročito povoljne rezultate i utjecaj na zadovoljstvo korisnika daju poboljšanja u segmentu organizacije poslovanja (ukidanje nepotrebnih ili dupliciranih koraka, eliminacija uskih grla itd), ali i pravnog okvira koji uređuje interakciju korisnika i pružalaca usluga (modernizacija Zakona o općem upravnom postupku i, naročito, maksimalna redukcija procesnih normi kojima se odstupa od primjene općeg upravnog postupka), odnosno korisnicima nameću formalnosti kojima se uslovljava ostvarivanje usluga.

Osim povećanih očekivanja korisnika, raste i broj i obim usluga koje javna uprava pruža, što je naročito posljedica procesa evropskih integracija. Pri tome su raspoloživa budžetska sredstva pod stalnim pritiskom smanjenja, pogotovo u uslovima produžene ekonomske krize i stagnantne ekonomije. Zapravo, od subjekata javne uprave se očekuje da više rade, a za manje novca. Rješenje ovog konflikta je u uvođenju i primjeni naprednih informacijskih tehnologija, koje mogu omogućiti povećanje kvaliteta interakcije i pozitivnog iskustva po nižoj cijeni. Naravno, i ovo ima svoju cijenu u vidu uvođenja odgovarajuće infrastrukture i zapošljavanja, obuke i motiviranja za ostankom u službi odgovarajućih specijaliziranih kadrova informatičara.

Istovremeno, kako se uz to od javne uprave zahtijeva da osigura odgovarajući minimalni nivo usluge svim segmentima korisnika – bez obzira na to gdje se ona ostvaruje i na preferirani način interakcije (npr. stacionarni ili mobilni šalteri, pozivni/*call* centar, elektronska pošta, SMS, mobilna telefonija, internetski portali, SMART televizori...) – neophodna je standardizacija poslovnih procesa putem utvrđivanja internih protokola, tj. standardnih

operativnih procedura za svaku konkretnu uslugu, ili/i uvođenja odgovarajućih standarda kvaliteta, kao što su CAF, ISO 9001 i drugi.

Do svih nabrojanih promjena ne može se doći preko noći. Kao i kod svakog drugog napora u cilju transformacije, političko vodstvo mora ohrabriti prihvatanje odgovarajućih poželjnih rješenja i preusmjeriti neophodne investicije, vrijeme i finansijske resurse u izgradnju sistema, infrastrukture, vještina i kapaciteta za održivo pružanje usluga prema odabranom modelu.

5.4.1. Postojeće stanje

U segmentu pružanja javnih usluga u Bosni i Hercegovini zadovoljstvo korisnika ne mjeri se na sistematičan i multidisciplinarni način kao što to čini komercijalni sektor. Iako postoje institucije koje su usvojile ovaj princip, pružanje javnih usluga pretežno se oslanja na vrlo ograničen skup podataka dobivenih od korisnika, uglavnom putem razmatranja pritužbi i predstavki ili direktnih kontakata sa strankama tokom rada na konkretnim predmetima. Jedan od za ovu temu relevantnih ciljeva iz Revidiranog Akcionog plana 1, čija realizacija uopće nije ni započeta, program je obuke za upravljanje odnosima s korisnicima usluga (CRM – *Customers Relations Management*).

Svi upravni nivoi u Bosni i Hercegovini već sada imaju određene institute i mehanizme koji se mogu iskoristiti radi daljeg razvoja sistema kvaliteta (statistika, upravni nadzor, praćenje stanja, izvještaji o radu, postupanje s prigovorima, predstavkama i pritužbama i sl.), ali se oni ne koriste za sistematično podizanje kvaliteta i promjenu organizacije rada. Sveobuhvatno upravljanje kvalitetom (*Total Quality Management* – TQM)¹²⁷ još nije zaživjelo u većini institucija javne uprave. Opredjeljenje iz Revidiranog Akcionog plana 1 da se uvođenje sistema upravljanja kvalitetom provodi po principu dobrovoljnosti i dalje postoji. Na nivou institucija Bosne i Hercegovine Vijeće ministara BiH podržalo je uvođenje modela upravljanja kvalitetom CAF, odnosno ISO 9001 (dozvoljava se i mogućnost uvođenja i jednog i drugog modela paralelno), te izgradnju potrebnih kapaciteta zaposlenika. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je u tom smislu zadužilo Ured koordinatora za reformu javne uprave da s drugim institucijama Bosne i Hercegovine koordinira i implementira Operativni plan za uvođenje upravljanja kvalitetom u institucije Bosne i Hercegovine 2016–2018. Vlada Republike Srpske donijela je zaključak prema kojem daje saglasnost Agenciji za državnu upravu Republike Srpske na uvođenje CAF-a, te se ista zadužuje da izvrši prenos stečenih znanja svim zainteresovanim republičkim organima uprave i aktivno radi na unapređenju upravljanja kvalitetom i implemetacijom CAF standarda kvaliteta u republičkoj upravi, dok je Vlada Federacije BiH podržala uvođenje CAF-a u Agenciju za državnu službu Federacije BiH, kao besplatnog i jednostavnog alata za pomoć organizacijama javnog sektora pri korištenju tehnika upravljanja kvalitetom. U okviru Regionalne škole javne uprave (ReSPA) formirana je i regionalna radna grupa za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi, čiji su članovi predstavnici upravnih nivoa Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine.

¹²⁷ Način upravljanja organizacijom koji podrazumijeva orijentaciju prema kontinuiranom poboljšanju kvaliteta radi zadovoljenja očekivanja klijenata, odnosno korisnika usluga. TQM zahtijeva učešće svih zaposlenika na svim organizacijskim nivoima, a zadatak mu je unaprijediti kvalitet iznad očekivanja korisnika i stalno težiti poboljšanjima.

Dostupnost i lakoća ostvarivanja usluga nije na dovoljno visokom nivou zbog često neopravdanih birokratskih prepreka, nekorištenja novih tehnologija koje su već na raspolaganju, neefikasne organizacije poslovanja (neadekvatnih i nedorečenih zakonskih/podzakonskih rješenja koja definiraju poslovne procese, a koja ostavljaju mogućnost višeznačne interpretacije predmeta u zavisnosti od okolnosti ili preferencija službenika) i neodgovornosti, a često i neobučenosti službenika koji direktno i/ili indirektno pružaju ove usluge, pa čak i zbog namjernog sprečavanja i usporavanja procesa pružanja usluge u očekivanju protivusluge. Uočeni su nedostaci u pravnom okviru koji postavljaju administrativne prepreke i nisu tehnološki neutralni u smislu da često onemogućavaju primjenu modernih sredstava komuniciranja. Stoga interakciju korisnika usluga i javne uprave odlikuju papirologija (koja ima svoju finansijsku, ekološku i sigurnosnu cijenu) i tradicionalni vidovi komunikacije. Čak i kada se na nivou jedne institucije napravi odgovarajuća konsolidacija kako bi korisnik usluge na jednom šalteru pri toj instituciji ostvario uslugu, zbog kompleksnosti većine usluga korisnici moraju obići nekoliko takvih šaltera za ostvarenje tražene usluge (više „jednošaltera“).¹²⁸

Zadovoljstvo korisnika javnih usluga u Bosni i Hercegovini prema podacima Balkan Opinion Barometra za 2016. izgleda ovako:¹²⁹

Nivo zadovoljstva korisnika	Vrlo loše	Loše	Dobro	Vrlo dobro	Odlično
Vrijeme potrebno za pribavljanje dokumenta iz javnog registra	16	36	34	8	1
Način tretiranja građana u javnom sektoru (policija, zdravstvo, pravosuđe i sl.)	15	29	38	11	2
Opće zadovoljstvo javnim uslugama	20	22	31	19	6
Cijena javnih usluga	26	39	25	6	1
Vrijeme potrebno za ostvarenje javnih usluga	26	39	25	6	1
Efikasnost upravnog postupka	37	29	22	5	
Efektivna primjena i provedba propisa o	55	28	11	1	

¹²⁸ Percepcija javne uprave: Bosna i Hercegovina TI BiH 2014, Regionalna komparativna studija eVlade ReSPA, Inicijalna analiza za oblast pružanja usluga – pregled stanja, Komparativna studija s početnom analizom optimizacije javne uprave u regiji Zapadnog Balkana ReSPA 2016, izvještaj *Od eVlade do otvorene vlade*, ReSPA 2017.

¹²⁹ Dostupno na <http://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.

poslovanju					
Da li se vlasti efektivno bore s korupcijom	60	27	9	1	

Budući da Digitalna agenda Evropske unije teži postavljanju e-uprave i e-usluga kao dominantnih modela poslovanja javnih uprava država članica do 2020. godine, i sistem javne uprave u Bosni i Hercegovini ne bi smio dozvoliti preveliko zaostajanje. Potencijal za e-upravu u Bosni i Hercegovini je relativno zadovoljavajući s više od dvije trećine građana koji imaju pristup internetu (drugo je pitanje njihove osposobljenosti i spremnosti da koriste e-usluge), a ohrabrujuće su i tendencije rasta potencijala za m-upravu kao sljedeće faze razvoja. Postoji niz usvojenih zakona koji su potrebni za uspostavljanje elektronskih usluga, no sistem nije zaokružen na svim nivoima niti je usvojen već usaglašen Okvir interoperabilnosti Bosne i Hercegovine¹³⁰ s ciljem provedbe projekata interoperabilnosti i omogućavanja razmjene podataka.¹³¹

Sistem jedinstvenog upravnog mjesta, virtuelnog ili fizičkog, odnosno jedinstvene tačke kontakta (*one stop shop*), jasan je i očigledan izbor kada vlade namjeravaju izgraditi kulturu usluga u javnoj upravi koje su orijentirane prema korisniku. Postoji nekoliko *one stop shop* rješenja na pojedinim upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini koja se uglavnom odnose na određene prioritetne usluge, poput npr. izdavanja boravišnih dozvola, ličnih karata, pasoša i vozačkih dozvola, registracije poslovnih subjekata u Republici Srpskoj, uplata doprinosa pri poreskim upravama i sl. Elektronski katalog dostupnih usluga, kao početna osnova uspostavljanja virtuelnih jednošalterskih sistema, postoji na nivou Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, ali bez mogućnosti obavljanja transakcija.

Propisi o općem upravnom postupku na svim upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini zadovoljavaju standarde dobre uprave. Ovi zakoni (a i propisi o uredskom poslovanju) su tokom implementacije Revidiranog Akcionog plana 1 izmijenjeni kako bi se omogućila elektronska komunikacija uprave s građanima, mada na nivou Federacije Bosne i Hercegovine nedorečenost pojedinih odredbi o ličnom podnošenju podnesaka praktično onemogućava podnošenje elektronskog podneska. Istim zakonima na sva četiri upravna nivoa regulisano je i pitanje obaveznog pribavljanja dokaza po službenoj dužnosti o činjenicama o kojima se vode službene evidencije (pod prijetnjom sankcije za službenu osobu na nivou Bosne i Hercegovine), ali u praksi pojedinih organa ovo se ne primjenjuje, pa stranke i dalje vrše funkciju kurira između organa. Pojačavanje odgovornosti organa, uz digitalizaciju javnih registara, usvajanje principa otvorene uprave i omogućavanje elektronske razmjene podataka između institucija javne uprave, moglo bi dovesti do kraja spomenute prakse.

¹³⁰ Vlada Brčko distrikta BiH je 5. septembra 2017. donijela Odluku o usvajanju okvira interoperabilnosti Bosne i Hercegovine.

¹³¹ Zakon o elektronskom potpisu BiH, „Službeni glasnik BiH“, 91/06; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti državljana BiH, „Sl. glasnik BiH“, 18/12; Odluka o osnovama upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja, „Službeni glasnik BiH“, br. 21/09; Odluka o elektronskom poslovanju i e-vladi u Vijeću ministara BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 7/10; Zakon o elektronskom poslovnom i pravnom prometu, „Službeni glasnik BiH“, br. 88/07; Zakon o elektronskom dokumentu, „Službeni glasnik BiH“, br. 58/14; Zakon o zaštiti ličnih podataka, „Službeni glasnik BiH“, br. 49/06, 76/11 i 89/11; Zakon o elektronskom dokumentu FBiH, „Službene novine FBiH“, 15/13; Zakon o elektronskom potpisu Republike Srpske, „Službeni glasnik RS-a“, br. 106/15; Zakon o elektronskom poslovanju Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 59/09, 33/16; Zakon o elektronskom dokumentu Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 106/15; Zakon o informacionoj bezbjednosti, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 70/11.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Republike Srpske razvile su određene modele registara, odnosno inventara upravnih postupaka, tj. propisa kojima se odstupa od primjene zakona o općem upravnom postupku. Postojanje ovakvih evidencija omogućava utvrđivanje egzaktnog broja takvih izuzetaka, odnosno odstupanja i, što je još važnije, razloga za njihovo propisivanje. Ovi podaci bi, zajedno s uporednopravnim primjerima noviteta/novih rješenja iz regiona, mogli poslužiti kao osnova za razmatranje mogućih unapređenja zakona o općem upravnom postupku. Broj postupaka koji su posebnim propisima izuzeti od primjene zakona o upravnom postupku trebao bi se smanjiti na nužno potreban.

5.4.2. Specifični cilj u reformskoj oblasti *Pružanje usluga*

Javna uprava u Bosni i Hercegovini orijentirana je ka korisnicima tako što stručno prati i shvata njihove potrebe i očekivanja te na osnovu njih unapređuje svoje poslovne procese i upravno postupanje, smanjuje administrativno opterećenje, omogućava dostupnost usluga različitim kanalima komunikacije, uz osiguranje visokog kvaliteta i smanjenje cijene usluge.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Percepcija građana o transparentnosti javnih usluga (rezultat od 1 do 5) Balkanski barometar ¹³²	(2017) – 2.5	(2022) – 3.5
Opšte zadovoljstvo sa javnim uslugama (% koji ocjenjuju da su potpuno ili uglavnom zadovoljni) ¹³³ (Balkan opinion barometer)	(2017) – 27%	(2022) - 40 %

5.4.3. Mjere

Mjera 1: Utvrđivanje instrumenata kvaliteta usluga koje pruža javna uprava i usmjerenost na korisnike usluga

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Postoji okvir politika za upravljanje kvalitetom na svakom upravno nivou u BiH	(2017) – 0/3	(2022) – 3/3
% usluga koji se mjere koristeći alate za mjerenje zadovoljstva korisnika na svakom upravnom nivou	(2017) – 0%	(2022) – 50 %
% institucija koje su razvile i primjenjuju sistem Upravljanja odnosa s korisnicima – CRM na	(2017) – 0%	(2022) – 40 %

¹³² Balkan Barometer 2017, Public Opinion Survey, pdf, 2017, p. 117.

¹³³ <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>

svakom upravnom nivou		
-----------------------	--	--

Biće omogućeno konzistentno uvođenje sistema upravljanja kvalitetom na svim upravnim nivoima kroz uspostavljanje i primjenu mehanizama utvrđivanja potreba i mjerenja zadovoljstva korisnika usluga u svim institucijama javne uprave. Time će se na objektivni i nepristrasan način utvrditi stav građana i poslovnih subjekata kao i njihove potrebe, a na osnovu čega će biti preduzete adekvatne materijalne, procesne, tehnološke, tehničke i druge promjene. Na osnovu uspostavljenih mehanizama prikupljanja povratnih informacija od krajnjih korisnika i uz njihovo aktivno učešće, rukovodioci institucija, na osnovu utvrđene metodologije, standardiziraju interne procese pružanja usluga putem definiranja detaljnih protokola/standardnih operativnih procedura. Navedeno će dovesti do toga, da svaki izvršilac, koji je stalno ili samo privremeno uključen u proces pružanja određene usluge, postupa na standardiziran način. Sve ovo bi se potom integrisalo u sveobuhvatne sisteme upravljanja kvalitetom, kao što su npr. CAF ili/ISO. Sistemi upravljanja kvalitetom će se postepeno uvoditi najprije u pilot-institucije, a zatim i u ostale, u skladu sa stepenom izgrađenosti kapaciteta i osiguranja potrebnih materijalnih resursa. Krajnji rezultat biće izgrađen sveobuhvatan sistem za upravljanje kvalitetom koji bi se primjenjivao u značajnom broju institucija.

Mjera 2: Poboljšanje dostupnosti usluga različitim kanalima komunikacije

Biće unaprijeđeni načini komunikacije između pružalaca i korisnika usluga te će se olakšati i pojeftiniti pružanje usluga javne uprave tako što će organi javne uprave iskoristiti mogućnosti koje nudi kontinuirani razvoj digitalnog okruženja i savremene tehnologije i standardi koje usvajaju države članice Evropske unije – dakle, primarno elektronskom razmjenom podataka. Kod ove mjere fokus će biti na uspostavljanju infrastrukture i ostalih preduslova neophodnih za pružanje personaliziranih, dostupnih i jednostavnih javnih usluga za sve građane i poslovne subjekte različitim kanalima komunikacije, preferirajući digitalno pružanje usluga te pružanje usluga preko jedinstvenih tačaka kontakta. Postićće se puna implementacija interoperabilnosti pripadajuće infrastrukture te povezivanje prethodno moderniziranih registara, uz *obaveznost* poštivanje principa „samo jednom“. Prema tom principu, građani i poslovni subjekti trebaju samo jednom dostaviti određeni podatak javnoj upravi, a institucije javne uprave bi potom trebale biti u stanju interno razmjenjivati te informacije u skladu s principima interoperabilnosti i na temeljima izgrađene infrastrukture s ciljem, da teret prikupljanja podataka ne pada na građane i poslovnu zajednicu. Tako bi korisnici usluga, građani i poslovna zajednica bili u centru i usluge bi se kreirale prema njihovim potrebama, odnosno prema životnim događajima. Kroz definisane mehanizme prilagođavanja pruženih usluga različitim grupama korisnika bit će omogućena bolja dostupnost usluga osobama sa posebnim potrebama i/ili osobama koje imaju otežanu komunikaciju putem elektronskih ili klasičnih kanala. Zato javne uprave trebaju razmotriti i redizajnirati postojeće procese i usluge, transformirati svoje postojeće sisteme i otvoriti svoje podatke i usluge drugim upravama i, koliko god je to moguće, poslovnoj zajednici i civilnom društvu, a sve uz osiguranje slobodnog protoka podataka u skladu s osnovnim načelima interoperabilnosti te osiguranje integriteta, privatnosti i unaprijeđenja zaštite ličnih podataka i ostalih sigurnosnih zahtjeva.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
% prioriternih usluga koje se		

pružaju kroz više kanala (3. ili 4. nivo transakcija) na svakom upravnom nivou	(2017) – 0%	(2022) – 40 %
% smanjenja vremena za realizaciju usluga: (registracija poslovnih subjekata, građevinska dozvola, obnavljanje ličnih dokumenata, porezi za kompanije, porez) na svakom upravnom nivou	(2017) – 0%	(2022) – 50% 40 % ¹³⁴ (2022) – 50% 40 % ¹³⁵
Broj usluga koji se nudi putem sve-na jednom mjestu na svakom upravnom nivou	(2017) – 4 (usluge: e- matične knjige, e- registracija privrednih subjekata, e-plaćanje poreskih usluga i e- zemljišne knjige)	(2022) – 8 (biće određena četiri dodatna prioriteta kao i nadogradnja postojećih)

Mjera 3: Unapređenje upravnopravnog okvira

Ova mjera se tiče unapređenja upravnopravnog okvira kojim je uređena interakcija pružalaca i korisnika usluga. Na osnovu uspostavljenih unificiranih registara posebnih procesnih normi, i analiza koje će se moći izvesti iz navedenih registara, bit će identificirani jasni pokazatelji koje su posebne procesne odredbe neopravdane a koje su sadržane u drugim zakonima i propisima kojima se neopravdano usložnjava cijeli sistem upravnog postupanja, a korisnicima usluga nameće dodatno administrativno opterećenje/formalnosti. Aktivnosti za ostvarivanje ove mjere su komplementarne aktivnostima kontrole propisa iz oblasti Koordinacije politika, s tim da se navedena kontrola vrši preventivno, prije usvajanja propisa, a kontrola u okviru ove mjere naknadno, kada su propisi koji korisnicima usluga nameću određene formalnosti već na snazi. Za takve kontrole će kontinuirano biti provedeni programi obuka državnih službenika kako bi javna uprava bila osposobljena za primjenu unaprijeđenog upravnoprocenog pravnog okvira.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
% redukovanih posebnih procesnih normi koje su se pokazale kao neopravdane u smislu usložnjavanja sistema upravnog postupanja za krajnje korisnike usluga na svakom upravnom nivou	0 ¹³⁶	10 %

¹³⁴ Odnosi se na slijedeće usluge: registracija poslovnih subjekata, obnavljanje ličnih dokumenata, porezi za kompanije, porez.

¹³⁵ Odnosi se na uslugu građevinskih dozvola.

¹³⁶ Za definiranje početnog stanja bit će potrebno realizovati analizu i utvrđivanju svih posebnih procesnih normi.

5.5. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA (REFERENCA NA KONSOLIDIRANU STRATEGIJU KOJA ĆE BITI URAĐENA NA OSNOVU STRATEGIJA UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA SA SVIH UPRAVNIH NIVOVA)

S obzirom na to da proces evropskih integracija zahtijeva reformu upravljanja javnim finansijama, dogovoreno je da u skladu s ustavnim nadležnostima svaki nivo vlasti (institucije Bosne i Hercegovine, Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine) izradi svoju strategiju upravljanja javnim finansijama kako bi se nakon toga definirao Strateški okvir reformi u upravljanju javnim finansijama u Bosni i Hercegovini 2016–2020. godine.

Svaki nivo vlasti u Bosni i Hercegovini ima svoju službu za reviziju javnog sektora.

U cilju provedbe reformi i unapređenja sistema javnih finansija, a kako bi se osigurala veća funkcionalnost, transparentnost, odgovornost i efikasnost u upravljanju javnim sredstvima i time doprinijelo povećanju makroekonomske stabilnosti u Bosni i Hercegovini, navedenih osam ključnih zahtjeva, koje je definirala SIGMA u dokumentu *Principi javne uprave*, predstavlja polaznu osnovu za definiranje strateških, odnosno specifičnih ciljeva Strateškog okvira reforme javne uprave u oblasti javnih finansija 2016–2020:

Ključni zahtjev 1: Postignuta fiskalna i makroekonomska održivost osigurat će se utvrđivanjem budžeta u skladu sa zakonskim propisima i unutar okvira utvrđenih dokumentima okvirnog budžeta (DOB), dok budžetski deficit opće vlade u odnosu na bruto domaći proizvod (BDP) i dug u odnosu na BDP trebaju ostati u održivim okvirima.¹³⁷

Ključni zahtjev 2: Računovodstvenim praksama i izvještavanjem osigurava se transparentnost, objavljivanjem podataka osigurava se da javnost ima uvid u trošenje, kontrolom gotovinskih tokova osigurava se likvidnost i dugom se upravlja u skladu sa zakonskim propisima.

Ključni zahtjev 3: Oblast finansijskog upravljanja i kontrole uskladiti i implementirati u skladu sa zahtjevima poglavlja 32 pravne tekovine Evropske unije.

Ključni zahtjev 4: Funkcija interne revizije treba biti implementirana u skladu s međunarodnim standardima.

Ključni zahtjev 5: Javne nabavke regulisane su politikama i procedurama koje se provode i odražavaju politiku i propise Evropske unije, a podržavaju ih nadležne institucije koje posjeduju adekvatne resurse.

Ključni zahtjev 6: U slučaju eventualnih kršenja pravila javnih nabavki, oštećene strane imaju pristup pravdi putem nezavisnog, transparentnog, djelotvornog i efikasnog sistema pravnih lijekova.

Ključni zahtjev 7: Ugovorni organi su adekvatno kadrovski popunjeni i posjeduju odgovarajuće resurse, svoj posao obavljaju u skladu s relevantnim propisima i priznatom dobrom praksom, uz interakciju s otvorenim i konkurentnim tržištem dobavljača.

¹³⁷ Okvirima definiranim Paktom o stabilnosti i rastu: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Stability_and_growth_pact_\(SGP\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Stability_and_growth_pact_(SGP)).

Ključni zahtjev 8: Ustavni i pravni okvir garantuje nezavisnost, mandat i organizaciju vrhovne revizorske institucije za nezavisno izvršavanje ovlaštenja, u skladu sa standardima koje primjenjuje u vršenju revizija, realizirajući tako kvalitetne revizije koje utječu na funkcioniranje javnog sektora.

Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period od 2015. do 2018. godine,¹³⁸ koju su usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, vlade kantona i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, prepoznaje potrebu za preduzimanjem konkretnih akcija radi fiskalne i finansijske održivosti i provedbe socio-ekonomskih reformi. Reforme su grupisane u šest glavnih oblasti, od kojih je od posebnog značaja set reformi u oblasti javnih finansija, oporezivanja, fiskalne održivosti, povećanja fiskalne discipline i unapređenja sistema unutrašnje finansijske kontrole.

Osim Reformske agende, pismom namjere Međunarodnom monetarnom fondu¹³⁹ vlasti u Bosni i Hercegovini postavile su ciljeve strukturalne reforme za poticanje ekonomskog rasta, otvaranje radnih mjesta i osiguranje održivosti i veće efikasnosti vladinih finansija: fiskalne politike, unapređenja efikasnosti u naplati prihoda, jačanja javnih finansija, očuvanja stabilnog finansijskog sistema i pružanja podrške za kreditni rast.

Na bazi preporuka SIGMA Izvještaja o mjerenju početnog stanja u javnoj upravi Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, PEFA ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti za Bosnu i Hercegovinu za 2014. godinu, planiranih reformi u Pismu namjere Međunarodnom monetarnom fondu i Reformskoj agendi 2015–2018. godine, opredjeljenja za provedbu reformi i potrebe osiguranja konzistentnosti s drugim strateškim, planskim i programskim dokumentima – Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine su u procesu pripreme svojih strategija reforme upravljanja javnim finansijama.¹⁴⁰

¹³⁸ <http://www.F BiHvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf>.

¹³⁹ http://www.parlamentFBiH.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf.

¹⁴⁰ Usvojeno na sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine od 31.12.2016, sjednici Vlade Federacije Bosne i Hercegovine od 15.6.2017. i sjednici Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine od 7.6.2017. godine.

6. MEHANIZAM UPRAVLJANJA I KOORDINACIJE

6.1. UPRAVLJANJE I KOORDINACIJA REFORME JAVNE UPRAVE

6.1.1. Postojeće stanje

Funkcije upravljanja i koordinacije procesa reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini provode se na četiri nivoa vlasti u skladu s ustavnim nadležnostima i propisima svakog nivoa vlasti.

Političku odgovornost za provedbu mjera i aktivnosti utvrđenih Revidiranim Akcionim planom 1 dijele predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, premijer Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, predsjednik Vlade Republike Srpske te gradonačelnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Raspodjela odgovornosti za upravljanje i koordinaciju reformom javne uprave prema propisima pojedinačnih nivoa vlasti utvrđena je kako slijedi:

Odgovornost za	<i>Vijeće ministara BiH</i>	<i>Vlada Federacije BiH</i>	<i>Vlada Republike Srpske</i>	<i>Vlada Brčko distrikta BiH</i>
<i>Političko predstavljanje i upravljanje</i>	Predsjedavajući Vijeća ministara	Premijer	Predsjednik Vlade	Gradonačelnik
<i>Operativno upravljanje</i>	Ured koordinatora za RJU	Ministarstvo pravde ¹⁴¹	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	Ured gradonačelnika ¹⁴²
<i>Koordinacija unutar i s drugim upravnim nivoima</i>	Ured koordinatora za RJU	Imenovani koordinator za RJU	Imenovani koordinator za RJU	Imenovani koordinator za RJU

Mehanizam upravljanja i koordinacije u provedbi Strategije reforme javne uprave 2006–2014. bio je definiran Zajedničkom platformom o principima i načinu provedbe Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.¹⁴³ Ovim dokumentom definirani su nosioci odgovornosti za koordiniranu provedbu reformskih mjera na nivou političke koordinacije, institucionalni nosioci koordinacije unutar pojedinačnog nivoa vlasti i između četiri nivoa vlasti te međuvladina tijela odgovorna za nadzor i operativnu provedbu, njihov sastav i način djelovanja. Platformom su dodatno definirane individualne i zajedničke mjere u provedbi reforme, odnosno mjere koje pretpostavljaju saradnju i koordinaciju između upravnih nivoa. Mehanizam upravljanja i koordinacije koji je uspostavljen po upravnim nivoima dopunjen je strukturama međuvladine saradnje i koordinacije kako slijedi:

¹⁴¹ Zaključak Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, br. 78/2017 od 19.1.2017.

¹⁴² U skladu sa Zakonom o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, član 19, tačka e, Kancelarija gradonačelnika (kao organ javne uprave) nadležna je za poslove reforme javne uprave.

¹⁴³ Usvajali Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine 2007. godine.

	<i>Zajedničke koordinacijske strukture</i>
<i>Politička koordinacija i usklađivanje</i>	Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije (predsjedavajući Vijeća ministara BiH, premijer Vlade Federacije BiH, predsjednik Vlade Republike Srpske i gradonačelnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine)
<i>Koordinacija unutar pojedinačnog nivoa vlasti i između četiri nivoa vlasti</i>	Ured koordinatora za RJU, imenovani koordinatori za RJU entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine
<i>Operativna provedba</i>	Međuvladina radna tijela – implementacijski timovi
<i>Nadzor nad provedbom</i>	Međuvladina radna tijela – nadzorni timovi

Radi zajedničkog i koordiniranog osiguranja sredstava za finansiranje zajedničkih i individualnih reformskih mjera, uspostavljen je Fond za reformu javne uprave. Fondom upravlja Upravni odbor Fonda, koji čine predstavnici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine te predstavnici donatora.

6.1.2. Upravljanje i koordinacija Strateškim okvirom za reformu javne uprave

Ključni zahtjevi Principa javne uprave za države kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Evropskoj uniji u pogledu mehanizma upravljanja i koordinacije reformom javne uprave odnose se na jasnu uspostavu vodstva reformom javne uprave, koje osigurava, omogućava i prati svrsishodnu provedbu te razvoj upravljačkih i koordinacijskih struktura na političkom i operativnom nivou za usmjeravanje procesa, s jasno razgraničenim ulogama, odgovornostima i kapacitetima za provedbu, uključujući i jasno identificiranu institucionalnu odgovornost.

Sistem upravljanja i koordinacije Strateškim okvirom za reformu javne uprave ima za cilj osigurati koordiniran i međusobno usklađen pristup provedbi reforme javne uprave u skladu s ustavnim nadležnostima institucija Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Međuvladine strukture i mehanizmi za provedbu Strateškog okvira reforme javne uprave uspostavljaju se isključivo za ovu potrebu i njihovo djelovanje i trajanje je neposredno vezano za mandat i trajanje reformskih aktivnosti.

Pristup razvoju mehanizma upravljanja i koordinacije Strateškim okvirom za reformu javne uprave počiva na sljedećim opredjeljenjima:

- Osnovu i okosnicu mehanizma upravljanja i koordinacije čine institucije, organi i imenovani nosioci funkcija koji su, prema propisima svakog upravnog nivoa, identificirani kao nosioci odgovornosti za reformu javne uprave (na nivou Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine). Svaki nivo vlasti

osigurava dalji razvoj institucionalnih, organizacijskih i ljudskih kapaciteta za efikasniju provedbu i praćenje reforme javne uprave shodno mogućnostima i potrebama, te ustavnim nadležnostima.

- Tabela: Institucije/organi nadležni za reformu javne uprave po nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini

Nivo vlasti	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine	Vlada Federacije Bosne i Hercegovine	Vlada Republike Srpske	Vlada Brčko distrikta
Institucija/organ nadležan za reformu javne uprave	Ured predsjedavajućeg Vijeća ministara – Ured koordinatora za reformu javne uprave	Ministarstvo pravde	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	Ured gradonačelnika

- Za potrebe koordinacije provedbe zajedničke politike svaki upravni nivo delegira svoje predstavnike za rad međuvladinih radnih tijela na nivou političkog i operativnog upravljanja i koordinacije. Djelovanje međuvladinih radnih struktura polazi od principa definiranih Zajedničkom platformom, a detaljne uloge, odgovornost, predmet i procedure rada se dodatno razrađuju i usaglašavaju među navedenim nivoima vlasti. Djelovanje međuvladinih radnih struktura ni na koji način ne dovodi u pitanje postojeća pravna, organizacijska ili druga rješenja koja su uspostavili nadležni organi svakog upravnog nivoa i vršit će se u skladu s ustavnim nadležnostima. Unapređenje postojećeg mehanizma upravljanja i koordinacije izvršit će se do usvajanja akcionog plana/planova za provedbu Strateškog okvira.
- Obavezno poštovanje već uspostavljenih struktura koordinacije u BiH i mehanizam koordinacije evropskih integracija. Poveznica s ovim mehanizmom ostvarena je na nivou Zajedničkog tijela Bosne i Hercegovine i Evropske unije za nadgledanje provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju – Posebne grupe za reformu javne uprave. Članovi te grupe su koordinatori za reformu javne uprave svih nivoa vlasti. Mehanizam koordinacije reforme javne uprave približit će se i u mogućoj mjeri uskladiti s odgovarajućim mehanizmom provedbe cjelovite Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u Bosni i Hercegovini.
- Osiguranje kontinuirane saradnje i koordinacije donatora u oblasti reforme javne uprave kroz uspostavljene i funkcionalne strukture upravljanja Fondom za reformu javne uprave, ali i kroz druge vidove donatorskog doprinosa (naročito kroz instrumente finansijske podrške Evropske unije). Ovo pretpostavlja i spremnost organa vlasti u Bosni i Hercegovini za nastavak sufinansiranja Fonda za reformu javne uprave zajedno s donatorima u oblasti reforme javne uprave, a potrebno je radi osiguranja dodatnih finansijskih sredstava za provedbu zajedničkih i pojedinačnih reformskih mjera.
- Osiguranje usaglašenosti struktura upravljanja i koordinacije sa sistemom praćenja i

izvještavanja o provedbi Strateškog okvira za reformu javne uprave. Ujednačen sistem praćenja i izvještavanja o provedbi reformskih mjera na svim nivoima vlasti je preduslov praćenja i unapređenja provedbe Strateškog okvira za reformu javne uprave kako u pogledu provedbe zajedničkih tako i pojedinačnih reformskih mjera. Praćenje i izvještavanje vršit će se u skladu s ustavnom raspodjelom nadležnosti.

6.2. KOMUNICIRANJE O PROCESU REFORME JAVNE UPRAVE

Uporedo s reformskim aktivnostima koje se provode, kako bi se uprava modernizirala i pripremila za članstvo u Evropskoj uniji, neophodno je intenzivirati komunikaciju s građanima radi dostizanja visokog stepena razumijevanja i prihvatanja procesa i promjena koje iz njega proistječu.

Proaktivan pristup komunikaciji jedan je od značajnih pokazatelja pozitivnih promjena u radu javnih uprava u državama članicama Evropske unije. Uprava više ne bi trebala biti samo sistem koji pruža usluge i informacije o uslugama nego bi trebala postati inicijator komunikacije i sakupljač informacija na način da razvija i modificira svoje usluge na osnovu svakodnevne komunikacije s javnošću. Poboljšanje strateške komunikacije znači i kreiranje jasnih i za običnog građanina razumljivih poruka, direktan kontakt s građanima, proaktivan pristup i spremnost na dijalog, što sveukupno doprinosi povećanju povjerenja građana u rad institucija i saradnji institucija vlasti s civilnim društvom.

Strategija reforme javne uprave iz 2006. godine i Revidirani Akcioni plan 1 prepoznaju značaj komunikacije i uspostavljanja kontinuiranog dvosmjernog procesa komunikacije s javnošću u cjelini, uključujući i specifične javnosti od interesa za reformu javnog sektora, u cilju promocije vrijednosti i veće vidljivosti napretka u oblasti reforme javne uprave. U poglavlju 4.5. Revidiranog Akcionog plana 1 (*Institucionalno komuniciranje*) eksplicitno je navedeno da „bez uspješne unutrašnje i vanjske komunikacije nema uspješne javne uprave“,¹⁴⁴ čime je jasno potvrdan značaj institucionalne razmjene informacija s ciljem kvalitetnijeg i vjerodostojnijeg transfera ključnih poruka ciljnim javnostima.

Značaj komunikacije o procesu reforme javne uprave s različitim ciljnim javnostima prepoznat je i u Zajedničkoj platformi o principima i načinu implementacije mjera iz Akcionog plana 1 iz 2007. godine. Prema ovom dokumentu, reformu javne uprave prema organima vlasti i građanima promovira Ured koordinatora za reformu javne uprave. Isti dokument (član VI, stav 2.i.) navodi da je promocija reforme javne uprave obaveza i koordinatora za reformu javne uprave na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kao i pružanje podrške Uredu koordinatora u promociji reforme u cjelini.

Značajan napredak u oblasti *Institucionalne komunikacije* ostvaren je putem uspostavljene prakse komunikacijskog planiranja, usvajanja komunikacijskih strategija i planova na nivou Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, jačanja kapaciteta za odnose s

¹⁴⁴ Strategija reforme javne uprave, str. 10.

javnošću, kontinuiranog rada na polju odnosa s medijima i njihovog praćenja, funkcioniranja sistema postupanja po zakonima o slobodi pristupa informacijama, direktne komunikacije s građanima i trenda rastućeg broja i obima javnih kampanja.¹⁴⁵

Organi uprave u Bosni i Hercegovini uglavnom komuniciraju o vlastitim aktivnostima koje građani ne dovode u vezu s procesom reforme javne uprave.¹⁴⁶ Kvalitativnom analizom objava o procesu reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini te na osnovu izvještaja u medijima primjetan je nedostatak informacija o reformi javne uprave, što potvrđuje i izvještaj Transparency Internationala Bosna i Hercegovina *Percepcija javne uprave u Bosni i Hercegovini 2014.*,¹⁴⁷ gdje se navodi da skoro polovina ispitanika apsolutno nije upoznata s reformama. Date su preporuke za približavanje procesa građanima i uzimanje u obzir njihovih stavova i percepcije prilikom planiranja i provedbe reformskih aktivnosti.¹⁴⁸

Analiza medijskih objava o procesu reforme javne uprave ukazala je na nepostojanje harmoniziranog, konzistentnog i kontinuiranog obavješćavanja javnosti od svih organa uprave i njihovih predstavnika o određenim temama vezanim za reformu javne uprave te značaju reforme javne uprave u cjelini s principijelno jednakim ključnim porukama u cilju podizanja nivoa svijesti.

Krajem 2016. godine provedena je i analiza percepcije predstavnika medija o kvalitetu komuniciranja o procesu reforme javne uprave. Većina ispitanika (novinara koji se najčešće bave temom reforme javne uprave) izjasnila se da organi uprave nemaju proaktivan pristup u komunikacijama.

Tokom perioda implementacije Strateškog okvira za reformu javne uprave bit će potrebno na sva četiri upravna nivoa:

- Osigurati izradu provedbenih dokumenta o komuniciranju o procesu reforme javne uprave kojim se definiraju pravila i procedure komunikacije s različitim grupama javnosti, uključujući opću javnost, komunikaciju s medijima, komunikaciju sa civilnim sektorom i komunikaciju s internom, tj. institucionalnom javnošću, što će doprinijeti boljem razumijevanju procesa reforme javne uprave;
- Osigurati provođenje komunikacijskih aktivnosti na principijelno jednak način kao i praćenje rezultata komunikacije organa uprave svih nivoa vlasti o reformi javne uprave kroz aktivnu ulogu centralnih jedinica za odnose s javnošću;
- Osigurati proaktivniji pristup komuniciranja o reformi javne uprave kroz jačanje saradnje institucija s civilnim sektorom i medijima, planiranjem i provođenjem javnih kampanja, istraživanjima javnog mnijenja, organiziranjem dana otvorenih vrata, promocijom reforme javne uprave na društvenim mrežama i sl.

¹⁴⁵ Polugodišnji izvještaj o napretku praćenja provedbe Revidiranog Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, juli 2016.

¹⁴⁶ Analiza stanja i potreba s preporukama u oblasti komuniciranja o reformi javne uprave u BiH, januar 2017.

¹⁴⁷ *Percepcija javne uprave u Bosni i Hercegovini 2014.*, Transparency International Bosna i Hercegovina, str. 13.

¹⁴⁸ *Percepcija javne uprave u Bosni i Hercegovini 2014.*, str. 2: „Ono što je naglašeno nešto višim procentom ispitanika jeste i tvrdnja da reforme nisu objašnjene u javnosti, u potpunosti...”

6.3. MONITORING I EVALUACIJA PROVEDBE STRATEŠKOG OKVIRA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

6.3.1. Praćenje i izvještavanje

Okvir za praćenje i izvještavanje podrazumijeva uspostavljeni logički sistem ciljeva, rezultata, mjera i pokazatelja njihovog ostvarenja, putem kojeg se prati i izvještava o napretku u provođenju Strateškog okvira reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini na svakom upravnom nivou i ukupnom napretku za Bosnu i Hercegovinu.

Svrha ovog okvira jeste da se identificiraju poslovi i zadaci prikupljanja, analize i objedinjavanja informacija o provedenim reformskim mjerama, način i dinamika prikupljanja i razmjene informacija te format i struktura izvještavanja o ostvarenom napretku prema istim pokazateljima uspjeha. Praćenje i izvještavanje omogućit će i korektivno djelovanje i usmjeravanje nastavka reforme.

Strateški okvir za reformu javne uprave i prateći akcioni planovi uključivat će **indikatore učinka** provođenja kako bi se moglo osigurati mjerenje efekata reforme.

Početne vrijednosti indikatora na nivou specifičnih ciljeva definisane su na osnovu Monitoring izvještaja SIGMA iz 2017. godine kao i na osnovu dostupnih sopstvenih podataka. Nedostajuće početne vrijednosti biće utvrđene tokom 2018. godine. Ciljne vrijednosti indikatora predstavljaju prosječne očekivane rezultate do 2022. godine.

Uvažavajući *Principe javne uprave*, monitoring reforme javne uprave Strateškog okvira za reformu javne uprave zasniva se na akcionom planu/planovima za provođenje, koji u osnovi sadrže sljedeće elemente:

- **Opći cilj**, za koji je definiran indikator na nivou utjecaja
- **Posebne/specifične ciljeve**, kojima se realizira opći cilj, u skladu sa Strateškim okvirom za reformu javne uprave, a za koje su definirani indikatori na višem nivou rezultata/ishoda
- **Mjere** u okviru specifičnih ciljeva, koje se baziraju na oblastima iz Strateškog okvira za reformu javne uprave i predstavljaju „podnaslove dokumenata kojima se grupiraju koherentni, međusobno povezani rezultati“, a za koje su definirani specifični indikatori.
- **Rezultate aktivnosti**, koji su **osnovne jedinice mjerenja stepena provođenja akcionog plana**, i koji su utvrđeni također pretežno na nivou konkretnih „kratkoročnih“ rezultata, direktan rezultat neke aktivnosti,
- **Aktivnosti**, koje ne predstavljaju iscrpnu listu aktivnosti za ostvarenje jednog rezultata, već one glavne/osnovne koje se mogu prepoznati. U skladu s tim, aktivnosti su ukрупnjene tako da se izbjegne nepotrebna fragmentacija
- **Rokove za realizaciju aktivnosti** koje doprinose provođenju rezultata
- **Indikatore s polaznim i ciljnim vrijednostima** i to za opće i specifične ciljeve, kao i na nivou mjera

- **Finansijska sredstva** iz budžeta i/ili donatorska sredstva
- **Odgovorne institucije** za provođenje rezultata
- **Partnerske institucije** u realizaciji rezultata, koje mogu nositi primarnu odgovornost za određenu aktivnost ili biti samo partneri u realizaciji

Matrica akcionog plana/planova kao dio Strateškog okvira za reformu javne uprave je prevashodno orijentirana na rezultate konkretnih aktivnosti i pruža osnovu za uspostavljanje monitoringa/praćenja na osnovu rezultata. Praćenje zasnovano na rezultatima (RBM) je proces praćenja u kojem se fokus stavlja na ciljeve i rezultate javne politike, što omogućava poređenje koliko se uspješno ta javna politika realizira naspram postavljenih ciljeva.

Definiranje rezultata ključno je za sistem monitoringa zasnovanog na rezultatima (RBM). Izgradnja ovog sistema je deduktivan proces u kojem su unosne vrijednosti, aktivnosti, i izlazni rezultati proistekli iz definiranih rezultata. Indikatori, **polazne vrijednosti** (PV) i **ciljne vrijednosti** (CV), koji predstavljaju ključne elemente okvira monitoringa učinka u provođenju date javne politike, proistječu iz rezultata i zasnovani su na njima. PV i CV će biti definirani u akcionom planu/planovima, zajedno s definiranjem rezultata.

Indikatori (pokazatelji) su kvantitativne ili kvalitativne vrijednosti koje predstavljaju jednostavan i pouzdan alat za monitoring stepena napretka u provođenju rezultata (u postupku monitoringa zasnovanog na rezultatima – *Result Based Monitoring*), tj. **prikaz promjena** koje se odnose na javnu politiku koju pratimo ili procjenu učinka institucije nadležne za provođenje date javne politike. SMART indikatori se definiraju uglavnom na nivou ishoda i direktnog rezultata, osim u slučajevima gdje ih nije moguće utvrditi. Polazne vrijednosti (PV) trebale bi se dati za kraj 2017. godine, a ciljne vrijednosti (CV) za kraj 2020. godine, odnosno 2022. Matrica Akcionog plana neće u sebi sadržavati izvore informacija i podataka za mjerenje indikatora kako se dokument ne bi suviše opteretio, već će oni biti dio *Smjernica za monitoring i evaluaciju Akcionog plana Strateškog okvira reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini*, koje će biti izrađene nakon usvajanja strateškog okvira.

Institucionalni okvir i nivoi odgovornosti

Polazeći od pozitivnih iskustava prethodno postavljenog sistema praćenja, izvještavanja i evaluacije, nakon usvajanja Strateškog okvira će se detaljnije precizirati i usaglasiti strukture i mehanizmi koordinacije, praćenja i izvještavanja o provođenju predviđenih reformi.

Predlaže se zadržavanje nivoa operativne koordinacije (koordinatori za reformu javne uprave) i rješenja u pogledu funkcioniranja međuvladinih radnih tijela – nadzornih timova bar u dijelu njihove odgovornosti koji se odnosi na nadgledanje, praćenje i izvještavanje, dok će ostale odgovornosti ovih tijela biti definirane i usaglašene nakon usvajanja Strateškog okvira za reformu javne uprave.

Institucije su odgovorne za provođenje konkretnih aktivnosti u okviru akcionog plana. Institucije, u kontekstu provođenja monitoringa, konstantno prikupljaju informacije o provođenju aktivnosti „na terenu” u formi izvještaja, **kontinuirano** dostavljaju informacije međuvladinim radnim tijelima (nadzornim timovima) o provođenju plana. Izvještaje će institucije redovno slati za polugodišnji i godišnji izvještaj o napretku.

Nadzorni timovi– Uloga nadzornih timova je kataliziranje informacija između institucija BiH i Ureda koordinatora za reformu javne uprave (kada je riječ o prikupljanju informacija s nivoa Bosne i Hercegovine) i razmjene informacija između institucija Republike Srpske, Federacije BiH i entitetskih koordinatora, odnosno institucija Brčko distrikta BiH i koordinatora za reformu javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (kada je riječ o prikupljanju informacija s nivoa Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH). Oni bi trebali biti u stanju da provjere informacije koje dobiju „s terena“ od institucija. Tokom godine, odnosno **kvartalno**, sastajala bi se nadzorni timovi po pojedinačnim upravnim nivoima i predstavnici upravnih nivoa po oblastima kako bi razgovarali i analizirali provedbu akcionog plana/planova (stepen realizacije, prepreke u provedbi akcionog plana/planova, priprema zajedničkih analitičkih i drugih dokumenata, razmjena dobrih iskustava itd.). Tako će nadzorni timovi funkcionirati kao efikasan mehanizam razmjene informacija. Zadatak nadzornih timova je da koordinate za reformu javne uprave na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH upoznaju sa situacijom u pogledu napretka provedbe akcionog plana/planova.

Koordinatori za reformu javne uprave na nivou entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine unutar svog nivoa vlasti organiziraju i koordiniraju rad radnih tijela i aktivnosti u vezi s reformom javne uprave. Dva puta godišnje sastaju se s provedbenim strukturama radi rasprave o napretku implementacije utvrđenih mjera i aktivnosti, njihove efikasnije provedbe i izrade preporuka za izvještaj o napretku. Na predmetnim sastancima bi članovi nadzornih timova pripremili presjek stanja implementacije akcionog plana/planova po svim planiranim aktivnostima iz reformskih oblasti koje pokrivaju. Koordinatori za reformu javne uprave bi prikupljene informacije slali Uredu koordinatora za reformu javne uprave dva puta godišnje, u skladu s polugodišnjom i godišnjom dinamikom izvještavanja. Dostavljene informacije će se koristiti za pripremu izvještaja o napretku u implementaciji Strateškog okvira za reformu javne uprave, u kojem će biti prikazan napredak svakog nivoa vlasti po oblastima i ukupan napredak implementacije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. Osim navedenog, entitetski koordinatori i koordinator Brčko distrikta Bosne i Hercegovine učestvuju zajedno s koordinatorom za reformu javne uprave u BiH u ostalim aktivnostima vezanim za praćenje i izvještavanje, monitoring i evaluaciju, kao i drugim aktivnostima koje će detaljnije biti utvrđene posebnim dokumentom koji će se pripremiti nakon usvajanja Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Ured koordinatora za reformu javne uprave je s entitetskim koordinatorima i koordinatorom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine odgovoran za osiguranje sistema nadgledanja i evaluacije u provođenju mjera i aktivnosti iz oblasti reforme javne uprave i izvještavanje o ostvarenom progresu, te stručnu i tehničku podršku koordinaciji reforme javne uprave. Za potrebe izvještavanja razvit će se sveobuhvatan i jednostavan format za izvještavanje. Informacije o provođenju utvrđenih mjera i aktivnosti koordinatori Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine te članovi radnih tijela s nivoa institucija Bosne i Hercegovine dostavljaju Uredu koordinatora za reformu javne uprave BiH radi objedinjavanja i pripreme godišnjeg/polugodišnjeg Izvještaja o napretku.

Usaglašeni polugodišnji i godišnji izvještaji o praćenju napretka, s grafičkim prikazima i preporukama, dostavljat će se na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, Vladi Republike Srpske, Vladi Federacije Bosne i Hercegovine i Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Radi efikasnijeg praćenja realizacije strateškog okvira razmotriće se mogućnost održavanja godišnjih konferencija o pregledu stanja reforme javne uprave u BiH. Također, opcija je i sastanci resorno ndaležnih ministara upravnih nivoa najmanje šestomjesečno ili godišnje. U pogledu poboljšanja metodologije praćenja učinka i obezbjeđivanja ažuriranog prikaza informacija vezanih za rezultate učinka reforme razviće se adekvatni alati za praćenje

Sistem praćenja i izvještavanja

Prikupljanje podataka je veoma važan korak na osnovu kojeg službenici zaduženi za proces praćenja mogu pripremiti izvještaje o provođenju mjera i aktivnosti za potrebe izvještavanja. Prikupljanje podataka o provođenju reformskih mjera je preduslov ostvarivanja funkcije praćenja u svrhu osiguranja uslova za kvalitetno i pravovremeno provođenje planiranih aktivnosti te izvještavanje prema donosiocima odluka. Strateški okvir za reformu javne uprave teži uvođenju sistematiziranog i uporedivog sistema praćenja i izvještavanja, te će se u tu svrhu koristiti jednoobrazni formati prikupljanja podataka i informacija te izvještavanja shodno matrici akcionog plana/planova. Koordinatori nadgledaju i koordiniraju prikupljanje podataka od nadležnih institucija unutar pojedinačnog nivoa vlasti, koje radi objedinjavanja dostavljaju Uredu koordinatora za reformu javne uprave.

Izvještavanje je veoma važan korak u procesu praćenja i predstavlja izradu konciznih i konkretnih izvještaja na osnovu prethodno prikupljenih podataka o napretku u provođenju rezultata javne politike. Izvještavanje je potrebno vršiti u određenim vremenskim intervalima, u dogovorenom obliku i formi, a ukupno izvještavanje o provođenju ciljeva i rezultata, na osnovu prikupljenih podataka i informacija, provodit će Ured koordinatora za reformu javne uprave s koordinatorima za reformu javne uprave Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Izvještavanje o provođenju zasnivat će se na rezultatima aktivnosti iz akcionog plana/planova i provodit će se u vidu šestomjesečnih i godišnjih izvještaja. Imajući u vidu obim i složenost čitave matrice akcionog plana, Ured koordinatora za reformu javne uprave će kroz izradu *Smjernica za monitoring i evaluaciju akcionog plana/planova Strateškog okvira za reformu javne uprave* izraditi obrasce za izvještavanje za svaki rezultat, koji će se dostavljati odgovornim akterima za potrebe izrade izvještaja. U Izvještaju o napretku bit će vidljiv pojedinačni napredak sva četiri nivoa vlasti i sadržavat će usaglašene preporuke za efikasniju implementaciju.

U obrascu za izvještaj predviđjet će se i poseban analitički dio o realizaciji ciljeva kojima rezultati doprinose. Uz izvještaje koordinatorima za reformu javne uprave dostavljat će se i podaci o preciznijim ključnim događajima (engl. *milestones*) za svaki naredni izvještajni period, čime će se omogućiti preciznije i temeljitije izvještavanje i praćenje napretka u realizaciji rezultata. Ključni događaji će po svojoj suštini predstavljati konkretne direktne ishode aktivnosti u određenom periodu, čija realizacija vodi ostvarenju cijelog rezultata u okviru kojeg su definirani.

Alat za monitoring

Kako bi se olakšalo praćenje provođenja Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, bit će za sva četiri nivoa vlasti pripremljen *informatički alat za praćenje*, u koji će se unositi podaci od značaja za monitoring politike reforme javne uprave, a koji su prethodno prikupljeni od institucija nadležnih za prikupljanje relevantnih podataka i izvještavanje o napretku u provođenju reforme javne uprave. Sistem će omogućiti praćenje provođenja na svakom upravnom nivou vlasti i praćenje ukupnog provođenja reforme, a njegova će se forma detaljnije razraditi u *Smjernicama za monitoring i evaluaciju Strateškog okvira za reformu javne uprave*.

6.3.2. Evaluacija

Evaluacija ili ocjena javnih politika podrazumijeva korištenje prikupljenih i analiziranih podataka i saznanja dobijenih postupkom monitoringa kako bi se ocijenila uspješnost, djelotvornost, napredak i **utjecaj** date javne politike **u toku ili nakon** njenog provođenja. Evaluacija predstavlja logički nastavak procesa monitoringa. Evaluacija treba pružiti pouzdane i korisne informacije koje će imati efekat „naučenih lekcija“ i koje će zatim moći biti uključene u proces donošenja odluka i kreiranja budućih politika. U najboljem slučaju evaluacija će pružiti komparativni uvid u *ex ante* i *ex post* situaciju (situaciju prije i poslije provedene javne politike) i analizu pozitivnih i/ili negativnih dešavanja tokom niza intervencija od kojih se sastoji data javna politika. Funkciju koordinacije **interne evaluacije** vršit će koordinatori za reformu javne uprave unutar svog upravnog nivoa. Podaci interne evaluacije upravnih nivoa biće dostavljeni Uredu koordinatora za reformu javne uprave radi objedinjavanja.

Osim sistema internih evaluacija (nedostatak internih evaluacija je moguća pristranost/nedostatak objektivnosti u sagledavanju neuspjeha politike, zbog čega je poželjno angažirati nezavisne, vanjske evaluatore), potrebno je osigurati nezavisno vanjsko vrednovanje uključivanjem obrazovnih i drugih stručnih institucija, civilnog društva, relevantnih međunarodnih organizacija i nezavisnih kontrolnih tijela. **Eksternu evaluaciju** mogu vršiti specijalizirane privatne firme, konsultantske, revizorske kuće i nevladine organizacije na zahtjev Vijeća ministara/vlada, nadležnih institucija ili donatora. Troškovi eksterne evaluacije osigurat će se putem vanjskih izvora finansiranja (Fond za reformu javne uprave, IPA ili kroz saradnju s drugim donatorima). Prednost eksternih evaluacija je nezavisnost i neutralnost u djelovanju, čime se povećavaju izgledi da i sami zaključci i preporuke budu sadržajni i konstruktivni pri daljem planiranju koraka u provođenju politike. Detalji o evaluaciji će se bliže urediti kroz *Smjernice za monitoring i evaluaciju Strateškog okvira za reformu javne uprave*.

7. FINANSIJSKI OKVIR

U skladu sa zahtjevima Principa javne uprave, sačinjena je **indikativna procjena troškova** implementacije Strateškog okvira za RJU u Bosni i Hercegovini i **izvora finansiranja**, na osnovu definiranih strateških mjera. Kao sastavni dio procesa izrade akcionog plana, odnosno planova, sačinjit će se adekvatnija i preciznija procjena, na osnovu konkretnih aktivnosti i vremenskih rokova i institucionalnih odgovornosti za njihovu implementaciju.

7.1. Troškovi

Za implementaciju mjera predviđenih Strateškim okvirom za RJU u Bosni i Hercegovini bit će potrebni odgovarajući ljudski i materijalni resursi, odnosno finansijska sredstva. Obzirom na prirodu reformskih aktivnosti, najveći dio potrebnih resursa odnosi se na redovan angažman zaposlenih u institucijama odgovornim za implementaciju. Ovi **ljudski resursi** već su obezbijeđeni. Njihovi troškovi odnose se na bruto primanja zaposlenih u institucijama na svim upravnim nivoima i finansirat će se kroz redovna budžetska izdvajanja. Obzirom da Strateškim okvirom za RJU u Bosni i Hercegovini nije predviđeno dodatno zapošljavanje, nisu planirani dodatni troškovi ljudskih resursa. Manji dio potrebnih **materijalnih resursa** također je obezbijeđen kroz postojeću infrastrukturu institucija odgovornih za implementaciju. Troškovi ovih resursa (kao što je kancelarijski materijal, komunalije, i korištenje postojećih objekata i opreme) također će se finansirati kroz redovna budžetska izdvajanja institucijama.

Za implementaciju određenih mjera bit će potrebni dodatni materijalni resursi, uključujući materijal i usluge (stručne usluge, putovanja, smještaj, zakup, materijal za obuku itd.) i kapitalna ulaganja (nabavka opreme, objekata i softvera). Procjena troškova Strateškog okvira za RJU u Bosni i Hercegovini sadrži samo troškove ovih **dodatnih** resursa za koje će biti potrebna dodatna finansijska izdvajanja. Troškovi **postojećih** resursa koji će se nastaviti koristiti i za koje neće biti potrebna dodatna finansijska izdvajanja (kao što su primanja postojećih zaposlenih koji će raditi na implementaciji i prateći administrativni troškovi) nisu procijenjeni, iako se pretpostavlja da će njihov udio u ukupnim troškovima reforme biti čak i veći od udjela dodatnih troškova. Razlog ovakvog pristupa su poteškoće u prikupljanju informacija potrebnih za sačinjavanje kredibilne procjene postojećih troškova. Ovaj pristup u skladu je sa smjernicama SIGMA-e i praksama drugih zemalja u regiji. U skladu sa konkretnim zahtjevima za informacijama i raspoloživim resursima, Ured koordinatora i koordinatori za RJU entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine mogu razmotriti mogućnost procjene postojećih, odnosno ukupnih troškova reforme prilikom izrade akcionog plana, odnosno planova.

Procjena dodatnih troškova bazirana je na principima realizma i efikasnosti. Dodatni resursi planirani su samo za one mjere čija implementacija i postizanje rezultata nije moguća s postojećim resursima, a pribavljanje dodatno potrebnih sredstava je realno moguće.

Troškovi su procijenjeni po reformskim mjerama i oblastima, ali i po glavnim ekonomskim stavkama (materijal i usluge, kapitalna ulaganja) i po godinama. Na ovaj način se nastoji ostvariti bolja povezanost sa srednjoročnim budžetskim planiranjem i planiranjem donatorske podrške. Preciznost procjene je proporcionalna raspoloživosti informacija o planiranim mjerama.

Procjena je sačinjena za mjere koje se implementiraju u periodu 2017-2020. godine. Ovo je planirani period prvog akcionog plana, odnosno planova. Radi sveobuhvatnosti, uključene su i troškovne implikacije ovih mjera u periodu 2021-2022. godine, što se uglavnom odnosi na troškove investicionog održavanja. Uključeni su i troškovi koji se odnose na relevantne projekte implementirane u 2017. godini, odnosno projekte u toku.

Procjenjuje se da će ukupni dodatni troškovi implementacije Strateškog okvira za RJU iznositi oko **55,11 mil. KM**. Struktura po reformskim oblastima predstavljena je u donjoj tabeli. Zbog planiranih ulaganja u informacione sisteme, najveći udio u troškovima ima oblast pružanja usluga (73%).

Indikativna procjena dodatnih troškova implementacije mjera planiranih u 2017-2020. godini

Reformna oblast	Ukupno potrebno	%
Razvoj politika i koordinacija	5.27	10%
Državna služba i upravljanje ljudskim resursima	4.59	8%
Odgovornost	4.89	9%
Pružanje usluga	40.37	73%
Ukupno mil KM:	55.11	100%



Procijenjeni udio kapitalnih ulaganja u ukupnim troškovima je 17% (9,46 mil. KM), dok se preostalih 83% (46,02 mil. KM) odnosi na troškove materijala i usluga. Kako bi se omogućila procjena dugoročnih efekata na budžet, a u skladu sa Principima javne uprave, posebno su procijenjeni jednokratni i stalni troškovi reformskih mjera. Većina dodatnih troškova (98%) su jednokratni troškovi implementacije. Stalni troškovi u iznosu od 1,1 mil. KM (2%) odnose se na investiciono održavanje u 2021-2022. godini.

7.2. IZVORI I MEHANIZMI FINANSIRANJA

Postojeći troškovi implementacije Strateškog okvira za RJU u Bosni i Hercegovini finansirat će se iz budžeta Institucija Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kroz redovna budžetska izdvajanja za troškove zaposlenih, materijala i usluga. Ovdje spadaju i izdvajanja iz budžeta Institucija Bosne i Hercegovine za podršku Uredu koordinatora u iznosu od oko 6,35 mil. KM u periodu 2017-2020.

Dodatni troškovi u iznosu od **55,11 mil. KM** finansirat će se kroz:

1. Izdvajanja donatora i domaćih vlada u **Fond** za RJU. Sredstva Fonda predstavljaju zajednička ulaganja donatora i domaćih vlada u svrhu podrške RJU.
2. Druge vidove **donatorske podrške**, uključujući projekte IPA II i projekte drugih donatora i međunarodnih organizacija. U dugoročnoj perspektivi, očekuje se podrška kroz IPA II korištenjem mehanizma sektorske budžetske podrške Evropske unije¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Ključni preduslovi za realizaciju sektorske budžetske podrške (eng. *Sector Budget Support*) su: postojanje dobro definiranih vladinih/sektorskih politika, institucionalno uređenje, rukovođenje i kapaciteti za implementaciju sektorske strategije, koordinacija sektora i donatora, srednjoročni budžetski izgledi za implementaciju sektorskih politika i ocjena

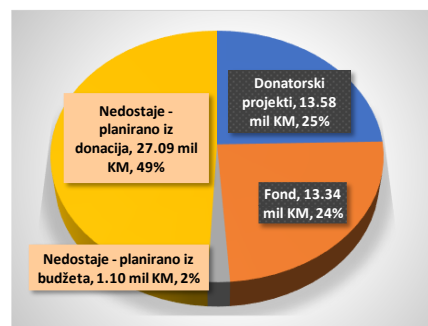
3. Dodatna **budžetska izdvajanja** domaćih vlada. Osim izdvajanja u Fond za RJU, domaće vlade će, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima, obezbjeđivati dodatna sredstva kroz budžetske alokacije institucijama odgovornim za implementaciju.

Prema raspoloživim informacijama, ukupno je obezbijeđeno ili planirano **26,92 mil. KM** (49% dodatno potrebnih sredstava). Oko 13,34 mil. KM (24%) od ovog iznosa čine sredstva Fonda za RJU, uključujući obezbijeđena sredstva za tekuće, odobrene i planirane projekte, kao i planirana izdvajanja domaćih vlada u periodu 2018-2020. godine, u skladu sa njihovim srednjoročnim budžetskim planovima. Preostalih 13,58 mil. KM (25%) su sredstva drugih donatorskih projekata, uključujući tekuće projekte i projekte za koje je finansiranje obezbijeđeno ili planirano (IPA II, Svjetska Banka).

Iznos nedostajućih sredstava je **28,19 mil. KM** (51% dodatno potrebnih sredstava). Obzirom na oskudne budžetske resurse, očekuje se da će 27,09 mil. KM (49%) obezbijediti donatori, kroz buduća ulaganja u Fond za RJU ili kroz projekte. Preostalih 1,1 mil. KM (2%) odnosi se na troškove investicionog održavanja u periodu 2021-2022. godine koji bi se finansirali iz domaćih budžeta. Procijenjeni ukupni doprinos domaćih vlada finansiranju dodatnih troškova Strateškog okvira za RJU je oko 2,475 mil. KM, što čini 4% ukupnih dodatnih troškova¹⁵⁰. Indikativni plan finansiranja predstavljen je u donjoj tabeli. Kao i informacije o troškovima, informacije o izvorima finansiranja će se ažurirati i precizirati kod izrade akcionog plana / akcionih planova.

Indikativni plan finansiranja dodatnih troškova implementacije mjera planiranih u 2017-2020. godini

Stavka	Razvoj politika i koordinacija	Državna služba i ULJR	Odgovornost	Pružanje usluga	Ukupno mil KM	%
A. Potrebna sredstva	5.27	4.59	4.89	40.37	55.11	100%
B. Osigurana/planirana sredstva	1.40	3.68	0.81	21.04	26.92	49%
Fond za RJU	1.40	1.72	0.81	9.41	13.34	24%
Donatorski projekti	0.00	1.96	0.00	11.62	13.58	25%
(B-A) Nedostajuća sredstva	-3.87	-0.91	-4.08	-19.33	-28.19	51%
Planirano iz budžeta	-0.08	-0.08	0.00	-0.93	-1.10	2%
Planirano iz donacija	-3.79	-0.82	-4.08	-18.39	-27.09	49%



Koordinatori za RJU će, zajedno s domaćim nadležnim institucijama s nivoa vlasti Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, pravovremeno djelovati ka domaćim vladama, donatorima i međunarodnim organizacijama u cilju osiguranja nedostajućih sredstava. Ured koordinatora za reformu javne uprave će, u saradnji s koordinadorima entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, nastupati ka međunarodnim donatorima i biti odgovoran za podnošenje budžetskih zahtjeva, u koordinaciji s

ostvarenja. Dodatni kriteriji uključuju: efikasno, učinkovito i transparentno upravljanje javnim finansijama i dogovori o sektorskom budžetu te važeći i projiciran makroekonomski okvir u kojem bi se implementirale sektorske politike.

¹⁵⁰ Principi javne uprave zahtijevaju posebno navođenje iznosa dodatnih troškova koji će se finansirati iz domaćih, odnosno donatorskih izvora. Obzirom da su sredstva Fonda za RJU udružena sredstva domaćih vlada i donatora, nije moguće precizno utvrditi porijeklo finansiranja troškova pojedinačnih mjera iz Strateškog okvira. Zato nije moguće ni precizno utvrditi doprinos domaćih vlada implementaciji Strateškog okvira za RJU.

ministarstvima finansija i Direkcijom za finansije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Ministarstva finansija i Direkcija za finansije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine će, na osnovu odluka Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i vlada entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, definirati iznose i načine finansiranja u budžetima. U skladu s Principima javne uprave, očekuje se da će RJU biti definirana kao jedan od prioriteta u Dokumentima okvirnog budžeta (DOB), odnosno da će budžetski dokumenti sadržati približan iznos sredstava planiranih za podršku RJU, u skladu s akcionim planom, odnosno planovima.

U cilju praćenja ukupnih ulaganja u RJU, Koordinator za reformu javne uprave će, zajedno s domaćim nadležnim institucijama s nivoa vlasti Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, preduzeti aktivnosti vezano za uspostavu odgovarajućeg sistema praćenja troškova provedbe Strateškog okvira za RJU na sva četiri nivoa vlasti. Na ovaj način bi se omogućio uvid u stvarna izdvajanja, po upravnim nivoima i ukupno za Bosnu i Hercegovinu. Time bi se poboljšao kvalitet budžetskih i planskih dokumenata, omogućila izrada kvalitetnijih prijedloga projekata i unaprijedilo donošenje odluka o finansiranju.

Prilog 1: Rječnik

Bit će dodan naknadno

Prilog 2: Spisak skraćenica

BD	Brčko distrikt
BiH	Bosna i Hercegovina
CAF	Common Assesment Framework
CRM	Custom Relationship Management
CV	Ciljne vrijednosti
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
DOB	Dokument okvirnog budžeta
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GGF	Good Governance Fund
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
ISO	International Organization for Standardization
MMF	Međunarodni monetarni fond
NVO	Nevladine organizacije
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PV	Polazne vrijednosti
RAP1	Revidirani akcioni plan 1
RBM	Result Based Monitoring
ReSPA	Regional School for Public Administration
RJU	Reforma javne uprave

RS	Republika Srpska
SEE/JIE 2020	South East Europe / Jugoistočna Evropa 2020
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound
SMS	Short Message Service
TRG	Tematska radna grupa
TQM	Total Quality Management
ULJP	Upravljanje ljudskim potencijalima
VMBiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
ZRG	Zajednička radna grupa