

SLUŽBENI GLASNIK

BOSNE I HERCEGOVINE

Izdanje na bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku



СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК

БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Издање на босанском, хрватском и српском језику

Godina XXII
Utorak, 4. decembra/prosinca 2018. godine

Broj/Број

85

Година XXII
Уторак, 4. децембра 2018. године

ISSN 1512-7486 - bosanski jezik
ISSN 1512-7494 - hrvatski jezik
ISSN 1512-7508 - srpski jezik

VIJEĆE MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE

1138

Na osnovu člana 17. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08), člana 8. stav (2) Odluke o imenovanju predstavnika institucija Bosne i Hercegovine u međuinstитуцијалне radne strukture za izradu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2016-2020. godina ("Službeni glasnik BiH", broj 83/16), a u vezi sa Zaključcima Vijeća ministara Bosne i Hercegovine sa 59. sjednice održane 06. juna 2016. godine, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 155. sjednici, održanoj 25. septembra 2018. godine, donijelo je

ODLUKU

O USVAJANJU STRATEŠKOG OKVIRA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI 2018 - 2022.

Član 1.

(Predmet Odluke)

Ovom Odlukom usvaja se "Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022."

Član 2.

(Sastavni dio Odluke)

Sastavni dio ove odluke je "Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022".

Član 3.

(Stupanje na snagu)

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja i objavljuje se u "Službenom glasniku BiH".

VM broj 211/18
25. septembra 2018. godine
Sarajevo

Predsjedavajući
Vijeća ministara BiH
Dr. **Denis Zvizdić**, s. r.

STRATEŠKI OKVIR ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

2018 - 2022.

Mart 2018.

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 Vijeće 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 međuinstитucionalne 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 Vijeće 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
- 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 prioritetnih pitanja za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Evropskoj uniji.⁵
- Komunikacija Evropske komisije o politici proširenja Evropske unije 2016., koja, između ostalog, preporučuje "nastavak reforme javne uprave usklađene

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 BiH", br. 16/15.

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.

- s evropskim standardima na svim upravnim nivoima i jačanje saradnje među različitim nivoima vlasti"¹
- Strategija razvoja Jugoistočne Europe 2020, koja je na regionalnom nivou prepoznala značaj reforme javne uprave za rast, razvoj i konkurentnost zemalja Jugoistočne Europe kroz komponentu koja se odnosi na upravljanje u funkciji razvoja²
- Izvještaj osooblja 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.³ 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.

Koordinaciju procesa pripreme novog Strateškog okvira za reformu javne uprave vršili su koordinatori za reformu javne uprave Vijeće 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.

¹ Komunikacija Evropske komisije s Evropskim parlamentom, Vijećem, Evropskim ekonomskim i socijalnim komitetom, Komitetom regija o politici proširenja Evropske unije, 9. novembar 2016. Brisel, str. 12.

² Strategija Jugoistočne Europe 2020 dostupna je na: <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>.

³ Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, april 2016.

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, akademiske i poslovne zajednice na četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.

1.3. PRISTUP RAZVOJU STRATEŠKOG OKVIRA

Polažna 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, Vladi Republike Srpske i Vladi 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 konstatiše kontinuiran uticaj političkih autoriteta na izbor kadrova javne uprave. Takođe, konstantne zamjere 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.⁴ Pri tome, neophodno je naglasiti, da Evropska komisija ne precizira na koje upravne nivoje se konkretnе 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 dogovoren i prihváćen 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

⁴ Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, Evropska komisija, Brisel, 2016, str. 10. Vidjeti i ostale izvještaje.

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 kadrovske 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.¹ Vidljiv napredak u ispunjenju dosadašnjih mjera nalazi se u usvajanju novog radnog zakonodavstva u entitetima.

SIGMA je tokom 2014. godine definirala ukupno 49 principa za Starteški 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 strukturane 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 (četiri principa, pet kvantitativnih i tri kvalitativna indikatora) i (5) Finansijsko upravljanje u javnom sektoru (16 principa, sa po pet kvantitativnih i kvalitativnih indikatora).² Kao ključni reformski zahtjevi navedeni su prvo: uspostavljanje liderstva za reformu javne uprave, te da strateški okvir mora pružiti osnovu za provođenje prioritetnih 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 obezbeđuje profesionalnu administraciju potrebnu za provođenje reformi. Kao strateški principi navedeni su: (1) Vlada je izradila i donijela djetotvoran program RJJU kojim se rješavaju ključni zahtjevi; (2) RJJU se provodi svršishodno, ciljevi ishoda reforme su utvrđeni i redovno se prate; (3) Obezbijedena je finansijska održivost RJJU; (4) RJJU 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.³

Vlaja 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 mjeru 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

¹ 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.

² The Principles of Public Administration, An Overview, OECD, SIGMA, EU, 2014. dostupno na: <http://www.sigmapublicadministration.eu-enlarge.htm>, pristupljeno: 18.08.2017. godine.

³ Ibid., p. 9.

uprave da efikasno provodi *acquis communautaire*, u skladu sa kriterijumima koje je definirao Evropski savjet u Kopenhagenu 1993. godine i u Madridu 1995. godine.⁴

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 integracije zemalja kandidata i članica za EU. Ključni reformski zahtjev je sada monolitan i postavljen je na sljedeći način: Vodenje reforme javne uprave i odgovornost za njeno provođenje je uspostavljeno i strateški okvir predviđa provođenje prioritetnih podijeljenih reformskih aktivnosti uskladenih 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 svršishodno, 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, kordinacione strukture na političkom i administrativnom nivou upravljaju reformskim planom i implementacijom reforme.⁵

Na osnovu navedenih izvora i pokazatelja definirani su strateški prioriteti, pojedinačni ciljevi po komponentama te predložene mjeru za realizaciju projektovanih ciljeva. Operacionalizacija strateških prioriteta, specifičnih ciljeva i mjeru data je u poglavljiju 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.

Ovaj dokument pruža koherantan 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 mjeru 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 razraduju mjeru i aktivnosti te iskažu specifični prioriteti i interesi svakog nivoa uprave.

U pogledu donošenja Akcionog plana/planova, primjeniće 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 izvršće se u roku od šest mjeseci od dana usvajanja strateškog okvira. Upravni nivoi će u usklađu 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 princip evropskog upravnog prostora na kojima počiva

⁴ 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.

⁵ The Principles of Public Administration, OECD, SIGMA, EU, Edition 2017, p. 9.

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 mjeru 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 poglavljiju 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) Jačanje kapaciteta javne uprave kroz implemetaciju principa evropskog upravnog prostora;
- 2) Uspostavljanje korisnički orijentisane 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 mjerjenju 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 Izvještaju 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 mjerjenju 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 Izvještaje EK.

- Princip kompetentnosti i vrednovanja rezultata rada afirmiran kao temeljni princip upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi
- Sistematisacija 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 ostvarice se kroz specifične ciljeve i mjere navedene u poglavljju 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 mjeru. Strategija za RJU i Akcioni plan neće uključiti kantone i općine kao direktnе 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 ciljanju dodjelu sredstava."¹

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 prioriteti.

Strateški okvir reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini je okvir za sinhroniziranu i koordiniranu provedbu reformskih mjeru 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 mjeru. 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).

¹ Operativni plan za pripremu novog strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, str. 15.

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 reformskog 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.

Usaglašene reformske aktivnosti provode se putem zajedničkih mjeru, koje prepostavljaju određeni stepen koordinacije i usaglašavanja između nivoa vlasti, te putem mjeru 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 uvodenje 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 cijelovit način jeste preuzimanje i dosljedna primjena sistema praćenja i izvještavanja shodno postavljenim strateškim i operativnim ciljevima i odgovarajućim pokazateljima uspjeha. U tom smislu, donosioци 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.¹ Principi javne uprave su vodič i orijentir prema kojem će se usmjeravati aktivnosti u provedbi reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini s ciljem uskladivanja sa standardima evropskog upravnog prostora u oblastima:

1. Razvoj politika i koordinacija

¹ 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.sigmapublic.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>.

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

Korištenje Principa javne uprave kao vodilje omogućuje uskladivanje 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 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 RјU sa svojim akcionim planovima predviđala 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 provedene su na osnovu više akcionih planova:

- Od 2006. do 2010. provedeno je 52,28% mjera Akcionog plana 1²
- Od polovine 2011. do 2014. provedeno je 61% mjera Revidiranog Akcionog plana 1³
- Do kraja 2016. provedeno je ukupno 68% mjera Revidiranog Akcionog plana 1¹

² Analiza provedbe Strategije reforme javne uprave, Ured koordinatora za reformu javne uprave, radni načrt, april 2016.

³ Godišnji izvještaj o praćenju napretka implementacije RAP1 za 2014. godinu.

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

	BiH	FBiH	RS	BDBiH	PROSJEK
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.² Provedbom reformskih mjeru stvoreni su i uslovi za aktivno uključenje 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 unaprijedene 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 procjene utjecaja ostaje izazov kojem se potrebno dodatno posvetiti u narednom periodu. Pristup propisima još nije potpun i potrebno je razviti obuhvat elektronski registar propisa,³ koji će biti javno dostupan, kao i pristup prečišćenim tekstovima.

U oblasti javnih finansija uspostavljena je i ojačana funkcija interne revizije kroz propise, institucionalne postavke i treninge. Planiranje budžeta i izvršenje unaprijedeno je uvođenjem informacijskog sistema upravljanja budžetom.⁴

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).

¹ 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.

² Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave.

³ OECD/SIGMA Izvještaj o mjerjenju početnog stanja: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina, april 2015.

⁴ 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.

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.⁵

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 uskladenosti 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.⁶

U oblasti upravljanja ljudskim resursima značajan napredak ostvaren je u planiranju obuka, razvoju državnih službenika i ocjeni državnih službenika.⁷ Postoje pojedinačni informacijski sistemi za HRM na svim nivoima, ali oni samo djelimično ispunjavaju parametre koje bi trebao sadržavati HRMS.

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 izazova u Izvještaju o mjerjenju 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.⁸ U Republici Srpskoj Ministarstvo pravde je odredeno 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 interresornom stalnom radnom tijelu Vlade.⁹

Aktivnosti Agencije vođene su na nivou institucija Bosne i Hercegovine, na kojem su planovi integriteta i akcioni planovi protiv korupcije pojedinačnih institucija većinom usvojeni.

⁵ Zakon je, prema informacijama iz Republike Srpske, uskladen 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).

⁶ OECD/SIGMA Izvještaj o mjerjenju početnog stanja: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina, april 2015.

⁷ Kroz relizaciju cilja ULJP 6.1 iz RAPI 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.

⁸ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, "Službeni glasnik BiH", br. 103/09.

⁹ 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.

Medutim, Agencija ima ograničena ovlaštenja za provedbu ovih planova.¹

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.² Također, u Federaciji Bosne i Hercegovine se od 2001. godine primjenjuje 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 obavezuće 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 RJJ 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 vodene aktivnosti ka poboljšanju poslovnog okruženja i olakšavanju poslovanja uklanjanjem nepotrebnih administrativnih procedura. Time je značajno ubrzan 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 kataстра 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 integrirani u zajedničku platformu. Uveden je i funkcionalan informacijski sistem e-nabavki, putem kojeg ugovorni organi objavljaju obavještenja i podnose izvještaje. Pokrenut je sistem izdavanja elektronskih ličnih karti. U toku je

¹ Ibid.

² Također, postoji obrazac za podnošenje zahtjeva, a ministarstva su donijela vodiće 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.

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 vodenja 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 obavezognog 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.³

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 gradane 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.

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,

³ 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.

političko upravljanje reformom je izostalo.¹ 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 mјere 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 direktnе 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 mјera iz RAP1;

Potrebu planiranja i iskazivanja finansijskih sredstava za provedbu planiranih strateških mјera 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 mјere blagovremeno prepoznaju i planiraju u srednjoročnim i godišnjim planovima institucija i organa uprave koji su prepoznati kao nosioci tih mјera. U nedostatku jasne identifikacije odgovorne institucije za provedbu reformskih mјera izostaje i planiranje aktivnosti u srednjoročnim i godišnjim planovima institucija i organa uprave, što neposredno utječe na efikasnost provedbe.

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 ranoj 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.²

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.³

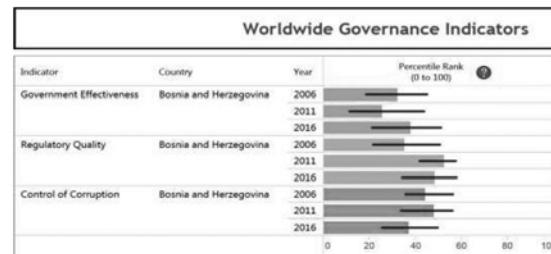


Tabela: Worldwide Governance Indicators, Bosna i Hercegovina, 2006–2016.

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 mјera u Bosni i Hercegovini u ovoj oblasti. U BiH se, shodno ustavnom uredenju 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.

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

² Commission staff working document, Bosnia and Herzegovina 2016 Report, Brussels, 9 November 2016.

³ WorldWide Governance Indicators, 2016, dostupno na <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>.

Provđenja 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.¹ Učinak provđenih 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 donezeni 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 uskladenog s planiranjem budžeta i drugim finansijskim resursima te procesom evropskih integracija, kao i na jačanje organizacijskih i ljudskih kapaciteta sa efikasnom 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 donosioči 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.² Procjena utjecaja propisa i inkluzivnost u donošenju i 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.³ 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 mjeru 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

¹ 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 uskladenosti, 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 odnosa vlade, Parlamenta i/ili predsjednika, te koordinacija poslova evropskih integracija.

² Mogućeg učinka na ekonomski razvoj, socijalne odnose, očuvanje okoliša, poslovno okruženje, međunarodno preuzete obaveze ili slično.

³ Npr. propisi o radu, državnoj i javnoj službi, upravnom postupanju, socijalnom osiguranju i sl.

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, njihovo vezi i pokazateljima za cijelu zemlju može se prevazići unapređenjem saradnje i koordinacije. Provđenjem zajedničkih projekata osiguran je ujednačen metodološki pristup, kao što je slučaj s pravilima za izradu propisa ili metodologijom strateškog planiranja, dok su konačna rješenja prilagođena svakom nivou vlasti i u nekim aspektima se nezнатno razlikuju.

Provđenjem 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), unaprijedenu 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 koherente 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.¹ Uporediv sistem planiranja je u pripremi i za Brčko distrikt BiH. U institucijama Bosne i Hercegovine pravno i metodološki je uredeno srednjoročno i godišnje planiranje, povezano s budžetskim planiranjem.² Srednjoročno planiranje se provodi već treću godinu, a planovi institucija objavljaju putem interneta. Metodološke smjernice za strateško i srednjoročno planiranje koje su postavljene kroz prethodno provedeni zajednički projekt³ 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 planiranja⁴ i Uputstvo o godišnjem planiranju.⁵ 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.⁶

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 rezorda, 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 provjera uskladenosti unaprijeden 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, prilagodene 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 usmjerenе na smanjenje barijera poslovanju, kojima se u značajnoj mjeri poboljšao poslovni ambijent u Bosni i Hercegovini, a slične inicijative su nastavljene.

¹ Strateško planiranje u Republici Srpskoj je uredeno Odlukom o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade Republike Srpske i republičkih organa uprave ("Sl. gl RS", br. 50/16)

² 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.

³ Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika djelovanja, 2012.

⁴ Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH, "Službeni glasnik BiH", br. 44/15.

⁵ Uputstvo o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH, "Službeni glasnik BiH", br. 44/15.

⁶ Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem, "Službene novine Federacije BiH", br. 32/17.

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 supstancialno 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 Reformskih agend 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.

Međuinstитucionalna saradnja i koordinacija unutar upravnih nivoa uredene su poslovničkim normama donosilaca odluka i njihova suštinska provedba je prepostavka 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 predstavlja odbori ili komiteti koji razmatraju nacrte 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 legitimite javnih politika, ali i garancija uspješne provedbe. Provodenje javnih konsultacija, uključujući i online konsultacije, uvedeno je u postupak donošenja propisa, a uspostavljena je i obaveza imenovanja koordinatora za javne konsultacije.⁷ Praćenje i izvještavanje o provedbi pravila o javnim konsultacijama vrši se godišnje u institucijama Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj.⁸ 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 gradani sve češće prate uspješnost provedbe javnih politika, dok su mogućnosti i praksa njihovog uključenja 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 opredjeliti 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. Adekvatnim 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.⁹ U cilju donošenja provodivih i racionalnih odluka potrebno je nastaviti unapređenje pravnih i metodoloških rješenja i osigurati dosljednu praksu primjene ovih

⁷ Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učeštu javnosti i konsultacijama u izradi zakona, "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 123/2008.

⁸ Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine i Republički sekretarijat za zakonodavstvo Republike Srpske.

⁹ Npr. propisi o radu, državnoj i javnoj službi, upravnom postupanju, socijalnom osiguranju i slično.

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.¹ 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 prema zakonodavnim organima tako i prema javnosti afirmacijom mehanizama saradnje i podizanjem kvalitetu izvještavanja kroz fokusiranje na ostvarene ciljeve i željene rezultate politika umjesto na provedene aktivnosti.

5.1.2. Specifični cilj u reformskoj o blasti 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) ²	(2016) – 37,98	(2022) – 42,00
Regulatorni kvalitet (Percentilni rang)	(2016) – 48,56	(2022) – 56
Informacije o zakonima i propisima (%) koji ukazuju potpuno povjerenje i ukazuju povjerenje) Balkan poslovni barometar ³	(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 unaprijedene 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.⁴

Indikatori	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost
Broj upravnih nivoa koji su uspostavili pravni i	(2017) - 0/4	(2022) - 4/4

¹ Mogućeg učinka na ekonomski razvoj, socijalne odnose, očuvanje okoliša, poslovno okruženje, međunarodno preuzete obaveze ili slično.

² The Worldwide Governance Indicators, 2017 Update.

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

⁴ 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>

institucionalni okvir za koordinaciju sadržaja prijedloga politika koje se upućuju na usvajanje donosiocima odluka ⁵		
Desljeđnost centra vlade u postavljanju i provođenju procedura (bodovi) – SIGMA ⁶	(2017) - 1/4 ⁷	(2022) - 4/4

Mjera 2: Unapređenje sistema strateškog, srednjoročnog i godišnjeg planiranja u Bosni i Hercegovini na svakom upravnom nivou kroz međuinsticunalnu 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 unaprijedeni 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 evaluiraće 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 međuinsticunalne 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, Vladu 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 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 ⁸	(2017) – 3/7 ⁹	5/7
Pravni okvir na svakom upravnom nivou omogućava dobro praćenje i izvještavanje (bodovi) - SIGMA ¹⁰	(2017) – 3/8 ¹¹	6/8

⁵ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

⁶ Indicator 2.6.1., Sub-indicator 2., The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 38-39.

⁷ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 48.

⁸ Indicator 2.3.1., Sub-indicator 1, Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 28-29.

⁹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 41.

¹⁰ Indicator 2.5.1., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 35-36.

¹¹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 45.

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 kadrovske 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 načrta zakona, podzakonskih akata, javnih politika i propisa koji su prošli analizu procjene uticaja propisa	(2017) - N/A ²	(2022) 50%
Upotreba procjena regulatornog uticaja (bodovi) - SIGMA ³	(2017) - 0/3 ⁴	(2022) - 2/3

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

Bićе 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 mjeriće biti 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 provedenju politika. Bice revidirani postojeći pravni okviri kojima 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 ⁵	(2017) - N/A ⁶	(2022) - 50 %
Osiguranje kvaliteta procesa javnih konsultacija (bodovi) ⁷ - SIGMA	(2017) - 0/3 ⁸	(2022) - 2/3

Mjera 5: Povećanje efikasnosti i konzistentnosti kroz međuinstitucionalno funkcionalno povezivanje unutar upravnih nivoa i uskladeno djelovanje u izradi i provedbi javnih politika između ministarstva, 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 vlade" i resornih ministarstava, kao i između ministarstava, te između izvršnih i zakonodavnih organa biće unaprijeden sprovodenjem 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 međuministarstvenih konsultacija u procesu izrade načrta 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 ⁹	(2017) - 0/12 ¹⁰	(2022) - 8/12
Procenat načrta politika, planova i/ili propisa vraćenih sa odlučivanja vlade zbog nepotpuno provedenih međuinstitucionalnih konsultacija ¹¹	(2017) - N/A ¹²	(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 kadrovske 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 kadrovske potreba, analiza i analitička procjena radnih mjeseta, 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

¹ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

² Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

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

⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 60.

⁵ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa

⁶ Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

⁷ Indicator 2.11.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 53-54.

⁸ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 65.

⁹ Indicator 2.11.2., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 56-58.

¹⁰ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 65.

¹¹ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

¹² Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

- 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 upravljanju ljudskim potencijalima procesu strateškog odlučivanja - rukovodioći 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.

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.¹ Istraživanja nevladinih organizacija ukazuju na to da obični građani imaju vrlo malo povjerenja u pravičnost procesa zapošljavanja u javnu upravu,² 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 mesta 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",

¹ Vidjeti Izvještaj 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.sigmapublic.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf>.

² Više o ovom pitanju u dokumentu Percepција javne uprave u BiH, Transparency International BiH (2014), dostupno na: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/03/TIBIH-Percepција-Јавне-Управе-БиХ-2014-Web-FIN.pdf>.

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 neažurniranih opisa radnih mjesta, koji bi trebali biti polazna tačka za utvrđivanje ciljeva. Budžetske restrikcije ne dozvoljavaju izdvajanje sredstava za materijalno nagradivanje, 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 uvjeraljivo 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 integrata 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 izgradeni kapaciteti za razvoj funkcije upravljanja ljudskim potencijalima zasnovane na načelima profesionalizma, meritornosti i efikasnosti

Indikator	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Jasnoća u zakonodavnom okviru o obimu državne službe (bodovi) ³ – SIGMA	(2017) 1/2 ⁴	2022 - 2/2
Adekvatnost horizontalnog obima državne službe u oblasti HRM na svim upravnim nivoima (bodovi) ⁵ – SIGMA	(2017) 0/6 ⁶	2022 - 3/6

³ Indicator 3.1.1., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 65-66.

⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 80.

⁵ Indicator 3.1.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 65-67.

⁶ 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 interresornih radnih grupa. Takođe, u organima uprave uspostaviće se samostalna funkcija ULJP koja će predstavljati suštinski podršku unaprijedenju 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 ⁵	(2017) N/A ² 2017 - procenat organa koji su uspostavili	2022 - 80 % organa su uspostavili
Procenat organa uprave/institucija koje dosljedno primjenjuju politiku ULJP u svim oblastima ULJP ³	(2017) 2017 procenat organa koji dosljedno primjenjuju	(2022) - 70 % organa koji dosljedno primjenjuju

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

Ova mjera omogućće dosljednu primjenu principa meritornosti, jednakosti i transparentnosti u procesu selekcije službenika kao i njihovom kasnijem vodenju u službi u pogledu ocjenjivanja, unapređenja, premještaja, obuke i usavršavanja, napredovanja, kao i prestanka službe podrazumijevajući i otklanjanje mogućih slabosti prouzrokovanih arbitarnošću 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 unaprijeđio 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 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 zaposljavanje viših rukovodilaca i rukovodećih državnih službenika kako bi se i kod ovih kategorija dosljedno ispostvao 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	(2017) - 11/18 ⁵	(2022) - 16/18

¹ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

² Tokom 2018. godine izmjeriti će se početna vrijednost i definisati ciljna vrijednost.

³ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim vrijednostima od strane upravnih nivoa (Tokom 2018).

(bodovi) ⁴ - SIGMA		
Primjena procedura zapošljavanja za pozicije u državnoj službi (bodovi) ⁶ - SIGMA	(2017) - 3/18 ⁷	(2022) - 8/18
Primjena procedura zapošljavanja za pozicije viših državnih službenika ⁸ - SIGMA	(2017) - 1,5/ ⁹	(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, izvršićе 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 fukcionalnih 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 unaprijeden i povezan sa procesom ocjenjivanja, te će se redovno provoditi evaluacija efekata obuke na radni učinak zaposlenih. S obzirom na značajnu ulogu ocjene 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 ¹⁰	(2017) - N/A ¹¹	(2022) - N/A Procenat institucija koje su uspostavile
Razvoj, provođenje i praćenje planova za obuku /kroz strateške planove obuku (bodovi) ¹² - SIGMA	(2017) - 1/3 ¹³	(2022) - 3/3

⁵ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 87.

⁴ Indicator 3.3.1., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 75-76.

⁶ Indicator 3.3.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 75-78.

⁷ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 87

⁸ Indicator 3.4.1., Sub-indicator 5., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 85 i 87-88.

⁹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 90.

¹⁰ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

¹¹ Tokom 2018. godine izmjeriti će se početna vrijednost i definisati ciljna vrijednost.

¹² Indicator 3.6.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 100 i 101-102.

¹³ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 94.

Troškovi obuka u odnosu na godišnji budžet za plate (%) ¹ - (SIGMA)	(2017) N/A ²	(2022) N/A Procenat budžetskih sredstava
Postojanje funkcionalnih baza podataka ljudskih potencijala sa podacima o državnoj službi (bodovi) ³ - (SIGMA)	(2017) - 0/4 ⁴	(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 mjeseta, njihovu klasifikaciju i gradaciju. Primjeniče 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. Izvršće se analitička procjena za svako pojedinačno mjesto u državnoj službi kroz intervencije u aktima o sistematizaciji i organizaciji radnih mjeseta.

Indikator	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Pravičnost utvrđivanja osnovne plate u sistemu klasifikacije poslova(bodovi) ⁵ - (SIGMA)	(2017) - 1/4 ⁶	(2022) - 3/4
Dostupnost podataka o plaćama (bodovi) - (SIGMA) ⁷	(2017) - 0/3	(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 nepričasno provođenje disciplinskih postupaka. Takođe preduzimaće se aktivnosti na jačanju svijesti rukovodnog kadra da se propusti u radu sankcionisu na pravičan i blagovremen način. Biće osiguran pravni osnov za donošenje planova integriteta na svim upravnim nivoima i ojačani kapaciteti za njihovu izradu.

Indikator	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Disciplinske mjere koje je potvrdio sud (%) ⁸ - SIGMA	(2017) - 0/4 ⁹	(2022) - 2/4
Postojanje pravnih okvira za integritet u državnoj službi (bodovi) ¹⁰ - SIGMA	(2017) - 0/5 ¹¹	(2022) - 3/5

¹ Indicator 3.6.1., Sub-indicator 12., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 100 i 105-106.

² Tokom 2018. godine izvršće se mjerjenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

³ Indicator 3.2.1., Sub-indicator 7., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 69 i 72-73.

⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 82.

⁵ Indicator 3.5.1., Sub-indicator 4., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 93. i 95. Indikator sadrži odredene modifikacije u odnosu na SIGMA ali će se mjerjenje vršiti prema SIGMA metodologiji.

⁶ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 92.

⁷ Indicator 3.5.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 93-95.

⁸ Indicator 3.7. 1., Sub-indicator 5., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 108. i 111.

⁹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 96.

¹⁰ Indicator 3.7.2., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 112.

¹¹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 97.

Uspostavljeni planovi integriteta u državnoj službi (bodovi) ¹² - SIGMA	(2017) - 0/4	(2022) - 4/4
--	--------------	--------------

Mjera 6: Unapređenje kvaliteta općeg upravljanja u strukturama državne službe

U cilju unapređenja kvaliteta općeg 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
Broj rukovodećih službenika koji su prošli obuku o rukovodnim znanjima i vještinama na svim upravnim nivoima ¹³	(2017) - N/A ¹⁴	(2022) - 90 %
Procenat rukovodilaca čiji je rad ocijenjen od strane nadležnih tijela ¹⁵	(2017) - N/A ¹⁶	(2022) - 90 %

5.3. ODOGOVORNOST

Princip odgovornosti kao jedan od opredjelujućih 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 obećanje u slučajevima odstupanja od propisa.

Organizaciona 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.

¹² Indicator 3.7.2., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 112. i 113.

¹³ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

¹⁴ Tokom 2018. godine izvršće se mjerjenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

¹⁵ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

¹⁶ Tokom 2018. godine izvršće se mjerjenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

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.¹ 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 BiH² i Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave,³ dok je u Republici Srpskoj Zakonom o republičkoj upravi⁴ na cijelovit način uredena navedena oblast. Organizacijsku strukturu javne uprave u Brčko distriktu BiH propisuje Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.⁵

Izvještaj Evropske komisije konstatiše da cjelokupna organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini otežava unapređenje njene odgovornosti uslijed 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 uredeno 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 uslijed 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.⁶ Zbog toga, a uslijed nedostatka mehanizama praćenja ovog aspekta javne odgovornosti na svim nivoima te nedostatnih podataka o praktičnom ostvarivanju prava na obeštećenje za štetu učinjenu nezakonitom radom javnih organa, Evropska komisija⁷ smatra da je normativni okvir regulisanja javne odgovornosti kao pravnog, političkog i moralnog načела nepotpun.

¹ Zakon o ministarstvima i drugim organima Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", br. 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.

² Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH, "Službene novine Federacije BiH", br. 35/05.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Izvještaj Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu, 2016.

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 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 unaprijedenim 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 ⁸	(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 ⁹	(2017) - 27 %	(2022) - 35 %

5.3.3. Mjere

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

Biće uspostavljena racionalna organizacija 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 ekonomске opravdanosti. Pravni okviri će pojasniti odnose subordinacije i koordinacije, modalitete vršenja upravnog nadzora i položaj neovisnih tijela 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 ministerstvima 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

⁸ <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.

⁹ <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.

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) ¹ - SIGMA	(2017) - 1/5 ²	(2022) - 3/5
Odgovornost u izvještavanju između organa centralne vlade i nadležnog ministarstva na upravnim nivoima (bodovi) ³ - SIGMA	(2017) - 0/4 ⁴	(2022) - 2/4

Mjera 2: Povećanje dostupnosti informacija javne uprave

Pravo pristupa javnim informacijama biće unaprijeđeno kroz zakonodavstvo⁵ 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
Sveobuhvatnost praćenja sprovodenja zakona o pristupu informacijama od javnog značaja (bodovi) ⁶ - SIGMA	(2017) - 0/5 ⁷	(2022) - 3/5
Proaktivnost u objavljivanju informacija organa državne uprave na njihovim web stranicama (bodovi) ⁸ - SIGMA	(2017) - 2/5 ⁹	(2022) - 3/5

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

Biće unaprijeden 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 direktni uticaj izvršne vlasti na budžet Institucije ombudsmana, te unaprijeđeni mehanizmi za osiguranje većeg stepena

¹ Indicator 4.1.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 117-119.

² The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 106.

³ Indicator 4.1.1., Sub-indicator 7., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 117. i 121.

⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 106.

⁵ 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 Federacije BiH", br. 32/01 i 48/11; Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 20/01.

⁶ Indicator 4.2.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 123-125.

⁷ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 109.

⁸ Indicator 4.2.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 123 i 125.

⁹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 109.

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 novoima, 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
Stopa implementacije preporuka ombudsmana ¹⁰	(2017) N/A	(2022) - 40 %
Broj predmeta organa uprave (upravnih akata) koje je nadležni sud potvrdio ¹¹	(2017) 0 (nema podataka)	(2022) - 80 %

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 iznenadenje 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 mjerjenje nivoa (ne)zadovoljstva jedan je od načina utvrđivanja prioritetnih 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 duplicitarnih koraka, eliminacija uskih grla itd.), ali i pravnog okvira koji uređuje interakciju korisnika i pružalača 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 uslovjava ostvarivanje usluga.

¹⁰ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

¹¹ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

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 prođene ekonomske krize i stagnantne ekonomije. Zapravo, od subjekata javne uprave se očekuje da više rade, a za manje novca. Rješenje ovog konflikta je u uvodenju 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 uvodenja 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 portalni, 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 multidisciplinaran 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 odredene 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)¹ 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 implemenacijom 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.

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 višečnačne 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").²

Zadovoljstvo korisnika javnih usluga u Bosni i Hercegovini prema podacima Balkan Opinion Barometra za 2016. izgleda ovako:³

Nivo zadovoljstva korisnika	Vrlo loše	Loše	Dobro	Vrlo dobro	Odlično
Vrijeme potrebno za prijavljivanje dokumenta iz javnog registra	16	36	34	8	1
Način tretiranja građana u javnom sektoru (policija, zdravstvo, pravosude 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 poslovanju	55	28	11	1	
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

¹ Način upravljanja organizacijom koji podrazumijeva orientaciju 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.

² 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.

³ Dostupno na <http://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.

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 potrebiti za uspostavljanje elektronskih usluga, no sistem nije zaokružen na svim nivoima niti je usvojen već usaglašeni Okvir interoperabilnosti Bosne i Hercegovine¹ s ciljem provedbe projekata interoperabilnosti i omogućavanja razmjene podataka.²

Sistem jedinstvenog upravnog mjesta, virtualnog 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 orientirane 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 virtualnih jednošalterских 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 pojedinim odredbi o ličnom podnošenju podnesaka praktično onemogućava podnošenje elektronskog podneska. Istim zakonima na sva četiri upravna nivoa regulisano je i pitanje obavezognog 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.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Republike Srpske razvile su odredene 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 regionala, 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.

¹ Vlada Brčko distrikta BiH je 5. septembra 2017. donijela Odluku o usvajanju okvira interoperabilnosti Bosne i Hercegovine.

² Zakon o elektronskom potpisu BiH, "Službeni glasnik BiH", br. 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 Federacije BiH", 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.

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
Percepција građana o transparentnosti javnih usluga (rezultat od 1 do 5) Balkanski barometar ³	(2017) - 2.5	(2022) - 3.5
Opšte zadovoljstvo sa javnim uslugama (%) koji ocjenjuju da su potpuno ili uglavnom zadovoljni) ⁴ (Balkan opinion barometer)	(2017) - 27%	(2022) - 40 %

5.4.3. Mjere

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

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

Biće omogućeno konzistentno uvođenje sistema upravljanja kvalitetom na svim upravnim nivoima kroz uspostavljanje i primjenu mehanizama utvrđivanja potreba i mjerjenja zadovoljstva korisnika usluga u svim institucijama javne uprave. Time će se na objektivan 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, standardiziraće 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 integrисalo u sveobuhvatne sisteme upravljanja kvalitetom, kao što su npr. CAF ili/i ISO. Sistemi upravljanja kvalitetom će se postepeno uvođiti 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 unaprijedjeni načini komunikacije između pružalaca i korisnika usluga te će se olakšati i pojefititi 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. Postiće se puna implementacija interoperabilnosti pripadajuće

³ Balkan Barometer 2017, Public Opinion Survey, pdf, 2017, p. 117.

⁴ <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>

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 izograđene 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 dogadjajima. Kroz definisane mehanizme prilagodavanja 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
% prioritetnih 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: (registrozacija poslovnih subjekata, gradevinska dozvola, obnavljanje ličnih dokumenata, porezi za kompanije, porez) na svakom upravnom nivou	(2017) - 0%	(2022) - 50% ¹ 40 % ² (2022) - 50% 40 % ²
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-zemljinske knjige)	(2022) – 8 (biće odredena 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 mjeru 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 mjeru naknadno, kada su propisi koji korisnicima usluga nameću odredene formalnosti već na snazi. Za takve kontrole će kontinuirano biti provedeni programi obuka državnih službenika kako bi javna uprava bila sposobljena za primjenu unaprijeđenog upravnoprocesnog 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 ³	10 %

¹ Odnosi se na sljedeće usluge: registracija poslovnih subjekata, obnavljanje ličnih dokumenata, porezi za kompanije, porez.

² Odnosi se na uslugu gradevinskih dozvola.

³ 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 UPRAVNIM NIVOA)

S obzirom na to da proces evropskih integracija zahtijeva reformu upravljanja javnim finansijama, dogovoren 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 makroekonomskih 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 makroekonomска 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.⁴

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 poglavla 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 održavaju 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 lijejkova.

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 tržistem dobavljača.

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,⁵ 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, prepoznaće potrebu za preduzimanjem konkretnih

⁴ 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)).

⁵ <http://www.F BiHvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf>.

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 fondu¹ 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 mjerenu 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, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine su u procesu pripreme svojih strategija reforme upravljanja javnim finansijama.²

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.

Poličku odgovornost za provedbu mjeri i aktivnosti utvrđenih Revidiranim Akcionim planom¹ dijele predsjedavajući Vijeće 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	Vijeće ministara BiH	Vlada Federacije BiH	Vlada Republike Srpske	Vlada Brčko distrikta BiH
Političko predstavljanje i upravljanje	Predsjedavajući Vijeće ministara	Premijer	Predsjednik Vlade	Gradonačelnik
Operativno upravljanje	Ured koordinatora za RJU	Ministarstvo pravde ³	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	Ured gradonačelnika ⁴
Koordinacija unutar i s drugim upravnim nivoima	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

¹ http://www.parlamentFBiH.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf.

² Usvojeno na sjednici Vijeće 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.

³ Zaključak Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, br. 78/2017 od 19.1.2017.

⁴ 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.

Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.⁵ Ovim dokumentom definirani su nosioci odgovornosti za koordiniranu provedbu reformskih mjeri 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 mjeru u provedbi reforme, odnosno mjeru koje prepostavljaju saradnju i koordinaciju između upravnih nivoa. Mechanizam upravljanja i koordinacije koji je uspostavljen po upravnim nivoima dopunjeno je strukturama međuvladine saradnje i koordinacije kako slijedi:

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

Radi zajedničkog i koordiniranog osiguranja sredstava za finansiranje zajedničkih i individualnih reformskih mjeru, 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 Prinципa 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 svrshodnu 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 uskladen 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 okviра 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 Vijeće 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

⁵ Usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine 2007. godine.

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 susfinsaniranja 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 mera.
- 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 mera 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 mera. Praćenje i izvještavanje vršit će se u skladu s ustavnim 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 proistječe.

Proaktivni 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, direktni kontakt s građanima, proaktivni 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 poglavljvu 4.5. Revidiranog Akcionog plana 1 (Institucionalno komuniciranje) eksplicitno je navedeno da "bez uspješne unutrašnje i vanjske komunikacije nema uspješne javne uprave",¹ čime je jasno potvrđen 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 mera 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 Ureda 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 javnošću, kontinuiranog rada na polju odnosa s medijima i njihovog praćenja, funkcioniranja sistema postupanja po zakonima o slobodi pristupa informacijama, direktni komunikacije s građanima i trendu rastućeg broja i obima javnih kampanja.²

Organii uprave u Bosni i Hercegovini uglavnom komuniciraju o vlastitim aktivnostima koje građani ne dovode u vezu s procesom reforme javne uprave.³ 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 Percepција javne

¹ Strategija reforme javne uprave, str. 10.

² Polugodišnji izvještaj o napretku praćenja provedbe Revidiranog Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, juli 2016.

³ Analiza stanja i potreba s preporukama u oblasti komuniciranja o reformi javne uprave u BiH, januar 2017.

uprave u Bosni i Hercegovini 2014.,¹ 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.²

Analiza medijskih objava o procesu reforme javne uprave ukazala je na nepostojanje harmoniziranog, konzistentnog i kontinuiranog obavještavanja javnosti od svih organa uprave i njihovih predstavnika o određenim temama vezanim za reformu javne uprave te značaju reforme javne uprave u cijelini 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 proaktivni 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 mnenja, organiziranjem dana otvorenih vrata, promocijom reforme javne uprave na društvenim mrežama i sl.

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 mjerjenje efekata reforme.

¹ Percepcija javne uprave u Bosni i Hercegovini 2014., Transparency International Bosna i Hercegovina, str. 13.

² 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..."

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 Prinike 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 mjerjenja stepena provođenja akcionog plana**, i koji su utvrđeni također pretežno na nivou konkretnih "kratkoročnih" rezultata, direktni rezultat neke aktivnosti,
- **Aktivnosti**, koje ne predstavljaju iscrplju listu aktivnosti za ostvarenje jednog rezultata, već one glavne/osnovne koje se mogu prepoznati. U skladu s tim, aktivnosti su ukrupnjene 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 deduktivni proces u kojem su unesne 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 procjenju 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 mjerjenje indikatora kako se dokument ne bi suvišno opteretio, već će oni biti dio Smjernica za monitoring i evaluaciju Akcionog plana Strateškog okvira 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 funkciranja 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 međuvladinih 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 koordinatori 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 efikasnosti 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. Takoder, opcija je i sastanci resorno nadležnih 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 mjeru 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 uvodenju 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.

Iзвјештавање 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 zasnovat 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 temeljiti izvještavanje i praćenje napretka u realizaciji rezultata. Ključni događaji će po svojoj suštini predstavljati konkretnе direktnе 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 sadržajniji i konstruktivniji 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 mjeru. Kao sastavni dio procesa izrade akcionog plana, odnosno planova, sačiniti 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 obezbijedeni. 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 obezbijeden 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 **dodataknih** 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 rasploživosti 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 mjer 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

Reformска област	Укупно потребно	%
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 Ureda koordinatora u iznosu od oko 6,35 mil. KM u periodu 2017-2020.

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

1. Izdvajanja donatora i domaćih vlasti u **Fond za RJU**. Sredstva Fonda predstavljaju zajednička ulaganja donatora i domaćih vlasti 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 unije¹.
3. Dodatna **budžetska izdvajanja** domaćih vlasti. 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.

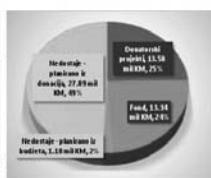
Prema raspoloživim informacijama, ukupno je obezbijedeno ili planirano **26,92 mil. KM** (49% dodatno potrebnih sredstava). Oko 13,34 mil. KM (24%) od ovog iznosa čine sredstva Fonda za RJU, uključujući obezbijedena sredstva za tekuće, odobrene i planirane projekte, kao i planirana izdvajanja domaćih vlasti 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 obezbijedeno 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 vlasti finansiranju dodatnih troškova Strateškog okvira za RJU je oko 2,475 mil. KM, što čini 4% ukupnih dodatnih troškova². 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 / akcionalih planova.

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

Ставка	Развој политика и координација	Државна служба и УУР	Одговорност	Пружење услуга	Укупно у милионима KM	%
A. Potrebna sredstva						
A.1. Razvoj politika i koordinacija	5,27	4,59	4,89	40,37	55,11	100%
A.2. Odgovornost	1,40	3,68	0,81	21,04	26,92	49%
A.3. Fond za RJU	1,40	1,72	0,81	9,41	13,34	24%
A.4. Donatori/projekti	0,00	1,96	0,00	11,62	13,58	25%
A.5. Nedostajuća sredstva	-3,87	-0,91	-4,09	-19,33	-28,19	51%
A.6. Planirano iz budžeta	-0,08	-0,08	0,00	-0,93	-1,10	2%
A.7. Planirano iz denacija	-3,79	-0,83	-4,08	-18,39	-27,09	49%
B. Do staje - planirano iz sredstava						
B.1. Fond za RJU	13,34	13,34	13,34	13,34	13,34	24%
B.2. Fond za RJU - planirano iz budžeta	13,34	13,34	13,34	13,34	13,34	24%
C. Do staje - planirano iz denacija						
C.1. Fond za RJU	13,34	13,34	13,34	13,34	13,34	24%
C.2. Fond za RJU - planirano iz denacija	13,34	13,34	13,34	13,34	13,34	24%



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 vlastima, donatorima i međunarodnim organizacijama u cilju osiguranja nedostajućih sredstava. Ured koordinatora za reformu javne uprave će, u saradnji s koordinatorima entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, nastupati ka međunarodnim donatorima i biti odgovoran za podnošenje budžetskih zahtjeva, u koordinaciji s 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, Koordinatori 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 vezane 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

¹ Ključni preduslovi za realizaciju sektorske budžetske podrške (eng. Sector Budget Support) su: postojanje dobro definiranih vladinih/sektorskih politika, institucionalno uređenje, rukovodjenje i kapaciteti za implementaciju sektorske strategije, koordinacija sektora i donatora, srednjoročni budžetski izgledi za implementaciju sektorskih politika i ocjena ostvarenja. Dodatni kriteriji uključuju: efikasno, učinkovito i transparentno upravljanje javnim finansijama i dogовори о sektorskem budžetu te važeći i projicirani makroekonomski okvir u kojem bi se implementirale sektorske politike.

² 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 vlasti i donatora, nije moguće precizno utvrditi porijeklo finansiranja troškova pojedinačnih mjeru iz Strateškog okvira. Zato nije moguće ni precizno utvrditi doprinos domaćih vlasti implementaciji Strateškog okvira za RJU.

BD	Brčko distrikt
BiH	Bosna i Hercegovina
CAF	Common Assessment 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 pretpripravne pomoći
ISO	International Organization for Standardization
MMF	Medunarodni 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

Na temelju članka 17. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08), članka 8. stavak (2) Odluke o imenovanju predstavnika institucija Bosne i Hercegovine u međuinsticacialne radne strukture za izradu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2016 – 2020. godina ("Službeni glasnik BiH", broj 83/16), a u vezi sa Zaključcima Vijeća ministara Bosne i Hercegovine sa 59. sjednice održane 06. lipnja 2016. godine, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 155. sjednici, održanoj 25. rujna 2018. godine, donijelo je

ODLUKU

O USVAJANJU STRATEŠKOG OKVIRA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI 2018 - 2022.

Članak 1.

(Predmet Odluke)

Ovom Odlukom usvaja se "Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018 - 2022".

Članak 2.

(Sastavni dio Odluke)

Sastavni dio ove odluke je "Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018 - 2022".

Članak 3.

(Stupanje na snagu)

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja i objavljuje se u "Službenom glasniku BiH".

VM broj 211/18
25. rujna 2018. godine
Sarajevo

Predsjedatelj
Vijeće ministara BiH
Dr. Denis Zvizdić, v. r.

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

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 europskog upravnog prostora i istinski raditi u korist građana, pružanjem brzih i pouzdanih usluga. Reforma javne uprave treba omogućiti učinkovit 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 europskih integracija i članstva u Europskoj 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 definirane mјere i aktivnosti će se provoditi na način koji uvažava ustavnu raspodjelu nadležnosti različitih upravnih razina 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 razine 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 suradnju (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 političkoj razini 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 međuinsticacialne 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 svake upravne razine vlasti, a sukladno sa Principima javne uprave koje je definirala SIGMA i to: Razvoj politika i koordinacija; Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima; Odgovornost; Pružanje usluga i Upravljanje javnim financijama.

Radne grupe koje su provodile aktivnosti su:

- Zajednička radna grupa, koju su činili četiri koordinatora za reformu javne uprave i predstavnici iz kabinetra 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 razine vlasti u Bosni i Hercegovini, iz redova viših (rukovođećih) državnih službenika, shodno djelokrugu poslova koji obavljaju.

U izradi Strateškog okvira za reformu javne uprave bio je angažiran 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 razinama 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 ekonomskim subjektima pružila kvalitetnije usluge, poslovala po principima dobre uprave i osigurala provedbu reformi neophodnih za proces europskih integracija.

Strategija reforme javne uprave provodila se kroz Akcijski plan 1 za razdoblje 2006-2010. i Revidirani Akcijski plan 1 za razdoblje 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 potkraj 2015. godine donijeli 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 BiH, 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.

Daljnje unapređenje i poboljšanje javne uprave prepoznato je ne samo kao pretpostavka učinkovitijeg ostvarivanja prava građana već i povećanja konkurentnosti i gospodarskog razvoja te potporu procesu pridruživanja Europskoj uniji. U prilog tome govore, između ostalih, i sljedeći dokumenti:

- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između europskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine, kojim je predviđena uspostava suradnje "s ciljem unapređenje razvoja učinkovite i odgovorne javne uprave u Bosni i Hercegovini"²
- Odluka Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojom je potvrđena Izjava Predsjedništva BiH da će institucije vlasti u Bosni i Hercegovini poduzeti "mjere za jačanje administrativne sposobnosti, unapređenje funkcionalnosti i povećanje učinkovitosti institucija na svim razinama vlasti za preuzimanje i provedbu pravne

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. srpnja 2015. godine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine Odlukom br. 865/2015 od 9. srpnja 2015. godine, Vlada Republike Srpske Zaključkom br. 04/1-012-2-2523/15 od 5. studenoga 2015. i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Aktom br. 01.11-1031DS-02/15 od 5. lipnja 2015. godine.

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

stečevine Europske unije i drugih obaveza za članstvo u Europskoj uniji"³

- Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2015-2018. godine, koja ističe reformu javne uprave kao jedan od ključnih prioriteta "kako bi se osigurala fiskalna održivost i kvalitetno pružanje usluga građanima te naglašava kako ju je potrebno provoditi u tijesnoj vezi s reformama u socio-ekonomskom sustavu i vladavini prava"⁴
- Strategija proširenja Europske unije 2015., koja reformu javne uprave zajedno s vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem svrstava u red prioritetnih pitanja za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Europskoj uniji⁵
- Komunikacija Europske komisije o politici proširenja Europske unije 2016., koja, između ostalog, preporučuje "nastavak reforme javne uprave uskladene s europskim standardima na svim upravnim razinama i jačanje suradnje među različitim razinama vlasti"⁶
- Strategija razvoja Jugoistočne Europe 2020., koja je na regionalnoj razini prepoznaла značaj reforme javne uprave za rast, razvoj i konkurentnost zemalja Jugoistočne Europe kroz komponentu koja se odnosi na upravljanje u funkciji razvoja⁷
- Izvješće osoblja Međunarodnog monetarnog fonda za konsultacije prema članku 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 potkrijepljena je odlukama Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade 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 suradnji sa zajedničkom inicijativom Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj i Europske unije "SIGMA" postavljen je okvir koordiniranog pristupa razvoju novog Strateškog okvira reforme javne uprave na četiri razine vlasti u Bosni i Hercegovini.

Na političkoj razini Strateški okvir za reformu javne uprave usmjerivali 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

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

⁴ Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 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 Europske unije za 2015. godinu dostupna je na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/20151110_strategy_paper_en.pdf i http://europa.eu/wp-content/uploads/2016/11/20161109_strategy_paper_en.pdf.

⁶ Komunikacija Europske komisije s Europskim parlamentom, Vijećem, Europskim ekonomskim i socijalnim komitetom i Komitetom regija o politici proširenja Europske unije, 9. studenog 2016. Brisel, str. 12.

⁷ Strategija Jugoistočne Europe 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, travanj 2016.

donošenje odluka, odnosno usvajanje prijedloga Strateškog okvira za reformu javne uprave.

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

Aktivnosti na izradi Strateškog okvira povjerene su međuinstитucionalnim radnim skupinama, sačinjenim od zastupnika četiri razine vlasti u Bosni i Hercegovini:

1. **Zajednička radna skupina (ZRS)**, koju čine četiri koordinatora za reformu javne uprave, s dodatnim predstavnicima sve četiri razine 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 skupine (TRS)**, koje čine predstavnici resornih institucija sa četiri razine 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 skupina na osnovu Prinципa javne uprave koje je definirala SIGMA: Izrada politika i koordinacija; Javna služba i upravljanje ljudskim potencijalima; Odgovornost; Pružanje usluga i Upravljanje javnim financijama.

Utjecaj javnosti na sadržaj Strateškog okvira osiguran je javnim konzultacijama 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 konzultativnih radionica/seminara. Oba kanala su bila otvorena kako pojedinačno pozvanim tako i svim generalno zainteresiranim predstavnicima civilnog društva, akademiske i poslovne zajednice na četiri razine 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 Europske komisije, naročito segmenti dosadašnjih dvanaest Izvještaja Europske 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 Bosnu i Hercegovinu, 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 razdoblju od 2005. do 2016. godine dolazimo do jednih te istih konstatacija u pogledu stavova Europske komisije o javnoj upravi u BiH koji se mogu svesti na isticanje rascjepkanosti i fragmentiranosti javne uprave, zatim politizacija javne uprave posebno u domenu kadrova pri čemu Europska komisija konstatuje kontinuiran utjecaj političkih autoriteta na izbor kadrova javne uprave. Takođe, konstantne zamjere idu i na transparentnost javne uprave pogotovo u domenu proaktivnog informiranja, nemoć institucije Ombudsmena za ljudska prava

Bosne i Hercegovine, loš i nerazvijen koncept elektronske uprave, neodrživost sustava obuke i usavršavanja kadrova, vodoravnu i okomitu struktuiranost javne uprave pri čemu neodrživo veliki broj institucija direktno odgovara Vijeću ministara, predimenzioniran administrativni aparat u organizacijskom i personalnom pogledu, nerazvijenost kapaciteta za europske integracije i dr.¹ Pri tome, neophodno je naglasiti, da Europska komisija ne precizira na koje upravne razine se konkretne ocjene odnose. Sagledavanje ocjena je ipak potrebno izvršiti prema upravnim razinama 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 dogovoren i prihvaćen dokument pod nazivom Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2015-2018. godina (Agenda). Cjelokupan dokument ima za cilj da se kroz opsežne reformske procese ojačaju kapaciteti Bosne i Hercegovine u pristupanju Europskoj uniji. Agenda sadrži set konkretnih mjera u području reforme javne uprave, pri čemu navodi sljedeće: (1) sve razine 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 kvalificiranosti i rezultata testova kompetentnosti, a organi uprave će obezbijediti zapošljavanje najbolje rangiranih; (3) Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, entetske vlade, vlade kantona i Brčko Distrikta će uvesti ograničenja na zapošljavanje u javnoj upravi sve dok revidirani kadrovski sustavi ne budu doneseni i provedeni (uključujući i korišćenje norme), a ukupan fond plata u javnom sektoru će biti zamrznut do donošenja revidiranog sustava određivanja plata na osnovu vrijednosti i (4) objavljivanje odluka o žalbama u postupcima javnih nabavki (kao zakonska obveza) biće od centralnog značaja za obezbjeđivanje transparentnosti u procedurama nabavki.² Vidljiv napredak u ispunjenju dosadašnjih mjera nalazi se u usvajanju novog radnog zakonodavstva u entitetima.

SIGMA je tokom 2014. godine definirala ukupno 49 principa za Starteški 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 formulirano je pet principa kojih prate pet kvantitativnih i tri kvalitativna indikatora dok su reformske oblasti strukturirane 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 (četiri principa, pet kvantitativnih i tri kvalitativna indikatora) i (5) Financijsko upravljanje u javnom sektoru (16 principa, sa po pet kvantitativnih i kvalitativnih indikatora).³ Kao ključni reformski zahtjevi navedeni su prvo: uspostavljanje liderstva za reformu javne uprave, te da strateški okvir mora pružiti osnovu za provođenje prioritetnih reformskih aktivnosti odgovarajućim redoslijedom, u

¹ Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, Europska komisija, Brisel, 2016, str. 10. Vidjeti i ostale izvještaje.

² Vidjeti: http://www.vijeceministra.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.

³ The Principles of Public Administration, An Overview, OECD, SIGMA, EU, 2014. dostupno na: <http://www.sigmapublicadministration.eu-enlargement.htm>, pristupljeno: 18.08. 2017. godine.

skladu sa finansijskim mogućnostima vlade i drugo: rukovodstvo reforme javne uprave omogućava upravljanje i usmjeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za provođenje i obezbeđuje profesionalnu administraciju potrebnu za provođenje reformi. Kao strateški principi navedeni su: (1) Vlada je izradila i donijela djelotvoran program RJJU kojim se rješavaju ključni zahtjevi; (2) RJJU se provodi svršishodno, ciljevi ishoda reforme su utvrđeni i redovno se prate; (3) Obezbijedena je finansijska održivost RJJU; (4) RJJU 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.¹

Valja napomenuti, da su prvi put zemljama potencijalnim kandidatima i kandidatima za Europsku 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 europskog upravnog prostora pa je tako i konvergencija domaćeg sa europskim upravnim prostorom realnija. Kvalitativni indikatori mjere zrelost određenih komponenti javne uprave skalom od 1 do 5, pri čemu je 1 najniži, a 5 najviši rezultet. Podaci koji predstavljaju dokaz monitoringa indikatora prikupljaju se godišnjim procesom procjene stanja koju vrši OECD-SIGMA. Stupanj do kojeg konkretna država kandidat ili potencijalni kandidat primjenjuje ove principe u praksi predstavlja pokazatelj kapaciteta njene javne uprave da učinkovito provodi *acquis communautaire*, u skladu sa kriterijima koje je definiralo Vijeće Europe u Kopenhagenu 1993. godine i u Madridu 1995. godine.²

SIGMA je već 2017. godine, otisla korak dalje i promovirala nove Prinципe 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: Vodenje reforme javne uprave i odgovornost za njeno provođenje je uspostavljeno i strateški okvir predviđa provođenje prioritetnih i podijeljenih reformskih aktivnosti usklađenih sa finansijskim okolnostima vlade. Prema navedenom definirana 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 svršishodno, 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 upravljuju reformskim planom i implementacijom reforme.³

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

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

¹ Ibid., p. 9.

² Đurović, G.: Izazovi reforme javne uprave u kontekstu europskih integracija i u funkciji gospodarskog razvoja, eksterna analiza, Projekt: Izrada strateškog okvira za strategiju za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine, Lucid Linx, Sarajevo, 2016, str. 11.

³ 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 akcijski plan/planovi fokusirani su na ciljeve i mjeru koji će se provoditi na ove četiri razine uprave, pri čemu aktivnosti na svakoj razini 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 razraduju mjere i aktivnosti te iskažu specifični prioriteti i interesi svakog nivoa uprave.

U pogledu donošenja Akcionog plana/planova, primjenjivice 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 bolja kvaliteta dokumenata. Usvajanje Akcionog plana/planova izvršiće se u roku od šest mjeseci od dana usvajanja strateškog okvira. Upravne razine će u skladu sa potrebama i ustavnim nadležnostima, te specifičnostima sustava javnih uprava i opsegu reformskih aktivnosti koje će provoditi, razvijati sopstvene akcijske 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 sve četiri razine vlasti, koja će osigurati i poštivati principe europskog upravnog prostora na kojima počiva funkcioniranje javne uprave u Europskoj uniji i doprinjeti uspješnom procesu pridruživanja i pristupanja te osigurati poštivanje javnog interesa i kvalitetno zadovoljenje potreba građana i ekonomskih 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 Europske unije i načelima dobrog upravljanja.

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

Imajući u vidu u poglavljju 1.3. navedene Izvještaje EK i izvještaje i preporuke SIGMA, odredbe Reformskog agende za Bosn i Hercegovinu, 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 europskog upravnog prostora;
- 2) Uspostavljanje korisnički orijentisane i transparentne javne uprave;
- 3) Izgradnja profesionalnog i depolitiziranog službeničkog sustava zasnovanog na principima merit sustava i
- 4) Uspostavljanje racionalne, koherentne, učinkovite, efektivne, i odgovorne organizacione strukture javne uprave, na svakoj razini upravne vlasti.

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

- Unaprijeden rad javne uprave u skladu sa principima Europskog upravnog prostora

Djelotvornost vlasti - pokazatelj Svjetske banke - percentilni rang (0-100), Bosna i Hercegovina prema posljednjem dostupnom mjerenu WGI 2017, za 2016. godinu ima rang 37, 98.

- Pojednostavljen postupak pružanja usluga u funkciji podrške gospodarskom razvoju

Napredak na listi Svjetske banke Doing Business, Bosna i Hercegovina je u rangu 86 od 190, prema Izvještaju Svjetske banke Doing Business 2018.

- Kvaliteta usluga prilagođena stvarnim potrebama korisnika, koja prati razinu 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 Europskoj uniji Bosna i Hercegovina prema posljednjem mjerenu prema WGI 2017, za 2016. godinu, u domenu regulatorne kvalitete ima rang 48, 56.

Također, napredak Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja EU sagledava se svake godine kroz Izvještaje EK.

Princip kompetentnosti i vrednovanja rezultata rada afirmiran kao temeljni princip upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi

Sistematisacija zaposlenika 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 ostvarice se kroz specifične ciljeve i mjere navedene u poglavljiju V Strateškog okvira, koje sadrži i indikatore utjecaja 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 opsega, strukture, nosilaca i rokova temelji se na opredjeljenjima prethodno usaglašenog Operativnog plana:

"Strategija za RJU i Akcijski plan će uključiti institucije državne razine, dva entiteta i Brčko distrikt kao provodioce mjera. Strategija za RJU i Akcijski plan neće uključiti kantone i općine kao direktnе institucije provodioce. Međutim, kada to bude potrebno, i u pojedinim stubovima ili ciljevima aktivnosti će se provoditi na razini kantona i/ili općina, što će biti naznačeno u provedbenim dokumentima (akcijski planovi). Fokus Strategije za RJU na državni, entitetske i razinu Brčko distrikta omogućiti će usmjereni proces odlučivanja i ciljanju dodjelu sredstava."¹

Uvažavajući zajedničke i opće strateške ciljeve definirane Strateškim okvirom za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, svaka upravna razina u Bosni i Hercegovini može donijeti posebne provedbene dokumente (akcione planove) u kojima će se definirati specifičnosti javne uprave te upravne razine vlasti, kao i njihove potrebe i prioriteti.

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 sustavima, a koji će osigurati efikasnije provođenje obveza 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, suradnje i koordinacije.

Strateški ciljevi koji se određuju ovim Strateškim okvirom su zajednički i opći okvir za sve razine 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. Svaka razina vlasti ima autonomiju kada je riječ o uređenju i organizaciji sustava 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 konzultacija i strukturirane suradnje (imenovanih) zastupnika 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 sustava organizacije javne uprave u Bosni i Hercegovini, a uzimajući u obzir kompleksnost reforme javne uprave, Strateški okvir reforme javne uprave i prateći akcijski 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 razini kantona i/ili općina što će biti naznačeno u provedbenim dokumentima (akcijski planovi).

U pogledu uloge kantona, upravna razina Federacije Bosne i Hercegovine može odlučiti, kroz poseban Akcijski plan u kojim aktivnostima i u kojem opsegu će kantoni biti uključeni u reformskom procesu. Pri tome, imaće se u vidu ustavna raspodjela nadležnosti između Federacije Bosne i Hercegovine i njenih kantona kao i racionalnost i cjeljednost ukupnog reformskog zahvata. Takođe, svaka upravna razina koja u svom sastavu ima jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi), kroz poseban Akcijski plan, može odlučiti o njihovoj uključenosti u proces reforme javne uprave. Pri tome, imaće se u vidu samostalnost jedinica lokalne samouprave u domenu izvornih poslova shodno principima Europske povelje o lokalnoj samoupravi kao i postojeća zakonska rješenja koja jamče njihovu samostalnost. Strateški okvir ničim ne smije ograničavati pravo na lokalnu samoupravu. Također, Strateški okvir se može osvrnuti na ulogu jedinica lokalne samouprave u domenu prenesenih poslova.

Usaglašene reformske aktivnosti provode se putem zajedničkih mjera, koje pretpostavljaju određeni stupanj koordinacije i usaglašavanja između razina vlasti, te putem mjera i aktivnosti koje svaka razina vlasti pojedinačno preduzima radi dostizanja strateških ciljeva. Na osnovu zajedničkih i općih strateških ciljeva svaka upravna razina u Bosni i Hercegovini može dalje razviti i prilagoditi provedbene dokumente u kojima se adresiraju specifične potrebe i prioriteti te razina vlasti. Također, imajući u vidu uvođenje srednjoročnog i godišnjeg planiranja na svim razinama 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 cijelovit način jeste preuzimanje i dosljedna primjena sustava 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.

¹ Operativni plan za pripremu novog strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, str. 15.

Koordinacija u provedbi reformskih mjera između razina vlasti u Bosni i Hercegovini podrazumijeva i aktivnu suradnju 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 Europske 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 sve razine vlasti u Bosni i Hercegovini u skladu sa Odlukom o sustavu koordinacije procesa europskih integracija u Bosni i Hercegovini.

Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini postavljen je prema strukturi Principa javne uprave, koje je Europska unija uspostavila radi praćenja razvoja upravnih kapaciteta zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u Europsku uniju.¹ Principi javne uprave su vodič i orijentir prema kojem će se usmjeravati aktivnosti u provedbi reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini s ciljem usklajivanja sa standardima europskog upravnog prostora u oblastima:

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

Korištenje Principa javne uprave kao vodilje omogućuje usklajivanje sa zahtjevima Europske 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 Europskoj uniji trebaju slijediti tokom procesa europskih 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. Sam koncept "dobre uprave" postepeno su definirale države Europske unije i on je uključen u Povelju o temeljnim pravima Europske unije. Pojam "europskog 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 razdoblje od 2018. do kraja 2022. godine imajući u vidu programsko razdoblje IPA II i trajanje glavnih regionalnih i inicijativa Europske unije (npr. EU 2020, SEE 2020). Uzimajući u obzir vremenski okvir Reformskog planiranja, kapacitet predviđanja i kompleksan proces pripreme dokumenata strateškog planiranja te dinamiku usvajanja Strateškog okvira, razvit će se akcijski planovi za dva razdoblja:

1. Akcijski plan/planovi za 2018-2020.
2. Akcijski plan/planovi za 2021-2022.

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

¹ Principi definiraju ono što u praksi podrazumijeva dobro upravljanje i navode osnovne zahtjeve koje države kandidati za članstvo u Europskoj uniji trebaju slijediti tokom procesa europskih 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.sigmapublicadministration.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>.

4. POSTIGNUĆA PRETHODNE STRATEGIJE I OCJENE STANJA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI 4.1 PROVEDBA AKCIJSKOG PLANA 1 I REVIDIRANOG AKCIJSKOG PLANA 1

Strategija RJJU sa svojim akcijskim planovima predviđala je kratkoročne i srednjoročne reforme u šest reformskih stubova: 1) Strateško planiranje, kapaciteti za izradu politika i koordinaciju; 2) Javne financije; 3) Upravljanje ljudskim resursima; 4) Upravni postupak i upravne usluge; 5) Institucionalna komunikacija; 6) Informacijske tehnologije/e-Uprava. Za vodoravne sustave 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 razinama značajno razvijeni vodoravni upravljački sustavi i kapaciteti predviđeni Strategijom, ali strateški ciljevi nisu u potpunosti ostvareni. Reformске mjere provođene su na osnovu više akcijskih planova:

- Od 2006. do 2010. provedeno je 52,28% mjera Akcionog plana 1²
- Od polovine 2011. do 2014. provedeno je 61% mjera Revidiranog Akcionog plana 1³
- Do kraja 2016. provedeno je ukupno 68% mjera Revidiranog Akcionog plana 1⁴

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

	BiH	FBiH	RS	BDBiH	PROSEK
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 razinama 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.⁵ Provedbom reformskih mjera stvoreni su i uslovi za aktivno uključenje građana i javnosti u proces donošenja propisa na svim upravnim razinama, a na državnoj razini, razinama Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske i za procjenu utjecaja propisa. Dodatno, značajno su unaprijedene funkcije vezane za pripremu i praćenje politika i propisa.

Izazovi koji se nameću vezani su za dalje unapređenje sustava planiranja na svakoj upravnoj razini, prioritizaciju i

² Analiza provedbe Strategije reforme javne uprave, Ured koordinatora za reformu javne uprave, radni načrt, travanj 2016.

³ Godišnji izvještaj o praćenju napretka implementacije RAP1 za 2014. godinu.

⁴ 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.

⁵ Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave.

posebno povezivanje s proračunskim planiranjem, odnosno programskim proračunom, jačanje funkcije koordinacije i kontrole kvalitete politika i propisa na svim upravnim razinama i koordinacija pitanja europskih 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 konzultacija i procjene utjecaja ostaje izazov kojem se potrebno dodatno posvetiti u narednom razdoblju. Pristup propisima još nije potpun i potrebno je razviti obuhvatan elektronski registar propisa, koji će biti javno dostupan, kao i pristup prečišćenim tekstovima.¹

U oblasti **javnih financeja** uspostavljena je i ojačana funkcija interne revizije kroz propise, institucionalne postavke i treninge. Planiranje proračuna i izvršenje unaprijeđeno je uvođenjem informacijskog sustava upravljanja proračunom.²

U posljednjih pet godina donošenje proračuna je kasnilo, što pokazuje i neke slabosti sustava planiranja proračuna. 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 sustava, 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 Europske unije. Institucionalna postavka sustava nabavki je dobro definirana.

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

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.³

Razvoj vrhovnih revizorskih institucija (VRI) napreduje i one podnose izvještaje Parlamentarnoj skupštini na državnoj razini, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, 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 razine osoblja ispod ovlaštenih razina, što za rezultat ima smanjenu pokrivenost obaveznih revizija.⁴

U području **upravljanja ljudskim resursima** značajan napredak ostvaren je u planiranju obuka, razvoju državnih službenika i ocjeni državnih službenika.⁵ Postoje pojedinačni

¹ OECD/SIGMA Izvještaj o mjerjenju početnog stanja: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina, travanj 2015.

² Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, koju su usvojili Vijeće ministara Bosna i Hercegovine Odlukom br. 05-07-1-1724-15/15 od 10. srpnja 2015. godine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine Odlukom br. 865/2015 od 9.srpna 2015. godine i Vlada Brčko distrikta Aktom br. 01.11-1031DS-02/15 od 5. lipnja 2015. godine.

³ Zakon je, prema informacijama iz Republike Srpske, uskladen s tzv. mekim izvorima prava Europske unije u oblasti JPP-a, odnosno sa Smjernicama Europske komisije za uspešan 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).

⁴ OECD/SIGMA Izvještaj o mjerjenju početnog stanja: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina, travanj 2015.

⁵ Kroz relizaciju cilja ULJP 6.1 iz RAP1 na sve četiri upravne razine usvojeni su pravilnici o ocjenjivanju, kojima je uvedena obveza održavanja godišnjih razgovora

informacijski sustavi za HRM na svim razinama, ali oni samo djelomično ispunjavaju parametre koje bi trebalo sadržavati HRMIS.

Međutim, politike upravljanja ljudskim resursima i razvoja na osnovu zajedničkih i harmoniziranih principa nisu ustanovljene. Prisustvo izravnog ili neizravnog političkog utjecaja na imenovanja osoba na višim rukovodećim pozicijama identificiran je kao jedan od izazova u Izvještaju o mjerjenju 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.⁶ U Republici Srpskoj Ministarstvo pravde je određeno za nositelja i koordinatora svih antikorupcijskih aktivnosti i pruža administrativnu, tehničku i logističku pomoć Komisiji za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije Republike Srpske kao interresornom stalnom radnom tijelu Vlade.⁷

Aktivnosti Agencije vođene su na razini institucija Bosne i Hercegovine, na kojem su planovi integriteta i akcijski planovi protiv korupcije pojedinačnih institucija većinom usvojeni. Međutim, Agencija ima ograničene ovlasti za provedbu ovih planova.⁸

Područje **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 područje 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 razinama. U Republici Srpskoj se primjenjuju uputstva i standardi iz 2001. godine, kada je na snagu stupio Zakon o slobodi pristupa informacijama.⁹ Također, u Federaciji Bosne i Hercegovine se od 2001. godine primjenjuje 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 neovisne nadzorne institucije o pristupu javnim informacijama, koje imaju pravo izdati obvezujuće odluke i smjernice o provedbi pristupa javnim informacijama, i nema mehanizama za monitoring otkrivanja informacija. Samo na razini institucija Bosne i Hercegovine je Upravni inspektorat Ministarstva pravde (MP) zadužen za inspekciju i monitoring u oblasti javnih informacija.

državnog službenika i njegovog neposredno nadređenog, a ocjena radne uspješnosti vezana je za stupanj ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva, što ranije nije bio slučaj. Obuke za upravljanje učinkom uključene su u redovni program obuka.

⁶ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, „Službeni glasnik BiH“, br. 103/09.

⁷ 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 Republici Srpskoj) trebali bi svoje planove integriteta usvojiti do prosinca 2017. godine.

⁸ Ibid.

⁹ Također, postoji obrazac za podnošenje zahtjeva, a ministarstva su donijela vodiće 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 izmijene 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.

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 razinama. Uspostavljen je i portal e-vlade Republike Srpske, koji uključuje najvažnije informacije o uslugama koje se nude građanima.

Provredbom 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 ubrzani postupak registracije poslovnih subjekata, a troškovi smanjeni. Posebno je evidentan napredak koji su u pravcu pružanja elektronskih usluga poslovnim subjektima učinili porezni 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 razinama 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 integrirani u zajedničku platformu. Uveden je i funkcionalan informacijski sustav e-nabavki, putem kojeg ugovorni organi objavljaju obavještenja i podnose izvještaje. Pokrenut je sustav izdavanja elektronskih ličnih karti. U toku je realizacija ICIS projekta Svjetske banke čiji je cilj uspostavljanje četiri GSB-a (Government Service Bus) i točke za posredovanje u razmjeni podataka između različitih upravnih razina, gdje bi se podaci iz različitih registara razmjenjivali i koristili.

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

Unaprijeden je upravni postupak na svim upravnim razinama putem izmjena osnovnih zakona koje omogućavaju elektronsku komunikaciju uprave s građanima. Radi efikasnijeg vođenja žalbenog postupka uvedena je obveza meritornog postupanja drugostupanjskog tijela u slučaju ponovo izjavljene žalbe protiv rješenja prvostupanjskog tijela u istom predmetu. Zakonima o upravnom postupku na sve četiri upravne razine regulirano je i pitanje obavezognog 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 razinama.

S ciljem osiguranja kvalitete upravljanja u tijelima uprave, Vijeće ministara BiH podržalo je uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u institucijama Bosne i Hercegovine, a institucionalizacija ovog instrumenta tek predstoji.¹

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 razini 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 gradane 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.

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 nositelja nekih reformskih mjera, dugotrajno usaglašavanje projektnih dokumenata, složene postupke javnih nabavki i izazove u integriranju 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 političkoj, operativnoj i tehničkoj razini 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.² Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i europske 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 razdoblju potrebno osigurati jasnu političku podršku za dalju reformu javne uprave, jasno definirati institucionalnu odgovornost za reformske mјere te ojačati ulogu koordinatora za reformu javne uprave na svim upravnim razinama;
- Potrebu unapređenja sustava praćenja i evaluacije prema pokazateljima učinka. Okvir praćenja i evaluacije uspostavljen prethodnom Strategijom ustanovio je indikatore koji su bili vezani uglavnom za procese i izravne 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 učinaka ostvarenih mјera iz RAP1;
- Potrebu planiranja i iskazivanja finansijskih sredstava za provedbu planiranih strateških mјera s obzirom na to da prethodna Strategija nije pokazala potrebna finansijska sredstva. Provedba prethodne Strategije je, pored proračunskih sredstava, bila u velikoj mjeri oslonjena na sredstva Fonda za reformu javne uprave kao zajedničkog instrumenta financiranja 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

¹ VMBiH zaključkom iz rujna 2015. ovlastilo je PARCO da u suradnji s ADSBiH i BAS-om pripremi okvirni plan za uvođenje upravljanja kvalitetom u institucijama Bosne i Hercegovine i koordinira njegovu provedbu.

² 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, travanj 2007.

reformske mjere blagovremeno prepoznaju i planiraju u srednjoročnim i godišnjim planovima institucija i organa uprave koji su prepoznati kao nosioci tih mjer. 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 učinkovitost provedbe.

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 Europske komisije za Bosnu i Hercegovinu objavljenom krajem 2015. godine. U tom je izvještaju konstatovano da je Bosna i Hercegovina u **ranoj 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 sustav 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.¹

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 inzistirao na mjerama za **jačanje administrativnih kapaciteta i povećanje učinkovitosti javnih institucija na svim razinama 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 strukturalnih, fiskalnih i finansijskih reformi radi smanjenja javne potrošnje, ograničavajući trenutno neprioritetno trošenje kako bi se stvorio prostor za investicije u infrastrukturu i poboljšanje učinkovitosti javnih financija.

Napredak u prilagodbi javne uprave zahtjevima procesa pristupanja i pridruživanja Europskoj 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 Europsku 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.

Kvaliteta 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 regulatorne kvalitete je ispod 50, što je najniži indeks od svih zemalja Zapadnog Balkana.²

¹ Commission staff working document, Bosnia and Herzegovina 2016 Report, Brussels, 9 Studeni 2016.

² WorldWide Governance Indicators, 2016, dostupno na <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>.

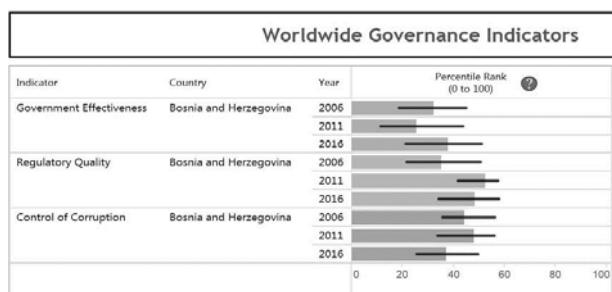


Tabela: *Worldwide Governance Indicators*, Bosna i Hercegovina, 2006–2016.

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 sustav razvoja i provedbe politika koji treba osigurati informirano, inkluzivno i transparentno donošenje odluka u najboljem interesu građana i ukupnog gospodarskog i socijalnog razvoja. Ovo su ujedno i osnovni pravci reformskih mjera u Bosni i Hercegovini u ovoj oblasti. U Bosni i Hercegovini se, shodno ustavnom uredjenju i ustavnoj raspodjeli nadležnosti, javne politike oblikuju i provode na više razina vlasti, a sustavi 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 sustav donošenja odluka na svim upravnim razinama.³ Učinak provedenih reformskih mjera može se sagledati i kroz unapredjenje sustava razvoja politika i koordinacije, čiji se razvoj može pratiti u dva pravca. Kada je u pitanju donošenje propisa, na svim upravnim razinama 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 konzultacija te procjene učinka propisa do praćenja provedbe, izvještavanja i evaluacije. Dakle, uredene 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 razinama ojačane funkcije potrebne za organiziran sustav donošenja odluka. U nastavku reforme potrebno se fokusirati na konzistentnost i unapredjenje sustava (strateškog, srednjoročnog i godišnjeg) planiranja uskladenog s planiranjem proračuna i drugim finansijskim resursima te procesom europskih integracija, kao i na jačanje organizacijskih i ljudskih kapaciteta za efikasnu provedbu politika u organima uprave na svim upravnim razinama.

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 donosici odluka na upravnim razinama u Bosni i Hercegovini u

³ Principima javne uprave za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Europsku 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 odnosa vlade, Parlamenta i/ili predsjednika, te koordinacija poslova europskih integracija.

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.¹ Procjena utjecaja propisa i inkluzivnost u donošenju i provedbi učinka politika formalno su uvedeni u procedure donošenja odluka na svim upravnim razinama u Bosni i Hercegovini, a razina i opseg primjene varira. Adekvatnijim planiranjem dinamike zakonodavne aktivnosti bilo bi nužno osigurati primjenu ovih instrumenata kod zakona kojima se uvode neka sustavna rješenja, a shodno resursima i kapacitetima i za ostale instrumente politika.² Radi donošenja provodivih i racionalnih odluka potrebno je nastaviti unapređenje pravnih i metodoloških rješenja i osigurati dosljedniju praksu primjene tih instrumenata na svim upravnim razinama, uključivši i mјere unapređenja organizacijskih struktura i jačanje 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 suradnje i podizanjem kvalitete 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 dovoljnjoj 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 ospozobljavanje kako bi ove promjene donijele i novu kvalitetu u razvoju javnih politika. Kroz sustave upravljanja ljudskim resursima, dakle unapređivanjem planiranja i upravljanja ljudskim resursima na svim upravnim nivoima, potrebno je osigurati dostupnost službenika ospozobljenih za poslove analize i planiranja, a putem akata o unutrašnjoj organizaciji bolju vodoravnu prohodnost funkcija analize i planiranja.

5.1.1. Postojeće stanje

Sustav 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 Europskoj uniji i posebno funkcionalnog djelovanja unutar EU.

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

U uslovima djelovanja više sustava razvoja politika nedostatak ili neu jednačenost informacija o svim javnim politikama, njihovoj vezi i pokazateljima za cijelu zemlju može se prevazići unapređenjem suradnje i koordinacije. Provedbom zajedničkih projekata osiguran je ujednačen metodološki pristup, kao što je slučaj s pravilima za izradu propisa ili metodologijom strateškog planiranja, dok su konačna rješenja prilagođena svakoj razini vlasti i u nekim aspektima se neznatno razlikuju.

¹ Mogućeg učinka na ekonomski razvoj, socijalne odnose, očuvanje okoliša, poslovno okruženje, međunarodno preuzete obaveze ili slično.

² Npr. propisi o radu, državnoj i javnoj službi, upravnom postupanju, socijalnom osiguranju i sl.

Provedbom Strategije za RJU u prethodnom razdoblju u značajnoj su mjeri izgrađeni brojni elementi sustava razvoja javnih politika i planiranja na razini Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srpske, dok se sličan sustav gradi za Vladu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Ovaj napredak se sumarno odnosi na uspostavu funkcija strateškog, srednjoročnog i godišnjeg planiranja, uspostavu sustava proračunskog planiranja (srednjoročnog i godišnjeg), unaprijeđenu transparentnost i pripremu sjednica donositelja odluka te njihovo praćenje i izvještavanje, uvođenje analitičkih alata u proces donošenja propisa, kao što su procjena učinka propisa ili provedba javnih konzultacija, te jačanje koordinacije politika i razvoj organizacijskih i ljudskih resursa unutar svake upravne razine. Predstojeći izazovi u novom reformskom ciklusu odnose se na unapređenje i povezivanje elemenata funkcija strateškog planiranja i razvoja javnih politika u konzistentne i koherentne sustave odlučivanja, uspostavu efikasnijih mehanizama provedbe već uspostavljenih pravila te unapređenje organizacijskih struktura i jačanje ljudskih resursa za ove funkcije na svakoj upravnoj razini, uz paralelno jačanje informatičke podrške procesu planiranja.

Strateško planiranje: na razini 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 proračunskim planiranjem. Koordinativna funkcija planiranja povjerena je Zavodu za programiranje razvoja Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Generalnom sekretarijatu Vlade Republike Srpske.³ Uporediv sustav planiranja je u pripremi i za Brčko distrikt Bosne i Hercegovine. U institucijama Bosne i Hercegovine pravno i metodološki je uredeno srednjoročno i godišnje planiranje, povezano s proračunskim planiranjem.⁴ Srednjoročno planiranje se provodi već treću godinu, a planovi institucija objavljaju putem interneta. Metodološke smjernice za strateško i srednjoročno planiranje koje su postavljene kroz prethodno provedeni zajednički projekt⁵ bile su osnova za razvoj odgovarajućih metodoloških rješenja na svim upravnim razinama. Na razini institucija Bosne i Hercegovine dodatno su usvojeni Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja⁶ i Uputstvo o godišnjem planiranju.⁷ Na razini institucija Bosne i Hercegovine i Republike Srpske doneseni su i odgovarajući metodološki priručnici, a u Federaciji Bosne i Hercegovine čeka se donošenje provedbenih akata Zakona o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine.⁸

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 finančija i trezora, Direkcija za

³ Strateško planiranje u Republici Srpskoj je uredjeno 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)

⁴ Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH" br. 62/14 i Odluka o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvještavanja o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", br. 14/14.

⁵ Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika djelovanja, 2012.

⁶ Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", br. 44/15.

⁷ Uputstvo o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH" br. 44/15.

⁸ Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem, "Službene novine FBiH" 32/17.

gospodarsko planiranje i Generalni sekretarijat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine), te je potrebno ojačati međusobnu koordinaciju i suradnju. Funkcija strateškog (srednjoročnog) planiranja je operativno povjerena sekretarima ministarstva, odnosno drugih organa uprave i institucija na svim upravnim razinama.

Razvoj politika i koordinacija: u prethodnom razdoblju razvijen je pravni i metodološki okvir razvoja politika i otpočeo proces institucionalne izgradnje za vršenje ove funkcije. Proces izrade zakona i drugih pravnih akata, primjena nomotehničkih standarda i alata za procjenu utjecaja ili provjeru uskladenosti unaprijeđen je primjenom metodološki unificiranih Pravila za izradu pravnih propisa (koje su usvojili zakonodavni organi) i poslovničkim aktima donositelja odluka. Pravila su praćena i izradom priručnika i metodoloških uputstava koja su na liniji prethodno izrađene Metodologije za razvoj javnih politika, prilagodene svakoj upravnoj razini. Na svim upravnim razinama donesena su pravila o provedbi procjene učinka propisa i provedbi javnih konzultacija 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 gospodarske odnose i regionalnu suradnju, dok je na razini Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Vlade Federacije Bosne i Hercegovine ova uloga dodijeljena Generalnom sekretarijatu. Dodatno, na razini oba entiteta provodene 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 supstancialno 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 prije neposredne izrade normativnog akta.

Međuinstitutionalna suradnja i koordinacija unutar upravnih razina uredene su poslovničkim normama donosilaca odluka i njihova suštinska provedba je pretpostavka kvaliteta konačnih rješenja. Proces međuresornih konzultacija 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 konzultacija predstavljaju odbori ili komiteti koji razmatraju nacrte i prijedloge propisa prije sjednica, a koji su u funkciji mehanizma meduresornog usaglašavanja i rješavanja neusaglašenih stavova prije sjednica. Informacije o učincima njihovog djelovanja potrebno je učiniti javno dostupnim.

Inkluzivnost i uključenje javnosti u kreiranje propisa i politika je legitiman čimbenik javnih politika, ali i jamstvo uspješne provedbe. Provodenje javnih konzultacija, uključujući i online konzultacije, uvedeno je u postupak donošenja propisa, a uspostavljena je i obveza imenovanja koordinatora za javne

konsultacije.¹ Praćenje i izvještavanje o provedbi pravila o javnim konzultacijama vrši se godišnje u institucijama Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj.² U praksi se konstatuje da se procesu javnih konzultacija 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 uključenja u fazi kreiranja politika ograničeni.

Procjena učinka propisa je analitički alat koji treba omogućiti i podržati odlučivanje na osnovu dokaza. Donosiocu odluka trebaju biti adekvatno informirani o mogućim opcijama i izboru instrumenta reguliranja, utjecaju propisa i politika ili o potrebnim sredstvima za provedbu kako bi se mogli opredjeliti za odgovarajuće rješenje. To, međutim, nije redovna praksa i ovaj alat se ne primjenjuje ujednačeno na svim upravnim razinama. Neznatan je broj ključnih, sustavnih 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 uvođe neka sustavna rješenja, a shodno resursima i kapacitetima i za ostale instrumente politika.³ 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 razinama, 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.⁴ Praćenje provedbe koje vrši nadležni organ (ministarstvo) nerijetko se fokusira na provedene aktivnosti, a ne na razinu 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 prema zakonodavnim organima tako i prema javnosti afirmacijom mehanizama suradnje 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 sustavu upravljanja razvojem i procesu donošenja odluka u javnoj upravi

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Djelotvornost vlasti (Percentilni rang) ⁵	(2016) - 37,98	(2022) - 42,00
Regulatorni kvalitet (Percentilni rang)	(2016) - 48,56	(2022) - 56
Informacije o zakonima i propisima (%) koji ukazuju potpuno povjerenje i	(2017) - Početna vrijednost za one koji ukazuju potpuno povjerenje i ukazuju	(2022) - 60%

¹ Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učeštu javnosti i konzultacijama u izradi zakona, "Službeni glasnik RS", br. 123/2008.

² Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine i Republički sekretarijat za zakonodavstvo Republike Srpske.

³ Npr. propisi o radu, državnoj i javnoj službi, upravnom postupanju, socijalnom osiguranju i slično.

⁴ Mogućeg učinka na ekonomski razvoj, socijalne odnose, očuvanje okoliša, poslovno okruženje, međunarodno preuzete obaveze ili slično.

⁵ The Worldwide Governance Indicators, 2017 Update.

ukazuju povjerenje)	povjerenje) - 43%	
Balkan poslovni barometar ¹		

5.1.3. Mjere

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

Biće unaprijedene 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 (centra 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 razinama uprave biće uspostavljen pravni okvir koordinacije prijedloga politika koje se upućuju na usvajanje donosiocima odluka te praćenje i izvještavanje.²

Indikatori	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost
Broj upravnih razina koji su uspostavili pravni i institucionalni okvir za koordinaciju sadržaja prijedloga politika koje se upućuju na usvajanje donosiocima odluka ³	(2017) - 0/4	(2022) - 4/4
Dosljednost centra vlade u postavljanju i provođenju procedura (bodovi) - SIGMA ⁴	(2017) - 1/4 ⁵	(2022) - 4/4

Mjera 2: Unapređenje sustava strateškog, srednjoročnog i godišnjeg planiranja u Bosni i Hercegovini na svakoj upravnoj razini kroz međuinsticunalnu suradnju i usaglašenost s procesom planiranja proračuna i dostupnim javnim finansijskim resursima te zahtjevima europskih integracija, uvažavajući ustavno-pravni ustroj Bosne i Hercegovine

Sustavi strateškog, srednjoročnog i godišnjeg planiranja u Bosni i Hercegovini, biće unaprijedeni 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 proračunskim okvirom i godišnjim proračunom. Na svim upravnim razinama evaluiraće se i po potrebi, redefinirati postojeći pravni okviri i uspostavljene funkcije za strateško, srednjoročno i godišnje planiranje, kako bi se optimizirali i harmonizirali postojeći sustavi i prakse planiranja, praćenja i izvještavanja. Uz to, nastaviće se izgradnja kapaciteta za implementaciju sustava 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 razinama uprave biće razvijeni

¹ <https://www.rcc.int/seeds/results/3/balkan-business-barometer>

² 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 sustava 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>

³ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnijim vrijednostima od strane upravnih razina.

⁴ Indicator 2.6.1., Sub-indicator 2., The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 38-39.

⁵ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 48.

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 financiranja.

Pomenuto se planira realizirati kroz unapređenje procedura međuinsticunalne suradnje i metodološko ujednačavanje procesa planiranja, praćenja i izvještavanja u okviru upravnih razina, dosljedno provođenje normativnih akata za planiranje, praćenje i izvještavanje o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vladu Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta, te usvajanje metodologije dugoročnog planiranja na svim razinama upravne vlasti u Bosne i Hercegovine uključujući i obavezu izražavanja finansijskih implikacija. Procenat planskih akata koji ne prolaze kontrolne procese i nemaju finansijsku operacionalizaciju bit će smanjen.

Indikatori	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost
Adekvatnost pravnog okvira za planiranje politika na svakoj upravnoj razini (bodovi) - SIGMA ⁶	(2017) - 3/7 ⁷	5/7
ravni okvir na na svakoj upravnoj razini omogućava dobro praćenje i izvještavanje (bodovi) - SIGMA ⁸	(2017) - 3/8 ⁹	6/8

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

Unaprijediće se proces donošenja odluka na osnovu prethodne analize i procjene. Također osigurava se i redovna provjera da su predložene politike i propisi praečeni odgovarajućim analitičkim procjenama te poboljšava kvalitet i dostupnost propisa. Navedena mjera će obuhvatiti noveliranje pravnog i metodološkog okvira, jačanje neophodnih organizacijskih i kadrovske kapaciteta, obuke državnih službenika angažiranih 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. Takođe, sve razine uprave mogućit će besplatan pristup građanima svim zakonima i podzakonskim aktima.

Indikatori	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost
Procenat načrta zakona, podzakonskih akata, vnih politika i propisa koji su prošli analizu ročjene utjecaja propisa ¹⁰	(2017) - N/A ¹¹	(2022) 50%
Upotreba procjena regulatornog utjecaja (bodovi) - SIGMA ¹²	(2017) - 0/3 ¹³	(2022) - 2/3

⁶ Indicator 2.3.1., Sub-indicator 1, Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 28-29.

⁷ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 41.

⁸ Indicator 2.5.1., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 35-36.

⁹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 45.

¹⁰ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnijim vrijednostima od strane upravnih razina.

¹¹ Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

¹² Indicator 2.10.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 49-51.

¹³ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 60.

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

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

Indikatori	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost
Procenat strateških planova, javnih politika i propisa kod kojih su u postupku javnih konzultacija u potpunosti ispoštovana pravila učešća javnosti ¹	(2017) - N/A ²	(2022) - 50 %
Osiguranje kvaliteta procesa javnih konzultacija (bodovi) ³ - SIGMA	(2017) - 0/3 ⁴	(2022) - 2/3

Mjera 5: Povećanje efikasnosti i konzistentnosti kroz međuinsticionalno funkcionalno povezivanje unutar upravnih razina i usklađeno djelovanje u izradi i provedbi javnih politika između ministarstava, između "centara vlade" i ministarstava, te između izvršnih i zakonodavnih organa

Sustav planiranja, donošenja i praćenja provođenja javnih politika s jasno identifikovanim nositeljima obveza i odgovornosti između "centara vlade" i resornih ministarstava, kao i između ministarstava, te između izvršnih i zakonodavnih organa biće unaprijeđen sprovođenjem konzultacija i razmjrenom planova u doноšenju 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 unaprijeđeni postojeći mehanizmi kojim će institucije,+ vlade i relevantna vladina tijela biti uključeni i konsultovani tokom meduministarских konzultacija u procesu izrade nacrta 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 regulirane i isključiće strateški i sistemski važne propise.

Indikatori	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost
Testiranje praksi konzultacija među ministarstvima (bodovi) - SIGMA ⁵	(2017) - 0/12 ⁶	(2022) - 8/12
Procenat nacrta politika, planova i/ili propisa vraćenih sa odlučivanja vlade zbog nepotpuno provedenih međuinsticionalnih konzultacija ⁷	(2017) - N/A ⁸	(2022) - 20 %

¹ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa

² Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

³ Indicator 2.11.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 53-54.

⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 65.

⁵ Indicator 2.11.2., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 56-58.

⁶ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 65.

⁷ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih razinaz.

⁸ Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

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 kadrovske 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 naporu 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 uvodenje nedostajućih procedura kao što su moderno planiranje kadrovske 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, financije, nabavke itd.), potrebno im je dati priliku da stječu i ispoljavaju svoja opća menadžerska znanja i sposobnosti (donošenje odluka, motiviranje zaposlenika, strateško planiranje, razvoj politika itd.), jer je to temeljna pretpostavka za njihov uspješan rad
- 4) kvalitetniji doprinos upravljanja ljudskim potencijalima procesu strateškog odlučivanja - rukovodioци 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 konzultaciji 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.

Navedene aktivnosti predstavljaju, zapravo, procese za koje je teško reći kada će biti u potpunosti okončani, ali će njihova provedba omogućiti izgradnju dovoljno dobrog sustava koji može zadovoljiti kriterije na putu europskih 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 Europske unije i SIGMA-e.⁹ Istraživanja nevladinih

⁹ Vidjeti Izvještaj Europske 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 razdoblje

organizacija ukazuju na to da obični građani imaju vrlo malo povjerenja u pravičnost procesa zapošljavanja u javnu upravu,¹ s tim da su procedure koje važe za strukture državne službe jasno propisane.

Procedure zapošljavanja provode se dobro reguliranim pravnim 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 razinama, 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 mesta 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 inzistiraju svi - od građana do Međunarodnog monetarnog fonda - primarno uključuje troškove vezane za ljudske resurse.

Što se tiče sustava plaća i naknada, pravni okvir na svim razinama uglavnom jamči 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 mesta. Potrebno je provesti sveobuhvatnu analizu radnih mesta, koja će poslužiti za procjenu zahtjevnosti i odgovornosti svakog radnog mesta, 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 mesta, koji bi trebali biti polazna tačka za utvrđivanje ciljeva. Proračunske restrikcije ne dozvoljavaju izdvajanje sredstava za materijalno nagradivanje, što dodatno slabi kredibilitet sustava 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

svibanj 2015 – travanj 2016. godine: <http://www.sigmapublications.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf>.

¹ Više o ovom pitanju u dokumentu Percepција javne uprave u Bosni i Hercegovini, Transparency International BiH (2014), dostupno na: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/03/TIBIH-Percepција-Јавне-Управе-БиХ-2014-Web-FIN.pdf>.

disciplinskih prekršaja, kao i kodeksa etičkog ponašanja, institucije trebaju izgraditi kapacitete za izradu i implementaciju planova integriteta koji, u praktičnom smislu, pokazuju što 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 opsegu državne službe (bodovi) ² - SIGMA	(2017) 1/2 ³	2022 - 2/2
Adekvatnost vodoravnog opsega državne službe u oblasti HRM na svim upravnim razinama (bodovi) ⁴ - SIGMA	(2017) 0/6 ⁵	2022 - 3/6

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 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 Bosni i Hercegovini biti će pripremljeni kroz koordinirani rad interresornih radnih skupina. Također, u tijelima 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 Bosni i Hercegovini.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Procenat organa uprave/institucija na svim administrativnim razinama koji imaju samostalno utvrđenu funkciju ULJP ⁶	(2017) N/A ⁷ 2017 - procenat organa koji su uspostavili	2022 - 80 % organa su uspostavili
Procenat organa uprave/institucija koje dosledno primjenjuju politiku ULJP u svim oblastima ULJP ⁸	(2017) 2017 procenat organa koji dosledno primjenjuju	(2022) - 70 % organa koji dosledno primjenili

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

Ova mjeru omogućuje dosljednu primjenu principa meritornosti, jednakosti i transparentnosti u procesu selekcije službenika kao i njihovom kasnijem vođenju u službi u pogledu

² Indicator 3.1.1., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 65-66.

³ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 80.

⁴ Indicator 3.1.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 65-67.

⁵ The Principles of Public Administration, Bosnia and Herzegovina, November 2017, p. 80.

⁶ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

⁷ Tokom 2018. godine izmjeriti će se početna vrijednost i definirati ciljna vrijednost.

⁸ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim vrijednostima od strane upravnih razina (Tokom 2018).

ocjenjivanja, unapredjenja, premještaja, obuke i usavršavanja, napredovanja kao i prestanka službe podrazumijevajući i otklanjanje mogućih slabosti prouzrokovanih arbitratornošću rukovoditelja. Navedeno će podrazumijevati intervenciju u postojeće službeničko zakonodavstvo. Također, 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 uvodenje i modernizaciju pismenih testiranja na svim upravnim razinama. 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 rukovoditelja 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) ¹ - SIGMA	(2017) - 11/18 ²	(2022) - 16/18
Primjena procedura zapošljavanja za pozicije u državnoj službi (bodovi) ³ - SIGMA	(2017) - 3/18 ⁴	(2022) - 8/18
Primjena procedura zapošljavanja za pozicije viših državnih službenika ⁵ - SIGMA	(2017) - 1,5/9 ⁶	(2022) - 5/9

Mjera 3: Uspostavljanje modernog planiranja kadrova i profesionalnog razvoja zaposlenika

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 razinama biće uspostavljene institucije odgovorne za proces kadrovskog planiranja (izuzev razine Republike Srpske gdje je ovo pitanje već riješeno). Također, izvršiće se standardizacija procesa kadrovskog planiranja na svakoj razini povezivanje kadrovskog planiranja sa proračunskim planovima i sustavom programskog planiranja proračuna imajući u vidu potrebu stalne optimizacije broja zaposlenika u upravnim strukturama. Biće uspostavljeni funkcionalni i pouzdani softverski sustavi 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 i Republike Srpske i Pododjeljenje za ljudske resurse Brčko distrikta Bosne i Hercegovine osiguraće redovno ažuriranje sustava, te raditi na otklanjanjanju prepreka za operacionalizaciju informacionih sustava kao strateškog alata. Sveupravne razine osiguraće neophodne resurse za uspostavu fukcionalnih registara državnih službenika i mogućnosti uvida u registre. Strateški i planski dokumenti stručnog usavršavanja i profesionalnog razvoja zaposlenika pripremaće se na osnovu analize funkcionalnih

potreba pojedinačnih institucija. Proces analize potreba za obukom biće unaprijeden i povezan sa procesom ocjenjivanja, te će se redovno provoditi evaluacija učinaka obuke na radni učinak uposlenih. S obzirom na značajnu ulogu ocjene radnog učinka, intenziviraće se nadzor nad procesom ocjenjivanja, te provesti potrebne edukacije vezane za praćenje i ocjenjivanje rada. U proračunima 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 razinama ⁷	(2017) - N/A ⁸	(2022) - N/A Procenat institucija koje su uspostavile
Razvoj, provođenje i praćenje planova za obuku /kroz strateške planove obuka (bodovi) ⁹ - SIGMA	(2017) - 1/3 ¹⁰	(2022) - 3/3
Troškovi obuka u odnosu na godišnji proračun za plate (%) ¹¹ - (SIGMA)	(2017) N/A ¹²	(2022) N/A Procenat proračunskih sredstava
Postojanje funkcionalnih baza podataka ljudskih potencijala sa podacima o državnoj službi (bodovi) ¹³ - (SIGMA)	(2017) - 0/4 ¹⁴	(2022) - 3/4

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

Uspostaviće se pravičan i transparentan sustav plaća i naknada kroz sveobuhvatnu analitičku procjenu radnih mjeseta, njihovu klasifikaciju i gradaciju. Primjeniće se temeljni princip jednakne plaće za jednaku vrstu posla u istoj kategoriji i iste složenosti i opseg 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 mjeseta.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Pravičnost utvrđivanja osnovne plaće u sustavu klasifikacije poslova(bodovi) ¹⁵ - (SIGMA)	(2017) - 1/4 ¹⁶	(2022) - 3/4
Dostupnost podataka o plaćama (bodovi) - (SIGMA) ¹⁷	(2017) - 0/3 ¹⁸	(2022) - 2/3

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

² The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 87.

³ Indicator 3.3.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 75-78.

⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 87

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

⁶ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 90.

⁷ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih razina.

⁸ Tokom 2018. godine izmjeriti će se početna vrijednost i definirati ciljna vrijednost.

⁹ Indicator 3.6.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 100 i 101-102.

¹⁰ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 94.

¹¹ Indicator 3.6.1., Sub-indicator 12., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 100 i 105-106.

¹² Tokom 2018. godine izvršiće se mjerenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

¹³ Indicator 3.2.1., Sub-indicator 7., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 69 i 72-73.

¹⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 82.

¹⁵ Indicator 3.5.1., Sub-indicator 4., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 93. i 95. Indikator sadrži odredene modifikacije u odnosu na SIGMA ali će se mjerenje vršiti prema SIGMA metodologiji.

¹⁶ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 92.

¹⁷ Indicator 3.5.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 93-95.

¹⁸ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 92.

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 stegovne prekršaje, brzo, efikasno i nepričasno provođenje stegovnih postupaka. Također preduzimaće se aktivnosti na jačanju svijesti rukovodnog kadra da se propusti u radu sankcioniraju na pravičan i blagovremen način. Biće osiguran pravni osnov za donošenje planova integriteta na svim upravnim razinama i ojačani kapaciteti za njihovu izradu.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Stegovne mjere koje je potvrdio sud (%) ¹ - SIGMA	(2017) - 0/4 ²	(2022) - 2/4
Postojanje pravnih okvira za integritet u državnoj službi (bodovi) ³ - SIGMA	(2017) - 0/5 ⁴	(2022) - 3/5
Uspostavljeni planovi integriteta u državnoj službi (bodovi) ⁵ - SIGMA	(2017) - 0/4 ⁶	(2022) - 4/4

Mjera 6: Unapređenje kvaliteta općeg upravljanja u strukturama državne službe

U cilju unapređenja kvaliteta opštег 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 regulirana 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 reguliraju praćenje i ocjenjivanje rada rukovoditelja upravnih ustrojstava kako bi se osiguralo da rukovoditelji budu ocijenjeni od strane nadležnih tijela.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Broj rukovodećih službenika koji su prošli obuku o rukovodnim znanjima i vještinama na svim upravnim nivoima ⁷	(2017) - N/A ⁸	(2022) - 90 %
Procenat rukovodilaca čiji je rad ocijenjen od strane nadležnih tijela ⁹	(2017) - N/A ¹⁰	(2022) - N/A 90 %

5.3. ODOGOVORNOST

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

Operacionalizacija principa odgovornosti podrazumijeva postojanje efikasnih i funkcionalnih mehanizama odgovornosti

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

² The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 96.

³ Indicator 3.7.2., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 112.

⁴ 100 The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 911

⁵ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 911

⁶ Indicator 3.7.2., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 112. i 113.

⁷ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 97.

⁸ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i cilnjim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

⁹ Tokom 2018. godine izvršiće se mjerjenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

¹⁰ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i cilnjim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

¹¹ Tokom 2018. godine izvršiće se mjerjenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

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 obećanje 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 makrotipsku i mikrotipsku razinu organiziranja. Makrotipska organizacijska pitanja razmatraju recipročnu poziciju institucija, uključujući odnose subordinacije i koordinacije, modalitete vršenja upravnog nadzora i posebno položaj nezavisnih regulatornih agencija unutar pojedinačne razine 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 razina organiziranja na svakoj pojedinačnoj razini 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 Europske komisije o napretku Bosne i Hercegovine od 2005. do 2016. godine ukazuju na to da je javna služba u BiH fragmentirana (rascjepljena), što još ne doprinosi nastanku jedinstvenih standarda i kriterija profesionalne državne službe na svim razinama Bosne i Hercegovine.

Organizacijsku strukturu državne uprave na razini Bosne i Hercegovine propisuju dva zakona: Zakon o ministarstvima i drugim tijelima Bosne i Hercegovine i Zakon o upravi Bosne i Hercegovine.¹¹ 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 reguliran je zakonom na gotovo identičan način na osnovu Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine¹² i Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave,¹³ dok je u Republici Srpskoj Zakonom o republičkoj upravi¹⁴ na cijelovit način uredena navedena oblast. Organizacijsku strukturu javne uprave u Brčko distriktu BiH propisuje Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.¹⁵

Izvještaj Europske komisije konstatuje da cjelokupna organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini otežava unapređenje njene odgovornosti uslijed postojeće strukture javne uprave, koju prate preplitanja odgovornosti i linija izvještavanja. To je posebno slučaj na razini institucija Bosne i Hercegovine,

¹¹ 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.

¹² Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH, "Službene novine Federacije BiH", br. 35/05.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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 uredeno pitanje nadležnosti organa uprave i pitanje odgovornosti.

Također, Europska 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 uredenje, upravni spor u Bosni i Hercegovini je decentraliziran i vodi se na redovnim sudovima.

Kada je u pitanju naknada štete fizičkoj i pravnoj osobi učinjena uslijed nezakonitog postupanja, na svim upravnim razinama postoje propisi kojima se jamči 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 pravnoj ili fizičkoj osobi svojim nezakonitim postupanjem, ali nisu razvijene proceduralne odredbe o načinu ostvarivanja tog prava.¹ Zbog toga, a uslijed nedostatka mehanizama praćenja ovog aspekta javne odgovornosti na svim razinama te nedostatnih podataka o praktičnom ostvarivanju prava na obeštećenje za štetu učinjenu nezakonitom radom javnih tijela, Europska komisija² smatra da je normativni okvir reguliranja javne odgovornosti kao pravnog, političkog i moralnog načела nepotpun.

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

Primjena postojećeg zakonskog okvira za pristup informacijama u praksi je bitno relativizirana nedostatnim kapacitetima institucija i nepostojanjem efikasnog sustava nadzora nad primjenom tih zakona. Institucija ombudsmena uspostavljena je na zadovoljavajućim međunarodnim standardima, međutim nizak stupanj 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 javne uprave u Bosni i Hercegovini na pojedinim razinama vlasti, posebno institucije Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine, 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 regulirana, ali zbog nepostojanja sustava monitoringa nema podataka koliko se ovaj institut primjenjuje u praksi.

5.3.2. Specifični cilj u reformskoj oblasti Odgovornost Organizacijski i funkcionalno usklađeni i transparentan sustav javne uprave s unaprijedenim internim i eksternim nadzorom nad radom javne uprave.

Indikator	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Povjerenje građana u upravu (% koji ukazuju potpuno povjerenje i ukazuju povjerenje) Balkanski barometar ³	(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	(2017) -27%	(2022) - 35%

¹ 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.

² Izvještaj Europske komisije za Bosnu i Hercegovinu, 2016.

³ <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.

5.3.3. Mjere

Mjera 1: Unapređenje organizacijske strukture sustava javne uprave na svim upravnim razinama

Biće uspostavljena racionalna organizacija javne uprave koja slijedi adekvatne i koherentne politike i propise i omogućava jasne linije odgovornosti. To uključuje unapređenje tipologije institucija, te definiranje hijerarhijskih razina unutar i između institucija na upravnim razinama, na način da omogućavaju racionalno provođenje upravne djelatnosti i njenu kontrolu. Biće osigurano da sva tijela koji su podređeni vladama imaju definiran sustav odgovornosti u smislu planiranja (uključujući finansijsko planiranje), izvještavanja i nadzora. Biće definirani uslovi pod kojima se neka nadležnost može organizirati u okviru novog ili postojećeg tijela kako bi se osigurala kontrola nad uspostavom novih tijela, a u cilju jačanja racionalnosti i gospodarske opravdanosti. Pravni okviri će pojasniti odnose subordinacije i koordinacije, modalitet vršenja upravnog nadzora i položaj neovisnih tijela na upravnim razinama. Biće utvrđena organizacijska rješenja i oblici unutar institucija i linije izvještavanja između tijela 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 razinama treba decentralizirati kroz pružanje jasne zakonske osnove za delegiranje donošenja odluka sa razinom ministara na višerangirane državne službenike. Među tijelima uprave na svim razinama treba uspostaviti kulturu upravljanja orientiranu ka rezultatima, sa procedurama i praksama kojima bi se osiguralo da tijela 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 razinama (bodovi) ⁴ - SIGMA	(2017) - 1/5 ⁵	(2022) - 3/5
Odgovornost u izvještavanju između tijela centralne vlade i nadležnog ministarstva na upravnim razinama (bodovi) ⁶ - SIGMA	(2017) - 0/4 ⁷	(2022) - 2/4

Mjera 2: Povećanje dostupnosti informacija javne uprave

Pravo pristupa javnim informacijama biće unaprijeđeno kroz zakonodavstvo⁸ 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

⁴ Indicator 4.1.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 117-119.

⁵ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 106.

⁶ Indicator 4.1.1., Sub-indicator 7., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 117. i 121.

⁷ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 106.

⁸ Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13; Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije Bosne i Hercegovine, "Službene novine FBiH", br. 32/01 i 48/11; Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 20/01.

postupaju po zakonu, te jačanjem uloge Institucije ombudsmena. Biće osnaženi mehanizmi za obezbjedivanje zbirnih statističkih podataka o zahtjevima za pristup informacijama od javnog značaja na svakoj upravnoj razini. Zakoni će jamiciti pravo na žalbu biće uspostavljen djelotvoran nadzor nad poštivanjem zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, uključujući i sankcije.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Sveobuhvatnost praćenja sprovođenja zakona o pristupu informacijama od javnog značaja (bodovi) ¹ - SIGMA	(2017) - 0/5 ²	(2022) - 3/5
Proaktivnost u objavljivanju informacija tijela državne uprave na njihovim web stranicama (bodovi) ³ - SIGMA	(2017) - 2/5	(2022) - 3/5

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

Biće unaprijeden 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 zajamčenog putem upravnih žalbi i sudske kontrole, kao i unapređenje procedure i mehanizama za preuzimanje odgovornosti javnih tijela u slučajevima kršenja propisa uz obeštećenje i ili adekvatne kompenzacije. Biće unaprijeden Zakon o ombudsmenu na način da eliminira direktni utjecaj izvršne vlasti na proračun Institucije ombudsmena, te unaprijedeni mehanizmi za osiguranje većeg stupnja implementacije preporuka službi za reviziju javnog sektora i Ombudsmena (uključujući uvođenje disciplinske odgovornosti u slučaju nepoštovanja preporuka). Biće izvršena analiza položaja, organizacije i nadležnosti upravne inspekcije na svim razinama sa prijedlozima unaprijedenja. Rad upravne inspekcije biće poboljšan i kroz obuke zaposlenih. Zakoni o upravnim sporovima biće unaprijedeni na svim razinama 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 tijela javne uprave po upravnim nivoima, kroz pravni okvir i praksu, što će dovesti do unaprijedenja efikasnosti upravnih postupaka i odluka, a time i smanjenje grešaka u postupanju tijela uprave. Biće uspostavljeni mehanizmi za praćenje predmeta koji se odnose na odgovornost tijela uprave u postupcima naknade štete.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Stopa implementacije preporuka ombudsmena ⁴	(2017) N/A	(2022) - 40 %
Broj predmeta tijela uprave (upravnih akata) koje je nadležni sud potvrdio	(2017) 0 (nema podataka)	(2022) - 80 %

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 prilagodavajući svoje usluge individualnim potrebama klijentata. Zato nije iznenadenje što gradani danas imaju sve veća očekivanja i od javne uprave u pogledu kvalitete, brzine, cijene,

¹ Indicator 4.2.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 123-125.

² The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 109.

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

⁴ Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih razina.

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 mjerjenje razina (ne)zadovoljstva jedan je od načina utvrđivanja prioritetnih oblasti djelovanja, usmjerjenih 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 duplicitarnih koraka, eliminacija uskih grla itd.), ali i pravnog okvira koji uređuje interakciju korisnika i pružalača 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 uslovjava ostvarivanje usluga.

Osim povećanih očekivanja korisnika, raste i broj i opseg usluga koje javna uprava pruža, što je naročito posljedica procesa europskih integracija. Pri tome su raspoloživa proračunska sredstva pod stalnim pritiskom smanjenja, pogotovo u uslovima producene gospodarske krize i stagnantnog gospodarstva. Zapravo, od subjekata javne uprave se očekuje da više rade, a za manje novca. Rješenje ovog konflikt-a je u uvođenju i primjeni naprednih informacijskih tehnologija, koje mogu omogućiti povećanje kvalitete 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 minimalnu razinu 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 sustava, 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, je program obuke za upravljanje odnosima s korisnicima usluga (CRM - Customers Relations Management).

Sve upravne razine u Bosni i Hercegovini već sada imaju odredene institute i mehanizme koji se mogu iskoristiti radi daljeg razvoja sustava kvalitete (statistika, upravni nadzor, praćenje stanja, izvještaji o radu, postupanje s prigovorima, predstavkama i pritužbama i sl.), ali se oni ne koriste za sistematično podizanje kvalitete i promjenju organizacije rada. Sveobuhvatno upravljanje kvalitetom (Total Quality Management - TQM)¹ još nije zaživjelo u većini institucija javne uprave. Opredjeljenje iz Revidiranog Akcionog plana 1 da se uvođenje sustava upravljanja kvalitetom provodi po principu dobrovoljnosti i dalje postoji. Na razini institucija Bosne i Hercegovine Vijeće ministara Bosne i Hercegovine 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 suglasnost Agenciji za državnu upravu Republike Srpske na uvođenje CAF-a, te se ista zadužuje da izvrši prenos stečenih znanja svim zainteresiranim republičkim tijelima uprave i aktivno radi na unapređenju upravljanja kvalitetom i implemenzacijom CAF standarda kvaliteta u republičkoj upravi, dok je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine podržala uvođenje CAF-a u Agenciju za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, kao besplatnog i jednostavnog alata za pomoći organizacijama javnog sektora pri korištenju tehnika upravljanja kvalitetom. U okviru Regionalne škole javne uprave (ReSPA) formirana je i regionalna radna skupina za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi, čiji su članovi predstavnici upravnih razina Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine.

Dostupnost i lakoća ostvarivanja usluga nije na dovoljno visokoj razini 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 višezačne 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 razini 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").²

Zadovoljstvo korisnika javnih usluga u Bosni i Hercegovini prema podacima Balkan Opinion Barometra za 2016. izgleda ovako:³

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 poslovanju	55	28	11	1	
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 sustav 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 sposobnosti 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 sustav nije zaokružen na svim razinama niti je usvojen već usaglašeni Okvir interoperabilnosti Bosne i Hercegovine⁴ s ciljem provedbe projekata interoperabilnosti i omogućavanja razmjene podataka.⁵

Sustav jedinstvenog upravnog mjesto, virtualnog 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 razinama u Bosni i Hercegovini koja se uglavnom odnose na određene prioritetne usluge, poput npr. izdavanja boravišnih dozvola, osobnih iskaznica, putovnica i vozačkih dozvola, registracije poslovnih subjekata u Republici Srpskoj, uplata doprinosa pri poreskim upravama i sl. Elektronski katalog dostupnih usluga, kao početna osnova uspostavljanja virtualnih jednošalterских sustava,

² 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.

³ Dostupno na <http://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.

⁴ Vlada Brčko distrikta BiH je 5. rujna 2017. donijela Odluku o usvajanju okvira interoperabilnosti Bosne i Hercegovine.

⁵ Zakon o elektronskom potpisu Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", 91/06; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti državljanu 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 Federacije Bosne i Hercegovine "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 RS-a“, br. 59/09, 33/16; Zakon o elektronskom dokumentu Republike Srpske, "Službeni glasnik RS-a", br. 106/15; Zakon o informacionoj bezbjednosti, "Službeni glasnik RS-a", br. 70/11.

¹ Način upravljanja organizacijom koji podrazumijeva orientaciju prema kontinuiranom poboljšanju kvaliteta radi zadovoljenja očekivanja klijenata, odnosno korisnika usluga. TQM zahtijeva učešće svih zaposlenika na svim organizacijskim razinama, a zadatak mu je unaprjediti kvalitet iznad očekivanja korisnika i stalno težiti poboljšanjima.

postoji na razini Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, ali bez mogućnosti obavljanja transakcija.

Propisi o općem upravnom postupku na svim upravnim razinama 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 razini Federacije Bosne i Hercegovine nedorečenost pojedinih odredbi o ličnom podnošenju podnesaka praktično onemogućava podnošenje elektronskog podneska. Istim zakonima na sve četiri upravne razine 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 razini Bosne i Hercegovine), ali u praksi pojedinih organa ovo se ne primjenjuje, pa stranke i dalje vrše funkciju kurira između tijela. Pojačavanje odgovornosti tijela, uz digitalizaciju javnih registara, usvajanje principa otvorene uprave i omogućavanje elektronske razmjene podataka između institucija javne uprave, moglo bi dovesti do kraja spomenute prakse.

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 ovakve evidencije omogućava utvrđivanje egzaktnog broja takvih iznimki, odnosno odstupanja i, što je još važnije, razloga za njihovo propisivanje. Ovi podaci bi, zajedno s uporednopravnim primjerima noviteta/novih rješenja iz regionala, 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 ¹	(2017) - 2.5	(2022) - 3.5
Opšte zadovoljstvo sa javnim uslugama (% koji ocjenjuju da su potpuno ili uglavnom zadovoljni) ² (Balkan opinion barometer)	(2017) - 27%	(2022) - 40%

5.4.3. Mjere

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

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
Postoji okvir politika za upravljanje kvalitetom na svakom upravnoj razini u BiH	(2017) - 0/3	(2022) - 3/3
% usluga koji se mijere koristeći alate za mjerjenje zadovoljstva korisnika na svakom upravnoj razini	(2017) - 0%	(2022) - 50 %
% institucija koje su razvile i primjenjuju sustav Upravljanja odnosa s korisnicima - CRM na svakoj upravnoj razini	(2017) - 0%	(2022) - 40%

Biće omogućeno konzistentno uvođenje sustava upravljanja kvalitetom na svim upravnim razinama kroz uspostavljanje i primjenu mehanizama utvrđivanja potreba i mjerjenja zadovoljstva korisnika usluga u svim institucijama javne uprave. Time će se na objektivan i nepričaran 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, rukovoditelji institucija, na osnovu utvrđene metodologije, standardiziraće interne procese pružanja usluga putem definiranja detaljnih protokola/standardnih operativnih procedura. Navedeno će dovesti do toga, da svaki izvršitelj, koji je stalno ili samo privremeno uključen u proces pružanja određene usluge, postupa na standardiziran način. Sve ovo bi se potom integriralo u sveobuhvatne sustave upravljanja kvalitetom, kao što su npr. CAF ili/i ISO. Sustav upravljanja kvalitetom će se postepeno uvoditi najprije u pilot-institucije, a zatim i u ostale, u skladu sa stupnjem izgrađenosti kapaciteta i osiguranja potrebnih materijalnih resursa. Krajnji rezultat biće izgrađen sveobuhvatan sustav za upravljanje kvalitetom koji bi se primjenjivao u značajnom broju institucija.

Mjera 2: Poboljšanje dostupnosti usluga različitim kanalima komunikacije

Biće unaprijedeni načini komunikacije između pružala i korisnika usluga te će se olakšati i pojednostaviti 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 Europske 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 točaka kontakta. Postiće 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 internu razmjenjivati te informacije u skladu s principima interoperabilnosti i na temeljima izgradene 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 dogadjajima. Kroz definirane mehanizme prilagođavanja pruženih usluga različitim skupinama 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 sustave 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 osobnih podataka i ostalih sigurnosnih zahtjeva.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
% prioritetnih usluga koje se pružaju kroz više kanala (3 ili 4 razina transakcija) na svakoj upravnoj razini	(2017) - 0%	(2022) - 40 %
% smanjenja vremena za realizaciju usluga: (registracija poslovnih subjekata, građevinska dozvola, obnavljanje osobnih dokumenata, porezi za kompanije, porez) na svakoj upravnoj razini	(2017) - 0%	(2022) - 50% ³ (2022) - 50% ⁴ ⁴
Broj usluga koji se nudi putem sve-na jednom mjestu na svakoj upravnoj razini	(2017) - 4 (usluge: e-matične knjige, e-registracija)	(2022) - 8 (biće određena četiri dodatna)

¹ Balkan Barometer 2017, Public Opinion Survey, pdf, 2017, p. 117.

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

³ Odnosi se na sljedeće usluge: registracija poslovnih subjekata, obnavljanje osobnih dokumenata, porezi za kompanije, porez.

⁴ Odnosi se na uslugu građevinskih dozvola.

	gospodarskih subjekata, e-plaćanje poreksih usluga i e-zemljische knjige)	prioriteta kao i nadogradnja postojećih)
--	---	--

Mjera 3: Unapređenje upravnopravnog okvira

Ova mjera se tiče unapređenja upravnopravnog okvira kojim je uredena 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 sustav 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 nameće odredene formalnosti već na snazi. Za takve kontrole će kontinuirano biti provedeni programi obuka državnih službenika kako bi javna uprava bila sposobljena za primjenu unaprijeđenog upravnonprocесnog pravnog okvira.

Indikatori	Početno stanje	Ciljna vrijednost
% redukovanih posebnih procesnih normi koje su se pokazale kao neopravdane u smislu usložnjavanja sustava upravnog postupanja za krajnje korisnike usluga na svakoj upravnoj razini	0 ¹	10 %

5.5. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANCIJAMA (REFERENCA NA KONSOLIDIRANU STRATEGIJU KOJA ĆE BITI URAĐENA NA OSNOVU STRATEGIJI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANCIJAMA SA SVIH UPRAVNIH RAZINA)

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

Svaka razina vlasti u Bosni i Herceovini ima svoju službu za reviziju javnog sektora.

U cilju provedbe reformi i unapređenja sustava javnih financija, a kako bi se osigurala veća funkcionalnost, transparentnost, odgovornost i efikasnost u upravljanju javnim sredstvima i time doprinijelo povećanju makroekonomskih 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 financija 2016-2020:

Ključni zahtjev 1: Postignuta fiskalna i makroekonomска održivost osigurat će se utvrđivanjem proračuna u skladu sa zakonskim propisima i unutar okvira utvrđenih dokumentima okvirnog proračuna (DOP), dok proračunski deficit opće vlade u odnosu na bruto domaći proizvod (BDP) i dug u odnosu na BDP trebaju ostati u održivim okvirima.²

Ključni zahtjev 2: Računovodstvenim praksama i izvještavanjem osigurava se transparentnost, objavljivanjem podataka osigurava se da javnost ima uvid u trošenje, kontrolom

¹ Za definiranje početnog stanja bit će potrebno realizirati analizu i utvrđivanju svih posebnih procesnih normi.

² 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)).

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 Europske unije.

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

Ključni zahtjev 5: Javne nabavke regulirane su politikama i procedurama koje se provode i odražavaju politiku i propise Europske 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 neoavispnog, transparentnog, djelotvornog i efikasnog sustava 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 tržistem dobavljača.

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

Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje od 2015. do 2018. godine,³ 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, prepoznaće 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 financija, oporezivanja, fiskalne održivosti, povećanja fiskalne discipline i unapređenja sustava unutrašnje finansijske kontrole.

Osim Reformske agende, pismom namjere Međunarodnom monetarnom fondu⁴ vlasti u Bosni i Hercegovini postavile su ciljeve strukturalne reforme za poticanje gospodarskog rasta, otvaranje radnih mjesti i osiguranje održivosti i veće efikasnosti vladinih financija: fiskalne politike, unapređenja efikasnosti u naplati prihoda, jačanja javnih financija, očuvanja stabilnog finansijskog sustava i pružanja podrške za kreditni rast.

Na bazi preporuka SIGMA Izvještaja o mjerenuju 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 financijama.⁵

³ <http://www.FBiH.vlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf>.

⁴ http://www.parlamentFBiH.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf.

⁵ 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 razine vlasti u skladu s ustavnim nadležnostima i propisima svake razine vlasti.

Političku odgovornost za provedbu mjera i aktivnosti utvrđenih Revidiranim Akcijskim planom 1 dijele predsjedatelj Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, premjer 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 razina vlasti utvrđena je kako slijedi:

Odgovornost za	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine	Vlada Federacije Bosne i Hercegovine	Vlada Republike Srpske	Vlada Brčko distrikta BiH
Političko predstavljanje i upravljanje	Predsjedatelj Vijeća ministara	Premijer	Predsjednik Vlade	Gradonačelnik
Operativno upravljanje	Ured koordinatora za RJU	Ministarstvo pravde ¹	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	Ured gradonačelnika ²
Koordinacija unutar i s drugim upravnim razinama	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.³ Ovim dokumentom definirani su nosioci odgovornosti za koordiniranu provedbu reformskih mjera na razini političke koordinacije, institucionalni nosioci koordinacije unutar pojedinačne razine vlasti i između četiri razine 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 suradnju i koordinaciju između upravnih razina. Mehanizam upravljanja i koordinacije koji je uspostavljen po upravnim razinama dopunjeno je strukturama međuvladine suradnje i koordinacije kako slijedi:

Zajedničke koordinacijske strukture	
Politička koordinacija i uskladivanje	Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i europske integracije (predsjedatelj Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, premjer Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, predsjednik Vlade Republike Srpske i gradonačelnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine)
Koordinacija unutar pojedinačne razine vlasti i između četiri razine vlasti	Ured koordinatora za RJU, imenovani koordinatori za RJU entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine
Operativna provedba	Međuvladina radna tijela - implementacijski timovi
Nadzor nad provedbom	Međuvladina radna tijela - nadzorni timovi

Radi zajedničkog i koordiniranog osiguranja sredstava za financiranje zajedničkih i individualnih reformskih mjera, uspostavljen je Fond za reformu javne uprave. Fondom upravlja Upravni odbor Fonda, koji čine predstavnici Vijeća ministara

¹ Zaključak Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, br. 78/2017 od 19.1.2017.

² 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.

³ Usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine 2007. godine.

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 Princka javne uprave za države kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Europskoj uniji u pogledu mehanizma upravljanja i koordinacije reformom javne uprave odnose se na jasnu uspostavu vodstva reformom javne uprave, koje osigurava, omogućava i prati svrshishodnu provedbu te razvoj upravljačkih i koordinacijskih struktura na političkoj i operativnoj razini za usmjeravanje procesa, s jasno razgraničenim ulogama, odgovornostima i kapacitetima za provedbu, uključujući i jasno identificiranu institucionalnu odgovornost.

Sustav upravljanja i koordinacije Strateškim okvirom za reformu javne uprave ima za cilj osigurati koordiniran i međusobno uskladen 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, tijela i imenovani nosioci funkcija koji su, prema propisima svakog upravnog razina, identificirani kao nosioci odgovornosti za reformu javne uprave (na razini Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine). Svaka razina 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 razinama vlasti u Bosni i Hercegovini

Razina vlasti	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine	Vlada Federacije Bosne i Hercegovine	Vlada Republike Srpske	Vlada Brčko distrikta
Institucija/tijelo nadležan za reformu javne uprave	Ured predsjedatelja Vijeća ministara - Ured koordinatora za reformu javne uprave	Ministarstvo pravde	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	Ured gradonačelnika

- Za potrebe koordinacije provedbe zajedničke politike svaka upravna razina delegira svoje predstavnike za rad međuvladinih radnih tijela na razini 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 razinama vlasti. Djelovanje međuvladinih radnih struktura ni na koji način ne dovodi u pitanje postojeća pravna, organizacijska ili druga rješenja koja su uspostavili nadležna tijela svake upravne razine i vršiće 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 poštivanje već uspostavljenih struktura koordinacije u Bosni i Hercegovini i mehanizam koordinacije europskih integracija. Poveznica s ovim mehanizmom ostvarena je na razini Zajedničkog tijela Bosne i Hercegovine i Europske unije za nadgledanje provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju - Posebne skupine za reformu javne uprave. Članovi te skupine su koordinatori za reformu javne uprave svih razina vlasti. Mehanizam koordinacije reforme javne uprave približit će se i u mogućoj mjeri uskladiti s odgovarajućim mehanizmom provedbe cjelovite Strategije reforme upravljanja javnim financijama u Bosni i Hercegovini.
- Osiguranje kontinuirane suradnje 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 Europske unije). Ovo pretpostavlja i spremnost tijela vlasti u Bosni i Hercegovini za nastavak sufinciranja Fonda za reformu javne uprave zajedno s donatorima u oblasti reforme javne uprave, a potrebitno je radi osiguranja dodatnih finansijskih sredstava za provedbu zajedničkih i pojedinačnih reformskih mjera.
- Osiguranje usaglašenosti struktura upravljanja i koordinacije sa sustavom praćenja i izvještavanja o provedbi Strateškog okvira za reformu javne uprave. Ujednačen sustav praćenja i izvještavanja o provedbi reformskih mjera na svim razinama 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 ustavnim 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 Europskoj uniji, neophodno je intenzivirati komunikaciju s građanima radi dostizanja visokog stupnja razumijevanja i prihvatanja procesa i promjena koje iz njega proistječu.

Proaktivni pristup komunikaciji jedan je od značajnih pokazatelja pozitivnih promjena u radu javnih uprava u državama članicama Europske unije. Uprava više ne bi trebala biti samo sustav 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, direktni kontakt s građanima, proaktivni pristup i spremnost na dijalog, što sveukupno doprinosi povećanju povjerenja građana u rad institucija i suradnji institucija vlasti s civilnim društvom.

Strategija reforme javne uprave iz 2006. godine i Revidirani Akcijski 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 poglavljiju 4.5. Revidiranog Akcionog plana 1 (Institucionalno komuniciranje) eksplicitno je navedeno da "bez uspješne unutrašnje i vanjske komunikacije nema uspješne javne uprave",¹ čime je jasno potvrđen značaj institucionalne razmjene informacija s ciljem

kvalitetnijeg i vjerodostojnijeg transfera ključnih poruka cilnjim javnostima.

Značaj komunikacije o procesu reforme javne uprave s različitim cilnjim javnostima prepoznat je i u Zajedničkoj platformi o principima i načinu implementacije mjeru 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 obveza 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 razini 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 javnošću, kontinuiranog rada na polju odnosa s medijima i njihovog praćenja, funkcioniranja sustava postupanja po zakonima o slobodi pristupa informacijama, direktnе komunikacije s građanima i trenda rastućeg broja i opsega javnih kampanja.²

Tijela uprave u Bosni i Hercegovini uglavnom komuniciraju o vlastitim aktivnostima koje građani ne dovode u vezu s procesom reforme javne uprave³. 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 Percepција javne uprave u Bosni i Hercegovini 2014.,⁴ gdje se navodi da skoro polovina ispitanika apsolutno nije upoznata s reformama. Date su preporuke za približavanje procesa građanima i uzimanje u obzir njihovih stava i percepcije prilikom planiranja i provedbe reformskih aktivnosti.⁵

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

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

Tokom razdoblja implementacije Strateškog okvira za reformu javne uprave bit će potrebno na sve četiri upravne razine:

- Osigurati izradu provedbenih dokumenata o komuniciranju o procesu reforme javne uprave kojim se definiraju pravila i procedure komunikacije s različitim skupinama javnosti, uključujući opću javnost, komunikaciju s medijima, komunikaciju sa civilnim sektorom i komunikaciju s internom, tj.

² Polugodišnji izvještaj o napretku praćenja provedbe Revidiranog Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, juli 2016.

³ Analiza stanja i potreba s preporukama u oblasti komuniciranja o reformi javne uprave u BiH, siječanj 2017.

⁴ Percepција javne uprave u Bosni i Hercegovini 2014., Transparency International Bosna i Hercegovina, str. 13.

⁵ Percepција 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...“

- institucionalnom javnošću, što će doprinijeti boljem razumijevanju procesa reforme javne uprave;
- Osigurati provođenje komunikacijskih aktivnosti na principijelno jednak način kao i praćenje rezultata komunikacije tijela uprave svih razina vlasti o reformi javne uprave kroz aktivnu ulogu centralnih jedinica za odnose s javnošću;
- Osigurati proaktivniji pristup komuniciranja o reformi javne uprave kroz jačanje suradnje institucija s civilnim sektorom i medijima, planiranjem i provođenjem javnih kampanja, istraživanjima javnog mnjenja, organiziranjem dana otvorenih vrata, promocijom reforme javne uprave na društvenim mrežama i sl.

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 sustav 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 svakoj upravnoj razini 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 razmjerne 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 akcijski planovi uključivat će **indikatore učinka** provođenja kako bi se moglo osigurati mjerjenje učinaka reforme.

Početne vrijednosti indikatora na razini specifičnih ciljeva definirane 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 Prinike 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 okvirem za reformu javne uprave, a za koje su definirani indikatori na višoj razini rezultata/ishoda
- **Mjere** u okviru specifičnih ciljeva, koje se baziraju na područjima 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 mjerjenja stupnja provođenja akcionog plana**, i koji su utvrđeni također pretežno na razini konkretnih "kratkoročnih" rezultata, direktni rezultati 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 ukrupnjene 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 razinu mjera
- **Finansijska sredstva** iz proračuna 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 sustav monitoringa zasnovanog na rezultatima (RBM). Izgradnja ovog sustava je deduktivni proces u kojem su unesne 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 stupnja 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 procjenju učinka institucije nadležne za provođenje date javne politike. SMART indikatori se definiraju uglavnom na razini 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 mjerjenje indikatora kako se dokument ne bi suvišno 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 razine odgovornosti

Polazeći od pozitivnih iskustava prethodno postavljenog sustava 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 razine 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 Bosne i Hercegovine i Ureda koordinatora za reformu javne uprave (kada je riječ o prikupljanju

informacija s razine Bosne i Hercegovine) i razmjene informacija između institucija Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i entitetskih koordinatora, odnosno institucija Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i koordinatora za reformu javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (kada je riječ o prikupljanju informacija s razine Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine). Oni bi trebali biti u stanju da provjere informacije koje dobiju "s terena" od institucija. Tokom godine, odnosno **kvaratalno**, sastajala bi se nadzorni timovi po pojedinačnim upravnim razinama i predstavnici upravnih razina po oblastima kako bi razgovarali i analizirali provedbu akcionog plana/planova (stupanj realizacije, prepreke u provedbi akcionog plana/planova, priprema zajedničkih analitičkih i drugih dokumenata, razmjena dobroih iskustava itd.). Tako će nadzorni timovi funkcionirati kao efikasan mehanizam razmjene informacija. Zadatak nadzornih timova je da koordinatori za reformu javne uprave na razini Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine upoznaju sa situacijom u pogledu napretka provedbe akcionog plana/planova.

Koordinatori za reformu javne uprave na razini entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine unutar svoje razine 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 mjeru i aktivnosti, njihove efikasnosti 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 svake razine 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 sustava nadgledanja i evaluacije u provođenju mjeru 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 mjeru i aktivnosti koordinatori Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine te članovi radnih tijela s razinom institucija Bosne i Hercegovine dostavljaju Uredu koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine 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 Bosni i Hercegovini. Takoder, opcija je i sastanci resorno nadležnih ministara upravnih razina 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

Sustav praćenja i izvještavanja

Prikupljanje podataka je veoma važan korak na osnovu kojeg službenici zaduženi za proces praćenja mogu pripremiti izvještaje o provođenju mjeru i aktivnosti za potrebe izvještavanja. Prikupljanje podataka o provođenju reformskih mjeru je preduslov ostvarivanja funkcije praćenja u svrhu osiguranja uslova za kvalitetno i pravovremeno provođenje planiranih aktivnosti te izvještavanje prema donositeljima odluka. Strateški okvir za reformu javne uprave teži uvodenju sistematiziranog i uporedivog sustava 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 pojedinačne razine 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 zasnovat će se na rezultatima aktivnosti iz akcionog plana/planova i provodit će se u vidu šestomjesečnih i godišnjih izvještaja. Imajući u vidu opseg 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 sve četiri razine 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 dogadajima (engl. milestones) za svaki naredno izvještajno razdoblje, čime će se omogućiti preciznije i temeljitije izvještavanje i praćenje napretka u realizaciji rezultata. Ključni dogadaji će po svojoj biti predstavljati konkretnе direktnе ishode aktivnosti u određenom razdoblju, 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 sve četiri razine 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. Sustav će omogućiti praćenje provođenja na svakoj upravnoj razini 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 učinak "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 svoje upravne razine. Podaci interne evaluacije upravnih razina biće dostavljeni Uredu koordinatora za reformu javne uprave radi objedinjavanja.

Osim sustava internih evaluacija (nedostatak internih evaluacija je moguća pristranost/nedostatak objektivnosti u sugledavanju neuspjeha politike, zbog čega je poželjno angažirati neovisne, vanjske evaluatore), potrebno je osigurati neovisno vanjsko vrijednovanje uključivanjem obrazovnih i drugih stručnih institucija, civilnog društva, relevantnih međunarodnih organizacija i neovisnih 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 financiranja (Fond za reformu javne uprave, IPA ili kroz suradnju s drugim donatorima). Prednost eksternih evaluacija je neovisnost i neutralnost u djelovanju, čime se povećavaju izgledi da i sami zaključci i preporuke budu sadržajniji i konstruktivniji 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 Prinципa javne uprave, sačinjena je **indikativna procjena troškova implementacije** Strateškog okvira za RJU u BiH i **izvora financiranja**, na osnovu definiranih strateških mjeru. Kao sastavni dio procesa izrade akcionog plana, odnosno planova, sačinit će se adekvatnija i preciznija procjena, na osnovu konkretnih aktivnosti i vremenskih rokova i institucionalnih odgovornosti za njihovu implementaciju.

7.1. Troškovi

Za implementaciju mjer predviđenih Strateškim okvirovima za RJU u BiH 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 razinama i financiraće se kroz redovna proračunska 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 financirati kroz redovna proračunska izdvajanja institucijama.

Za implementaciju određenih mjer 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 poteskoće 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.

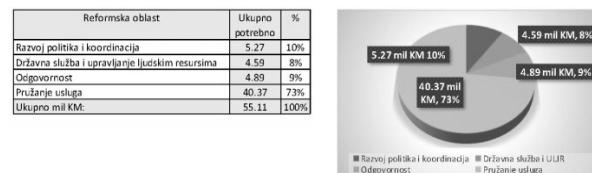
Procjena dodatnih troškova bazirana je na principima realizma i učinkovitosti. Dodatni resursi planirani su samo za one mjere čija implementacija i postizanje rezultata nije moguća s postojećim resursima, a pribavljanje dodatno potrebnih sredstava je realno moguće.

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 proračunskim planiranjem i planiranjem donatorske podrške. Preciznost procjene je proporcionalna raspoloživosti informacija o planiranim mjerama.

Procjena je sačinjena za mjere koje se implementiraju u razdoblju 2017-2020. godine. Ovo je planirano razdoblje prvog akcionog plana, odnosno planova. Radi sveobuhvatnosti, uključene su i troškovne implikacije ovih mjera u razdoblju 2021-2022. godine, što se uglavnom odnosi na troškove investicijskog 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 sustave, najveći udio u troškovima ima oblast pružanja usluga (73%).

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



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 učinaka na proračun, a u skladu sa Prinzipima javne uprave, posebno su procijenjeni jednokratni i stalni troškovi reformskih mjeru. Većina dodatnih troškova (98%) su jednokratni troškovi implementacije. Stalni troškovi u iznosu od 1,1 mil. KM (2%) odnose se na investicijsko održavanje u 2021-2022. godini.

7.2. IZVORI I MEHANIZMI FINANCIRANJA

Postojeći troškovi implementacije Strateškog okvira za RJU u Bosni i Hercegovini financiraće se iz proračuna Institucija Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kroz redovna proračuna izdvajanja za troškove

zaposlenih, materijala i usluga. Ovdje spadaju i izdvajanja iz proračuna Institucija Bosne i Hercegovine za podršku Uredu koordinatora u iznosu od oko 6,35 mil. KM u razdoblju 2017-2020.

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

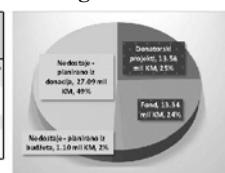
1. Izdvajanja donatora i domaćih vlada u **Fond za RJU**. Sredstva Fonda predstavljaju zajednička ulaganja donatora i domaćih vlada u svrhu podrške RJU.
2. Druge vidove **donatorske podrške**, uključujući projekte IPA II i projekte drugih donatora i međunarodnih organizacija. U dugoročnoj perspektivi, očekuje se podrška kroz IPA II korištenjem mehanizma sektorske proračunske podrške Europske unije¹.
3. Dodatna proračunska **izdvajanja** domaćih vlada. Osim izdvajanja u Fond za RJU, domaće vlade će, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima, obezbjeđivati dodatna sredstva kroz proračunske alokacije institucijama odgovornim za implementiranje.

Prema raspoloživim informacijama, ukupno je obezbijedeno 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 obezbijedena sredstva za tekuće, odobrene i planirane projekte, kao i planirana izdvajanja domaćih vlada u razdoblju 2018-2020. godine, u skladu sa njihovim srednjoročnim proračunskim planovima. Preostalih 13,58 mil. KM (25%) su sredstva drugih donatorskih projekata, uključujući tekuće projekte i projekte za koje je financiranje obezbijedeno ili planirano (IPA II, Svjetska Banka).

Iznos nedostajućih sredstava je **28,19 mil. KM** (51% dodatno potrebnih sredstava). Obzirom na oskudne proračunske 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 investicijskog održavanja u razdoblju 2021-2022. godine koji bi se financirali iz domaćih proračuna. Procijenjeni ukupni doprinos domaćih vlada financiranju dodatnih troškova Strateškog okvira za RJU je oko 2,475 mil. KM, što čini 4% ukupnih dodatnih troškova². Indikativni plan financiranja predstavljen je u donjoj tabeli. Kao i informacije o troškovima, informacije o izvorima financiranja će se ažurirati i precizirati kod izrade akcijskog plana / akcijskih planova.

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

Stavka	Ravnoj politici i koordinacija	Održavna služba	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	0,00	-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 razine 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 suradnji s koordinatorima entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, nastupati ka međunarodnim donatorima i biti odgovoran za podnošenje proračunskih zahtjeva, u koordinaciji s ministarstvima financa i Direkcijom za finanije Brčko distrikta BiH. Ministarstva financa i Direkcija za finanije 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 financiranja u proračunima. U skladu s Principima javne uprave, očekuje se da će RJU biti definirana kao jedan od prioriteta u Dokumentima okvirnog proračuna (DOB), odnosno da će proračunski dokumenti sadržati približan iznos sredstava planiranih za podršku RJU, u skladu s akcijskim planom, odnosno planovima.

U cilju praćenja ukupnih ulaganja u RJU, Koordinatori za reformu javne uprave će, zajedno s domaćim nadležnim institucijama s razine vlasti Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, preduzeti aktivnosti vezane za uspostavu odgovarajućeg sustava praćenja troškova provedbe Strateškog okvira za RJU na sve četiri razine vlasti. Na ovaj način bi se omogućio uvid u stvarna izdvajanja, po upravnim razinama i ukupno za Bosnu i Hercegovinu. Time bi se poboljšao kvalitet proračunskih 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
DOP	Dokument okvirnog proračuna
EK	Europska komisija
EU	Europska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GGF	Good Governance Fund
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IPA	Instrument pretpripravne 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 akcijski 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 Europa 2020
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound

¹ Ključni preduslovi za realizaciju sektorske proračunske podrške (eng. Sector Budget Support) su: postojanje dobro definiranih vladinih/sektorskih politika, institucionalno uredjenje, rukovodjenje i kapaciteti za implementaciju sektorske strategije, koordinacija sektora i donatora, srednjoročni proračunski izgledi za implementaciju sektorskih politika i ocjena ostvarenja. Dodatni kriteriji uključuju: efikasno, učinkovito i transparentno upravljanje javnim finansijama i dogovori o sektorskem proračunu te važeći i projicirani makroekonomski okvir u kojem bi se implementirale sektorske politike.

² Principi javne uprave zahtijevaju posebno navođenje iznosa dodatnih troškova koji će se financirati iz domaćih, odnosno donatorskih izvora. Obzirom da su sredstva Fonda za RJU udružena sredstva domaćih vlada i donatora, nije moguće precizno utvrditi podrijetlo financiranja troškova pojedinačnih mjeru iz Strateškog okvira. Zato nije moguće ni precizno utvrditi doprinos domaćih vlada implementaciji Strateškog okvira za RJU.

SMS	Short Message Service
TRS	Tematska radna skupina
TQM	Total Quality Management
ULJP	Upravljanje ljudskim potencijalima
VMBiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
ZRS	Zajednička radna skupina

На основу члана 17. Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08), члана 8. став (2) Одлуке о именовању представника институција Босне и Херцеговине у међуинституционалне радне структуре за израду Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини 2016-2020. година ("Службени гласник БиХ", број 83/16), а у вези са Закључцима Савјета министара Босне и Херцеговине са 59. сједнице одржане 06. јуна 2016. године, Савјет министара Босне и Херцеговине, на 155. сједници, одржаној 25. септембра 2018. године, донио је

ОДЛУКУ

О УСВАЈАЊУ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА ЗА РЕФОРМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ 2018-2022.

Члан 1.

(Предмет Одлуке)

Овом Одлуком усваја се "Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини 2018 - 2022".

Члан 2.

(Саставни дио Одлуке)

Саставни дио ове одлуке је "Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини 2018 - 2022".

Члан 3.

(Ступање на снагу)

Ова Одлука ступа на снагу даном доношења и објављује се у "Службеном гласнику БиХ".

СМ број 211/18 25. септембра 2018. године Сарајево	Предсједавајући Савјета министара БиХ Др Денис Звизић, с. р.
--	--

СТРАТЕШКИ ОКВИР ЗА РЕФОРМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ 2018-2022. Март 2018.

ПРЕДГОВОР

Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини 2018-2022. године фокусиран је на стварање ефикасне, транспарентне, одговорне, модерне јавне управе која ће свој рад темељити на најбољим праксама и принципима европског управног простора и истински радити у корист грађана, пружањем брзих и поузданних услуга. Реформа јавне управе треба омогућити учинковито провођење закона и на доказима заснованих јавних политика, створити транспарентну, корисничку оријентисану, професионалну, дјелотворну и добро организовану и одговорну јавну управу, која ће бити у стању да постане истински покретач друштвеног и економског развоја и да се носи са изазовима процеса европских интеграција и чланства у Европској унији.

Стратешки оквир за реформу јавне управе одражава уставноправно уређење Босне и Херцеговине, Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, а дефинисане мјере и активности ће се проводити на начин који уважава уставну расподјелу

надлежности различитих управних нивоа власти у области јавне управе, не доводећи је ни на који начин у питање.

Израду Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини подржали су својим одлукама Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске, Влада Федерације Босне и Херцеговине, и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, усвајањем Оперативног плана за припрему наведеног документа.

Израдом овог документа власти у Босни и Херцеговини су још једном потврдили да јавна управа представља једно од стратешки важних подручја за све управне нивое власти у Босни и Херцеговини.

Процес израде Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини су подржали Амбасада Велике Британије у Босни и Херцеговини кроз Фонд за добро управљање (GGF Fund) и Њемачко друштво за међународну сарадњу (GIZ) кроз Програм јачања јавних институција (SPI програм). Подршку изради Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини дали су и Делегација Европске уније у Босни и Херцеговини, СИГМА, као и други донатори Фонда за реформу јавне управе.

У изради Стратешког оквира учествовали су бројни представници институција Савјета министара Босне и Херцеговине, институција Владе Републике Српске, институција Владе Федерације Босне и Херцеговине и институција Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

На политичком нивоу Стратешки оквир за реформу јавне управе усмјеравали су Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске, Влада Федерације Босне и Херцеговине и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, као органи надлежни за доношење одлука, односно усвајање Стратешког оквира за реформу јавне управе у БиХ.

Активности на изради Стратешког оквира проводиле су међуинституционалне радне групе, које су именовали Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске, Влада Федерације Босне и Херцеговине и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, према прописима сваког управног нивоа власти, а у складу са Принципом јавне управе које је дефинисала СИГМА, и то: Развој политика и координација; Државна служба и управљање људским потенцијалима; Одговорност; Пружање услуга и Управљање јавним финансијама.

Радне групе које су проводиле активности су:

- Заједничка радна група, коју су чинили четири координатора за реформу јавне управе и представници из кабинета Предсједавајућег Савјета министара Босне и Херцеговине, кабинета Предсједника Владе Републике Српске, Владе Федерације Босне и Херцеговине и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине;
- Тематске радне групе, које су чинили представници ресорних институција са четири нивоа власти у Босни и Херцеговини, из редова виших (руководећих) државних службеника, сходно дјелокругу послова који обављају.

У изради Стратешког оквира за реформу јавне управе био је ангажован и одређени број страних и домаћих експерата.

1. УВОД

1.1. ЗНАЧАЈ УСВАЈАЊА СТРАТЕШКОГ ОКВИРА

Координисан приступ процесу реформе и модернизације јавне управе (РЈУ) на управним нивоима институција Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Брчко дистрикта

Босне и Херцеговине одвија се од 2006. године, када су прву Стратегију реформе јавне управе у Босни и Херцеговини усвојили Савјет министара Босне и Херцеговине (СМ БиХ), Влада Федерације Босне и Херцеговине (ФБиХ), Влада Републике Српске (РС) и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (БДБиХ). Примарни циљ ове Стратегије реформе јавне управе био је успостава и унапређење јавне управе, која би грађанима и привредним субјектима пружила квалитетније услуге, пословала по принципима добре управе и осигурала проведбу реформи неопходних за процес европских интеграција.

Стратегија реформе јавне управе проводила се кроз Акциони план 1 за период 2006-2010. и Ревидирани Акциони план 1 за период 2011-2014. (у даљем тексту: РАП1). Након њиховог истека 2014. године Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине су крајем 2015. године усвојили закључке којима су подржали наставак реформе јавне управе "кроз наставак започетих, а нереализованих пројеката и других активности предвиђених Стратегијом реформе јавне управе и РАП1".¹ Почетком 2016. године Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине усагласили су и подржали Оперативни план за припрему Стратешког оквира за реформу јавне управе, којим се заједно и координисано приступило развоју новог средњорочног Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини.

Даље унапређење и побољшање јавне управе препознато је не само као претпоставка ефикаснијег остваривања права грађана већ и повећања конкурентности и економског развоја те подршке процесу придрживања Европској унији. У прилог томе говоре, између осталих, и следећи документи:

- Споразум о стабилизацији и придрживању између европских заједница и њихових држава чланица и Босне и Херцеговине, којим је предвиђена успостава сарадње "чији је циљ унапређење развоја ефикасне и одговорне јавне управе у Босни и Херцеговини"²
- Одлука Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине којом је потврђена Изјава Предсједништва Босне и Херцеговине да ће институције власти у Босни и Херцеговини предузети "мјере за јачање административне способности, унапређење функционалности и повећање ефикасности институција на свим нивоима власти за преузимање и проведбу правне стечевине Европске уније и других обавеза за чланство у Европској унији"³
- Реформска агенда за Босну и Херцеговину за период 2015-2018. године, која истиче реформу јавне управе као један од кључних приоритета "за осигурање фискалне одрживости и квалитетно

¹ Информација о активностима у процесу реформе јавне управе, коју су усвојили Савјет министара Босне и Херцеговине Одлуком бр. 05-07-1-1724-15/15 од 10. јула 2015. године, Влада Федерације Босне и Херцеговине Одлуком бр. 865/2015 од 9. јула 2015. године, Влада Републике Српске Закључком бр. 04/1-012-2-2523/15 од 5. новембра 2015. и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине Актом бр. 01.11-1031ДС-02/15 од 5. јуна 2015. године.

² Предсједништво Босне и Херцеговине ратификовало је овај споразум у новембру 2008. године, који је ступио на снагу 2015., члан 111.

³ Одлука којом је потврђена Изјава Предсједништва Босне и Херцеговине, "Службени гласник Босне и Херцеговине", 16/15.

пружање услуга грађанима те наглашава како ју је потребно проводити у тијесној вези с реформама у социо-економском систему и владавини права"⁴

- Стратегија проширења Европске уније 2015., која реформу јавне управе заједно с владавином права и економским управљањем сврстава у ред приоритетних питања за земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у Европској унији⁵
- Комуникација Европске комисије о политици проширења Европске уније 2016., која, између остalog, препоручује "наставак реформе јавне управе усклађене с европским стандардима на свим управним нивоима и јачање сарадње међу различitim нивоима власти"⁶
- Стратегија развоја Југоисточне Европе 2020, која је на регионалном нивоу препознала значај реформе јавне управе за раст, развој и конкурентност земаља Југоисточне Европе кроз компоненту која се односи на управљање у функцији развоја⁷
- Извештај особља Међународног монетарног фонда за консултације према члану IV из 2015. године, и др.

1.2. ПРОЦЕС ПРИПРЕМЕ И МЕТОДОЛОГИЈА СТРАТЕШКОГ ОКВИРА ЗА РЕФОРМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Израду Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини подржали су својим одлукама Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине усвајањем Оперативног плана за припрему Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини.⁸ Оперативним планом, израђеним у сарадњи са заједничком иницијативом Организације за економску сарадњу и развој и Европске уније "SIGMA" постављен је оквир координисаног приступа развоју новог Стратешког оквира реформе јавне управе на четири нивоа власти у Босни и Херцеговини.

На политичком нивоу Стратешки оквир за реформу јавне управе усмјеравали су Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине као органи надлежни за доношење одлука, односно усвајање приједлога Стратешког оквира за реформу јавне управе.

Координацију процеса припреме новог Стратешког оквира за реформу јавне управе вршили су координатори за реформу јавне управе Савјета министара Босне и

⁴ Реформску агенду за Босну и Херцеговину за период 2015-2018. године усвојили су Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске, Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине те владе свих кантонова у Федерацији Босне и Херцеговине и на основу ње донијели одговарајуће акционе планове; доступно на www.fbihvlada.gov.ba, www.vijeseministara.gov.ba и www.vladars.net.

⁵ Стратегија проширења Европске уније за 2015. годину доступна је на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf и http://europa.eu/wp-content/uploads/2016/11/20161109_strategy_paper_en.pdf.

⁶ Комуникација Европске комисије с Европским парламентом, Вијећем, Европским економским и социјалним комитетом и Комитетом регија о политици проширења Европске уније, 9. новембар 2016, Брисел, стр. 12.

⁷ Стратегија Југоисточне Европе 2020 доступна је на: <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>.

⁸ Оперативни план за припрему Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини, април 2016.

Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

Активности на изради Стратешког оквира повјерене су међуинституционалним радним групама, сачињеним од представника четири нивоа власти у Босни и Херцеговини:

1. **Заједничка радна група (ЗРГ)**, коју чине четири координатора за реформу јавне управе, с додатним представницима сва четири нивоа власти у Босни и Херцеговини, са задатком праћења и надгледања развоја новог Стратешког оквира за реформу јавне управе и усмјеравања динамике, правила и приоритета развоја;
2. **Тематске радне групе (ТРГ)**, које чине представници ресорних институција са четири нивоа власти у Босни и Херцеговини, по правилу из редова виших (руководећих) државних службеника, сходно дјелокругу послова који обављају, а које су давале стручно-техничку подршку у процесу израде новог Стратешког оквира за реформу јавне управе. Успостављено је пет тематских радних група на основу Принципа јавне управе које је дефинисала SIGMA: Израда политика и координација; Јавна служба и управљање људским потенцијалима; Одговорност; Пружање услуга и Управљање јавним финансијама.

Утицај јавности на садржај Стратешког оквира осигуран је јавним консултацијама прије него што су га усвојили Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, а путем два канала комуникације: интернетских страница те консултативних радионица/семинара. Оба канала су била отворена како појединачно позваним тако и свим генерално заинтересованим представницима цивилног друштва, академске и пословне заједнице на четири нивоа власти у Босни и Херцеговини.

1.3. ПРИСТУП РАЗВОЈУ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА

Полазна аналитичка основа за израду овог Стратешког оквира јесу показатељи прикупљени редовним праћењем и извјештавањем о проведби Стратегије реформе јавне управе у Босни и Херцеговини 2006-2014. за Савјет министара Босне и Херцеговине, Владу Федерације Босне и Херцеговине, Владу Републике Српске и Владу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине. Битан извор података чине и извјештаји и други плански документи Европске комисије, нарочито сегменти досадашњих дванаест Извјештаја Европске комисије о Босни и Херцеговини који се односе на јавну управу (од 2005. до 2016. године), пројекте SIGMA/OECD-а о стању јавне управе у Босни и Херцеговини, одредбе Реформске агенде за Босну и Херцеговину, екстерну оцјену ММФ-а, финансијске показатеље Свјетске банке те стварно стање јавне управе, као и преостале изазове из претходне Стратегије за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини.

Анализирајући наведене извјештаје (12 Извјештаја), у временском периоду од 2005. до 2016. године долазимо до једних те истих констатација у погледу ставова Европске комисије о јавној управи у БиХ који се могу свести на истицање расцијепаности и фрагментисаности јавне управе, затим политизација јавне управе посебно у домену кадрова при чему Европска комисија констатује континуиран утицај политичких ауторитета на избор кадрова јавне управе. Такође, константне замјерке иду и на транспарентност јавне управе поготово у домену проактивног информисања, немоћ институције Омбудсмена за људска права БиХ, лош и

неразвијен концепт електронске управе, неодрживост система обуке и усавршавања кадрова, хоризонталну и вертикалну структурираност јавне управе при чему неодрживо велики број институција директно одговара Савјету министара, предимензионисан административни апарат у организационом и персоналном погледу, неразвијеност капацитета за европске интеграције и др.¹ При томе, неопходно је нагласити, да Европска комисија не прецизира на које управне нивое се конкретне оцјене односе. Сагледавање оцјена је ипак потребно извршити према управним нивоима имајући у виду евидентну диспропорцију стања на сваком од њих.

Током 2015. године на основу иницијатива Уједињеног Краљевства и Њемачке у Босни и Херцеговини је договорен и прихваћен документ под називом Реформска агенда за Босну и Херцеговину за период 2015-2018. година (Агенда). Целокупан документ има за циљ да се кроз опсежне реформске процесе ојачају капацитети Босне и Херцеговине у приступању Европској унији. Агенда садржи сет конкретних мјера у подручју реформе јавне управе, при чему наводи следеће: (1) сви нивои власти израдиће нове законе о државним службеницима и запосленицима уз помоћ Свјетске банке и SIGMA програма како би се олакшала реформа јавне управе и увела већа флексибилност радних аранжмана. Наведени закони требају бити усвојени након усвајања нових Закона о раду у ентитетима, Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине и кантонима; (2) кандидати за запошљавање у државну службу биће оцењивани на основу претходно одређених критеријума квалификованости и резултата тестова компетентности, а органи управе ће обезбиједити запошљавање најбоље рангираних; (3) Савјет министара Босне и Херцеговине, ентитетске владе, владе кантона и Брчко дистрикта ће увести ограничења на запошљавање у јавној управи све док ревидирани кадровски системи не буду донесени и проведени (укључујући и коришћење норме), а укупан фонд плата у јавном сектору ће бити замрзнут до доношења ревидiranog система одређивања плате на основу вриједности и (4) објављивање одлука о жалбама у поступцима јавних набавки (као законска обавеза) биће од централног значаја за обезбеђивање транспарентности у процедурима набавки.² Видљив напредак у испуњењу досадашњих мјера налази се у усвајању новог радног законодавства у ентитетима.

SIGMA је током 2014. године дефинисала укупно 49 принципа за Стратешки оквир за реформу јавне управе у пет области реформе јавне управе са укупно 55 индикатора од чега 30 квантитативних и 25 квалитативних. Генерално за стратешки оквир за реформу јавне управе формулисано је пет принципа којих прате пет квантитативних и три квалитативна индикатора док су реформске области структуриране по следећем: (1) Израда и координација политика (12 принципа, пет квантитативних и пет квалитативних индикатора); (2) Државна служба и управљање људским потенцијалима (седам принципа, пет квантитативних и пет квалитативних индикатора); (3) Одговорност управе (пет принципа, пет квантитативних и пет квалитативних индикатора); (4) Пружање услуга (четири принципа, пет квантитативних и три квалитативна индикатора) и (5) Финансијско управљање у јавном сектору (16 принципа, са по пет квантитативних и

¹ Извјештај о Босни и Херцеговини за 2016. годину, Европска комисија, Брисел, 2016., стр. 10. Видјети и остale извјештаје.

² Видјети:http://www.vijeceministara.gov.ba/search/Default.aspx?q=agenda&searchDepth=0&selectedCategory=0&contentType=0&langTag=bs-BA&template_id=93&pageIndex=1, приступљено: 11.08.2017. године.

квалитативних индикатора).¹ Као кључни реформски захтјеви наведени су прво: успостављање лидерства за реформу јавне управе, те да стратешки оквир мора пружити основу за провођење приоритетних реформских активности одговарајућим редосlijедом, у складу са финансијским могућностима владе и друго: руководство реформе јавне управе омогућава управљање и усмјеравање реформи, одређује ко је одговоран за провођење и обезбиђује професионалну администрацију потребну за провођење реформи. Као стратешки принципи наведени су: (1) Влада је израдила и донијела дјелотворан програм РЈУ којим се рјешавају кључни захтјеви; (2) РЈУ се проводи сврсисходно, циљеви исхода реформе су утврђени и редовно се прате; (3) Обезбиђењена је финансијска одрживост РЈУ; (4) РЈУ има снажне и функционалне структуре за координацију, како на политичком тако и на административном нивоу којима се усмјерава процес израде и провођења реформе и којима се тим процесом управља и (5) Једна водећа институција има одговорност и капацитет да управља процесом реформе, укључене институције имају јасну одговорност и капацитет да спровођење реформе.²

Ваља напоменути, да су први пут земљама потенцијалним кандидатима и кандидатима за Европску унију дати практични квантитативни и квалитативни индикатори на основу којих је могуће сагледавати како испуњеност принципа тако и мјерити практичан успех реформи. Тиме је операционализација стратешких принципа постала извјеснија, стиче се јаснија визија европског управног простора па је тако и конвергенција домаћег са европским управним простором реалнија. Квалитативни индикатори мјере зрелост одређених компоненти јавне управе скалом од 1 до 5, при чemu је 1 најнижи, а 5 највиши резултат. Подаци који представљају доказ мониторинга индикатора прикупљају се годишњим процесом процјене стања коју врши OECD-SIGMA. Степен до којег конкретна држава кандидат или потенцијални кандидат примјењује ове принципе у пракси представља показатељ капацитета њене јавне управе да ефикасно проводи *acquis communautaire*, у складу са критеријумима које је дефинисао Европски савјет у Копенхагену 1993. године и у Мадриду 1995. године.³

SIGMA је већ 2017. године, отиша корак даље и промовисала нове Принципе јавне управе који се односе на земље обухваћене политиком проширења ЕУ. Суштински ради се о нешто ревидираним принципима који су новелирани сходно најновијим кретањима на путу интеграција земља кандидата и чланица за ЕУ. Кључни реформски захтјев је сада монолитан и постављен је на сљедећи начин: Вођење реформе јавне управе и одговорност за њено провођење је успостављено и стратешки оквир предвиђа провођење приоритетних и подијељених реформских активности усклађених са финансијским околностима владе. Према наведеном дефинисана су четири нова принципа стратешког оквира реформе јавне управе и то: (1) влада је развила и донијела ефикасну агенду за реформу јавне управе која садржи кључне изазове; (2) реформа јавне управе се проводи сврсисходно, реформски циљеви су постављени и редовно се прате; (3) обезбиђењена је

финансијска одрживост реформе јавне управе и (4) реформа јавне управе има снажно и функционално управљање, координационе структуре на политичком и административном нивоу управљају реформским планом и имплементацијом реформе.⁴

На основу наведених извора и показатеља дефинисани су стратешки приоритети, појединачни циљеви по компонентама те предложене мјере за реализацију пројектованих циљева. Операционализација стратешких приоритета, специфичних циљева и мјера дата је у поглављу 2 и 5 овог документа.

Јавна управа у оквиру овог Стратешког оквира обухвата управне системе који су као такви дефинисани прописима институција Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

Овај документ пружа кохерентан оквир и дефинише циљеве Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине у области реформе јавне управе. У том смислу, Стратешки оквир и акциони план/планови фокусирани су на циљеве и мјере који ће се проводити на ова четири нивоа управе, при чemu активности на сваком нивоу управе нису нужно идентичне нити иссрпне, полазећи од приближног али ипак неуједначеног почетног стања. Као заједнички оквир, овај документ омогућава да се додатно кроз проведбене документе даље разрађују мјере и активности те искажу специфични приоритети и интереси сваког нивоа управе.

У погледу доношења Акционог плана/планова, примјениће се опција бр. 2 из Оперативног плана за припрему новог стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини. Према наведеној опцији прво ће се извршити израда и усвајање Стратегије, а након тога Акционог плана/планова. Тиме ће се осигурати бољи квалитет документата. Усвајање Акционог плана/планова извршиће се у року од шест мјесеци од дана усвајања стратешког оквира. Управни нивои ће у складу са потребама и уставним надлежностима, те специфичностима система јавних управа и обиму реформских активности које ће проводити, развијати сопствене акционе планове.

2. ВИЗИЈА, МИСИЈА И СТРАТЕШКИ ЦИЉ

Заједничка **Визија** Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске, Владе Федерације Босне и Херцеговине и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине јесте организовати модерну јавну управу на сва четири нивоа власти, која ће осигурати и поштовати принципе европског управног простора на којима почива функционисање јавне управе у Европској унији и доприњети успешном процесу придрживања и приступања те осигурати поштовање јавног интереса и квалитетно задовољење потреба грађана и привредних субјеката.

Мисија Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине је стварање услова за ефикасну, ефективну, транспарентну, више партиципаторну и одговорну јавну управу, у складу са стандардима Европске уније и начелима добrog управљања.

Основна начела у проведби реформских мјера су начела европског управног простора и добре управе: поузданост, предвидљивост, одговорност и транспарентност, финансијска

¹ The Principles of Public Administration, An Overview, OECD, SIGMA, EU, 2014. доступно на: <http://www.sigmapublicadministration.org/publications/principles-public-administration-eu-enlargement.htm>, приступљено: 18.08.2017. године.

² Ибид, п. 9.

³ Ђуровић, Г.: Изазови реформе јавне управе у контексту европских интеграција и у функцији економског развоја, екстерна анализа, Пројекат: Израда стратешког оквира за стратегију за реформу јавне управе БиХ, Lucid Linx, Сарајево, 2016, стр. 11.

⁴ The Principles of Public Administration, OECD, SIGMA, EU, Edition 2017, p. 9.

одрживост и учешће грађана у доношењу и провођењу политика и прописа.

Имајући у виду у поглављу 1.3. наведене Извештаје ЕК и извештаје и препоруке SIGMA, одредбе Реформске агенде за Босну и Херцеговину, екстерну оцену ММФ-а, финансијске показатеље Свјетске банке те стварно стање јавне управе, као и преостале изазове из претходне Стратегије за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини, приоритетне области дјеловања су:

- 1) Јачања капацитета јавне управе кроз имплементацију принципа европског управног простора;
- 2) Успостављање кориснички оријентисане и транспарентне јавне управе;
- 3) Изградња професионалног и деполитизованог службеничког система заснованог на принципима мерит система и
- 4) Успостављање рационалне, кохерентне, ефикасне, ефективне, и одговорне организационе структуре јавне управе, на сваком нивоу управне власти.

Резултати који се очекују проведбом Стратешког оквира за реформу јавне управе су:

- Унапријеђен рад јавне управе у складу са принципима Европског управног простора
 - Дјелотворност власти - показатељ Свјетске банке - перцентилни ранг (0-100), Босна и Херцеговина према последњем доступном мјерењу WGI 2017, за 2016. годину има ранг 37, 98.
 - Поједностављен поступак пружања услуга у функцији подршке економском развоју
 - Напредак на листи Свјетске банке Doing Business, Босна и Херцеговина је у рангу 86 од 190, према Извештају Свјетске банке Doing Business 2018.
 - Квалитет услуга прилагођен стварним потребама корисника, који прати ниво комуникацијског и технолошког развоја
 - Број електронских услуга, успостава механизма праћења задовољства корисника
 - Политике и прописи који се доносе на основу процјена опција и доказа, уз учествовање јавности
 - Годишњи показатељи на Worldwide Governance листи о регулаторном квалитету; напредак Босне и Херцеговине у процесу придрживања Европској унији Босна и Херцеговина према по последњем мјерењу према WGI 2017, за 2016. годину, у домену регулаторног квалитета има ранг 48, 56.
 - Такође, напредак Босне и Херцеговине у процесу придрживања ЕУ сагледава се сваке године кроз Извештаје ЕК.
 - Принцип компетентности и вредновања резултата рада афирмисан као темељни принцип управљања људским ресурсима у јавној управи
 - Систематизација запослених у јавној управи прилагођена стварним потребама, показатељи праћења SIGMA/OECD-а.
 - Транспарентно и одговорно дјеловање јавне управе
 - Ниво проактивне транспарентности институција и органа јавне управе
- Наведени стратешки приоритети оствариће се кроз специфичне циљеве и мјере наведене у

поглављу V Стратешког оквира, које садржи и индикаторе утицаја који прате специфичне циљеве као и индикаторе резултата који прате мјере.

3. ТЕМЕЉНИ СТРАТЕШКИ ОКВИР И УСМЈЕРЕЊА

Приступ развоју Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини у погледу обима, структуре, носилаца и рокова темељи се на опредјељењима претходно усаглашеног Оперативног плана:

"Стратегија за РЈУ и Акциони план ће укључити институције државног нивоа, два ентитета и Брчко дистрикт као проводиоце мјера. Стратегија за РЈУ и Акциони план неће укључити кантоне и општине као директне институције проводиоце. Међутим, када то буде потребно, и у појединим стубовима или циљевима активности ће се проводити на нивоу кантона и/или општина, што ће бити назначено у проведбеним документима (акциони планови). Фокус Стратегије за РЈУ на државни, ентитетске и ниво Брчко дистрикта омогућиће усмјеренији процес одлучивања и циљанију додјelu средстава."¹

У важавајући заједничке и опште стратешке циљеве дефинисане Стратешким оквиром за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини, сваки управни ниво у Босни и Херцеговини може донијети посебне проведбене документе (акционе планове) у којима ће се дефинисати специфичности јавне управе тог управног нивоа власти, као и њихове потребе и приоритети.

Стратешки оквир реформе јавне управе у Босни и Херцеговини је оквир за синхронизовану и координисану проведбу реформских мјера ради достизања стандарда добrog управљања који су општеприхваћени у демократским политичким системима, а који ће осигурати ефикасније провођење обавеза из Споразума о стабилизацији и придрживању и Реформске агенде. Стратешки оквир реформе јавне управе у Босни и Херцеговини одражава уставноправно уређење у Босни и Херцеговини и његово усвајање и проведба заснива се на принципима укључености, партнериства, сарадње и координације.

Стратешки циљеви који се одређују овим Стратешким оквиром су заједнички и општи оквир за све нивое власти у Босни и Херцеговини. Стратешки оквир реформе јавне управе одражава уставноправно уређење Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине. Сваки ниво власти има аутономију када је ријеч о уређењу и организацији система јавне управе у вршењу својих надлежности. У том смислу, састав радних структура и процес развоја те проведбе Стратешког оквира реформе јавне управе осигурува укљученост, вјеродостојност, релевантност и власништво над договореним циљевима и мјерама, а путем међуинституционалних консултација и структуриране сарадње (именованих) представника надлежних институција Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

У вези с тим, због сложеног система организације јавне управе у Босни и Херцеговини, а узимајући у обзир комплексност реформе јавне управе, Стратешки оквир реформе јавне управе и пратећи акциони план/планови примарно препознају институције Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине као проводиоце мјера.

¹ Оперативни план за припрему новог стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини, стр. 15.

Сходно одредбама из Оперативног плана за припрему новог стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини, када то буде потребно, и у појединим стубовима или циљевима, активности ће се проводити на нивоу кантонова и/или општина што ће бити назначено у проведеним документима (акциони планови).

У погледу улоге кантона, управни ниво Федерације БиХ може одлучити, кроз посебан Акциони план у којим активностима и у којем обиму ће кантони бити укључени у реформском процесу. При томе, имаће се у виду уставна расподјела надлежности између Федерације Босне и Херцеговине и њених кантонова као и рационалност и цјелисходност укупног реформског захвата. Такође, сваки управни ниво који у свом саставу има јединице локалне самоуправе (општине и градови), кроз посебан Акциони план, може одлучити о њиховој укључености у процес реформе јавне управе. При томе, имаће се у виду самосталност јединица локалне самоуправе у домуену изворних послова сходно принципима Европске повеље о локалној самоуправи као и постојећа законска рјешења која гарантују њихову самосталност. Стратешки оквир ничим не смије ограничавати право на локалну самоуправу. Такође, Стратешки оквир се може осврнути на улогу јединица локалне самоуправе у домуену пренесених послова.

Усаглашене реформске активности проводе се путем заједничких мјера, које претпостављају одређени степен координације и усаглашавања између нивоа власти, те путем мјера и активности које сваки ниво власти појединачно предузима ради достизања стратешких циљева. На основу заједничких и општих стратешких циљева сваки управни ниво у Босни и Херцеговини може даље развити и прилагодити проведбене документе у којима се адресирају специфичне потребе и приоритети тог нивоа власти. Такође, имајући у виду увођење средњорочног и годишњег планирања на свим нивоима власти, реформске активности се на основу овог Стратешког оквира могу и непосредно планирати кроз средњорочне планове органа управе и пратити путем годишњег извјештавања. Основни захтјев којим се осигурува проведба и праћење проведбе реформских мјера на цјеловит начин јесте преузимање и досљедна примјена система праћења и извјештавања сходно постављеним стратешким и оперативним циљевима и одговарајућим показатељима успјеха. У том смислу, доносиоци Стратешког оквира реформе јавне управе истичу обавезу свих органа и институција да поштују уставне надлежности.

Координација у проведби реформских мјера између нивоа власти у Босни и Херцеговини подразумијева и активну сарадњу и координацију донатора у области реформе јавне управе, која се остварује путем Фонда за реформу јавне управе или мултилатералним, односно билateralним програмима подршке. Донаторским средствима посредством Фонда за реформу јавне управе и IPA II инструмента Европске комисије приоритетно се подржава провођење оних заједничких или индивидуалних реформских активности које имају виши и непосредан учинак на достизање стратешких и оперативних циљева реформе, а у складу с процесурама и критеријума Фонда за реформу јавне управе, IPA II процедурама и процедурама које усагласе сви нивои власти у Босни и Херцеговини у складу са Одлуком о систему координације процеса европских интеграција у Босни и Херцеговини.

Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини постављен је према структури Принципа јавне управе, које је Европска унија успоставила ради праћења развоја управних капацитета земаља кандидата и

потенцијалних кандидата за чланство у Европску унију.¹ Принципи јавне управе су водич и оријентир према којем ће се усмјеравати активности у проведби реформе јавне управе у Босни и Херцеговини с циљем усклађивања са стандардима европског управног простора у областима:

1. Развој политика и координација
2. Државна служба и управљање људским потенцијалима
3. Одговорност
4. Пружање услуга
5. Управљање јавним финансијама

Кориштење Принципа јавне управе као водиље омогућује усклађивање са захтјевима Европске уније за реформу јавне управе као једним од три основна стуба проширења и аспирација које су исказане у Реформској агенди за Босну и Херцеговину за 2015-2018.

Принципи дефинишу оно што у пракси подразумијева добро управљање те наводе основне захтјеве које државе кандидати за чланство у Европској унији требају спровести током процеса европских интеграција. Принципи такође укључују и оквир за редовно праћење и анализу напретка постигнутог у примјени принципа, те постављају и образлажу мјерила, односно показатеље за праћење напретка. Сам концепт "добре управе" постепено су дефинисале државе Европске уније и он је укључен у Повељу о темељним правима Европске уније. Појам "европског управног простора" утврдила је SIGMA 1999. године. Он обухвата елементе као што су поузданост, предвидљивост, одговорност и транспарентност, као и техничку и управну способност, организацијски капацитет, финансијску одрживост и учешће грађана.

Стратешки оквир реформе јавне управе у Босни и Херцеговини припремљен је за период од 2018. до краја 2022. године имајући у виду програмски период IPA II и трајања главних регионалних и иницијатива Европске уније (нпр. ЕУ 2020, SEE 2020). Узимајући у обзир временски оквир Реформске агенде, капацитет предвиђања и комплексан процес припреме документата стратешког планирања те динамику усвајања Стратешког оквира, развиће се акциони планови за два периода:

1. Акциони план/планови за 2018-2020.
2. Акциони план/планови за 2021-2022.

Овај приступ омогућује средњорочни преглед проведбе Стратегије реформе јавне управе и прилагођавање реформских корака реално оствареном напретку.

4. ПОСТИГНУЋА ПРЕТХОДНЕ СТРАТЕГИЈЕ И ОЦЈЕНЕ СТАЊА ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

4.1 ПРОВЕДБА АКЦИОНОГ ПЛАНА 1 И РЕВИДИРАНОГ АКЦИОНОГ ПЛАНА 1

Стратегија РЈУ са својим акционим плановима предвидјела је краткорочне и средњорочне реформе у шест реформских стубова: 1) Стратешко планирање, капацитети за израду политика и координацију; 2) Јавне финансије; 3) Управљање људским ресурсима; 4) Управни поступак и управне услуге; 5) Институционална комуникација; 6) Информационске технологије/е-Управа. За хоризонталне

¹ Принципи дефинишу оно што у пракси подразумијева добро управљање и наводе основне захтјеве које државе кандидати за чланство у Европској унији требају спровести током процеса европских интеграција. Принципи такође укључују и оквир за редовно праћење и анализу напретка постигнутог у примјени принципа, те постављају и образлажу мјерила, односно показатеље за праћење напретка. Доступно на <http://www.sigmapublicadministration.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>.

системе планирано је да буду проведени у првој фази, док су реформе у секторима у истим реформским стубовима планиране у другој средњорочној фази. Трећа фаза се требала бавити сегментима где напредак није био задовољавајући.

Проведбом реформских мјера од 2006. године су на свим управним нивоима значајно развијени хоризонтални управљачки системи и капацитети предвиђени Стратегијом, али стратешки циљеви нису у потпуности остварени. Реформске мјере провођене су на основу више акционих планова:

- Од 2006. до 2010. проведено је 52,28% мјера Акционог плана ¹
- Од половине 2011. до 2014. проведено је 61% мјера Ревидираног Акционог плана ²
- До краја 2016. проведено је укупно 68% мјера Ревидираног Акционог плана ³

У табели је дат преглед реализације циљева по реформским областима и управним нивоима:

	БиХ	ФБиХ	РС	БДБиХ	ПРОСЈЕК
СПКИП	73%	79%	82%	66%	75%
ЈФ	79%	72%	75%	72%	74%
УЉП	60%	53%	65%	58%	59%
УпнУУ	58%	65%	89%	63%	68%
ИК	85%	76%	78%	80%	79%
е-Управа	48%	41%	71%	39%	50%
УКУПНО	67%	64%	75%	63%	68%

Извор: Годишњи извјештај о напретку (праћење Ревидираног Акционог плана 1 Стратегије реформе јавне управе у Босни и Херцеговини) за 2016.

Напредак остварен на различitim управним нивоима и у оквиру реформских области није исти.

У области **стратешког планирања, координације и израде политика** најзначајнији напредак постигнут је успостављањем правног и методолошког оквира средњорочног и годишњег програмирања рада Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине и Владе Републике Српске, ојачани су капацитети надлежних институција за анализу и планирање и развијена су пратећа информацијска рјешења.⁴ Проведбом реформских мјера створени су и услови за активно укључење грађана и јавности у процес доношења прописа на свим управним нивоима, а на државном нивоу, нивоима Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске и за процјену утицаја прописа. Додатно, значајно су унапријеђене функције везане за припрему и праћење сједница, осигурање правне усклађености и координацију развоја политика и прописа.

Изазови који се намећу везани су за даље унапређење система планирања на сваком управном нивоу, приоритетизацију и посебно повезивање с буџетским планирањем, односно програмским буџетом, јачање функције координације и контроле квалитета политика и прописа на свим управним нивоима и координација питања европских интеграција. Функције стратешког и средњорочног планирања те развоја јавних политика потребно је ојачати и унутрашњим организацијским прилагодбама у институцијама

¹ Анализа проведбе Стратегије реформе јавне управе, Канцеларија координатора за реформу јавне управе, радни нацрт, април 2016.

² Годишњи извјештај о праћењу напретка имплементације РАП1 за 2014. годину.

³ Одлукама Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине из 2015. настављена је проведба реформе јавне управе кроз започете, али недовршене пројекте и друге активности предвиђене Стратегијом и РАП1.

⁴ Информација о активностима у процесу реформе јавне управе.

и органима управе те додатним стручним оспособљавањем. Виши ниво примјене инструмената за проведбу јавних консултација и процјене утјецаја остаје изазов којем се потребно додатно посветити у наредном периоду. Приступ прописима још није потпун и потребно је развити обухватан електронски регистар прописа, који ће бити јавно доступан, као и приступ пречишћеним текстовима.⁵

У области **јавних финансија** успостављена је и ојачана функција интерне ревизије кроз прописе, институционалне поставке и тренинге. Планирање буџета и извршење унапријеђено је увођењем информацијског система управљања буџетом.⁶

У последњих пет година доношење буџета је каснило, што показује и неке слабости система планирања буџета. Оптерећење дугом наставља расти. Крајем 2014. године укупан дуг је процјењен на 36,9% бруто домаћег производа (БДП), за разлику од 33,9% на крају 2013. Додатно, финансијски подаци које су произвеле владе морају бити у складу с међународно признатим стандардима макроекономских статистичких система као што су ЕСА и владина финансијска статистика (ВФС).

У области јавних набавки законодавни оквир је успостављен и у значајном дијелу је у складу с директивама Европске уније. Институционална поставка система набавки је добро дефинисана.

Међутим, учинак свих укључених институција (посебно Одбора за жалбе) остаје изазов. Формалистички приступ Одбора за жалбе води честом поништавању тендера због мањих техничких грешака и скоро искључивог кориштења цијене (цијене набавке) као јединог критерија dodјеле уговора, а на штету квалитета.

У области јавно-приватног партнериства и концесија законодавство и управне поставке остају веома исцјепкані с изузетком Републике Српске, где је заокружен нормативни оквир кроз Закон о јавно-приватном партнерству и доношење одговарајућих подзаконских аката.⁷

Развој врховних ревизорских институција (ВРИ) напредује и оне подносе извјештаје Парламентарној скупштини на државном нивоу, Парламенту Федерације Босне и Херцеговине, Народној скупштини Републике Српске и Скупштини Брчко дистрикта, који покривају финансијске ревизије, ревизије усклађености и ревизије учинка. Врховне ревизорске институције примјењују приступ базиран на ризику као дио њихових годишњих планова ревизије, јер су нивои особља испод овлаштених нивоа, што за резултат има смањену покрivenost обавезних ревизија.⁸

У области **управљања људским ресурсима** значајан напредак остварен је у планирању обука, развоју државних службеника и оцјени државних службеника.⁹ Постоје

⁵ О ECD/SIGMA Извјештај о мјерењу почетног стања: Принципи јавне управе, Босна и Херцеговина, април 2015.

⁶ Информација о активностима у процесу реформе јавне управе, коју су усвојили Савјет министара Босне и Херцеговине Одлуком бр. 05-07-1-1724-15/15 од 10. јула 2015. године, Влада Федерације Босне и Херцеговине Одлуком бр. 865/2015 од 9. јула 2015. године и Влада Брчко дистрикта Актом бр. 01.11-1031ДС-02/15 од 5. јуна 2015. године.

⁷ Закон је, према информацијама из Републике Српске, усклађен с тзв. меким изврима права Европске уније у области ЛПП-а, односно с Смјерницама Европске комисије за успјешан ЛПП (Guidelines for Successful Public Private Partnerships) и Зелену књигу ЕК-а (Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions).

⁸ О ECD/SIGMA Извјештај о мјерењу почетног стања: Принципи јавне управе, Босна и Херцеговина, април 2015.

⁹ Кроз реализацију циља УЉП 6.1 из РАП1 на сва четири управна нивоа усвојени су правилници о ојењивању, којима је уведена обавеза одржавања годишњих

појединачни информацијски системи за HRM (УЉП) на свим нивоима, али они само дјелимично испуњавају параметре које би требао садржавати HRMIS (УЉПИС).

Међутим, политичке управљања људским ресурсима и развоја на основу заједничких и хармонизованих принципа нису установљене. Присуство директног или индиректног политичког утицаја на именовања особа на вишим руководећим позицијама идентификован је као један од изазова у Извештају о мјерењу почетног стања OECD/SIGMA за 2015. годину.

Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције добила је мандат да управља реформом у промоцији интегритета и превенцији корупције широм Босне и Херцеговине.¹ У Републици Српској Министарство правде је одређено за носиоца и координатора свих антикорупцијских активности и пружа административну, техничку и логистичку помоћ Комисији за провођење Стратегије за борбу против корупције Републике Српске као интерресорном сталном радном тијелу Владе².

Активности Агенције вођене су на нивоу институција Босне и Херцеговине, на којем су планови интегритета и акциони планови против корупције појединачних институција већином усвојени. Међутим, Агенција има ограничена овлаштења за проведбу ових планова.³

Област одговорности није била организована као засебна тематска цјелина током проведбе Стратегије реформе јавне управе од 2006. до 2014. године. Проведба реформских мјера се, међутим, пратила кроз област управног одлучивања и развоја електронских услуга, односно развој информацијско-комуникацијске технологије. Укупна проведба планираних реформских мјера указује на то да је реализовано 68% циљева.

Законодавни оквир за приступ јавним информацијама уведен је и проводи се на свим управним нивоима. У Републици Српској се примјењују упутства и стандарди из 2001. године, када је на снагу ступио Закон о слободи приступа информацијама.⁴ Такође, у Федерацији Босне и Херцеговине се од 2001. године примјењује Закон о слободи приступа информацијама са пратећим подзаконским актима. Упркос оствареном напретку, нема јасног и свеобухватног механизма за успостављање и контролу над институцијама подређеним Влади. Главни недостаци су мањак критерија за разликовање између различитих типова управних тијела и мањак процедуре које осигуравају контролу над оснивањем нових институција. Нису успостављене независне надзорне

разговора државног службеника и његовог непосредно надређеног, а ојјена радне успешности везана је за степен испуњења договорених радних циљева, што раније није био случај. Обуке за управљање учинком укључене су у редовни програм обука.

¹ Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, "Службени гласник БиХ", бр. 103/09.

² Министарство правде врши обуке у јавном сектору Републике Српске за израду планова интегритета, у складу с Правилима и Одлуком које је усвојила Комисија за проведбу Стратегије за борбу против корупције. Сви обveznici (целокупан јавни сектор у РС-у) требали би своје планове интегритета усвојити до децембра 2017. године.

³ Ибид.

⁴ Такође, постоји образац за подношење захтјева, а министарства су донијела водиче и индекс-регистре који грађанима омогућавају да једноставније приступе информацијама које се налазе под контролом министарства и Владе Републике Српске у цјелини. Стандарди за владину интернетску страницу донесени су још 2007. године, а измене и допуне су извршене 2011. Сва министарства у Влади Републике Српске, као и Сектор за информисање у Генералном секретаријату Владе, имају систематизована и попуњена радна мјеста службеника за односе са јавношћу.

институције о приступу јавним информацијама, које имају право издати обавезујуће одлуке и смјернице о проведби приступа јавним информацијама, и нема механизма за мониторинг откривања информација. Само на нивоу институција Босне и Херцеговине је Управни инспекторат Министарства правде (МП) задужен за инспекцију и мониторинг у области јавних информација.

У области **пружања услуга** напредак у проведби реформских мјера био је прилично неуједначен, а највећи помак остварен је на нивоу Републике Српске. Стратегија РЈУ 2006-2014. већином се фокусирала на е-рјешења за јавне услуге. Нормативни оквир за пружање електронских услуга установљен је доношењем прописа: Закона о електронском потпису, Закона о електронским документима, Закона о електронском правном промету и слично на свим управним нивоима. Успостављен је и портал е-владе Републике Српске, који укључује најважније информације о услугама које се нуде грађанима.

Проведбом Стратегија за регулаторну реформу у Федерацији Босне и Херцеговине и Републици Српској систематски су вођене активности ка побољшању пословног окружења и олакшавању пословања уклањањем непотребних административних процедура. Тиме је значајно убрзан поступак регистрације пословних субјеката, а трошкови смањени. Посебно је евидентан напредак који су у правцу пружања електронских услуга пословним субјектима учинили порески органи у Федерацији Босне и Херцеговине и Републици Српској. Једнако успјешне су и проведене активности на дигитализацији катастра у Федерацији Босне и Херцеговине и Републици Српској, као и планиране реформе земљишних књига.

На свим управним нивоима постоји солидна ИКТ инфраструктура која подржава сервисе електронске комуникације. На нивоу институција Босне и Херцеговине усвојени су и стандарди о доступности интернетских страница институција Босне и Херцеговине, који су интегрисани у заједничку платформу. Уведен је и функционалан информацијски систем е-набавки, путем којег уговорни органи објављују обавештења и подносе извјештаје. Покренут је систем издавања електронских личних карти. У току је реализација ICIS пројекта Свјетске банке чији је циљ успостављање четири GSB-a (Government Service Bus) и тачке за посредовање у размјени података између различитих управних нивоа, где би се подаци из различитих регистара размјењивали и користили.

У претходном периоду развијен је и усаглашен оквир интероперабилности као основе за међусобну размјену података и информација.

Унапријеђен је управни поступак на свим управним нивоима путем измена основних закона које омогућавају електронску комуникацију управе с грађанима. Ради ефикаснијег вођења жалбеног поступка уведен је обавеза мериторног поступања другостепеног органа у случају поново изјављене жалбе против рјешења првостепеног органа у истом предмету. Законима о управном поступку на сва четири управна нивоа регулисано је и питање обавезног прибављања доказа по службеној дужности о чињеницама о којима се воде службене евиденције како би се избегло захтијевање прибављања таквих докумената од грађана. Проведена је и обука за вође управних поступака и инспекторе за већи број службеника на свим управним нивоима.

С циљем осигурања квалитета управљања у органима управе, Савјет министара Босне и Херцеговине подржао је увођење система управљања квалитетом у институцијама

Босне и Херцеговине, а институционализација овог инструмента тек предстоји.¹

Проведеним реформским мјерама у значајној су мјери створени услови за унапређење услуга, али успорена проведба усвојених нормативних и других рјешења умањује њихов значај. Тако покретање е-портала институција Босне и Херцеговине значајно касни иако је припремљен попис услуга. Већи изазов на нивоу институција Босне и Херцеговине представља чињеница да усвојени Закон о електронском потпису није проведен нити измијењен, јер одсуство електронског потписа чини беспредметним и одредбе Закона о управном поступку о електронској комуникацији с грађанима. Непостојање електронског потписа и споразума о размјени информација између органа управе и даље приморава грађане да потребне документе прибављају сами, уместо да се прибављају по службеној дужности. Ово је несумњиво питање које би се требало приоритетно рјешавати ради поједностављења пружања услуга грађанима. Једнако важно је и усвајање оквира интероперабилности као претпоставке за шире интервенције у погледу међусобне размјене података између органа управе и креирања већег броја електронских услуга.

НАУЧЕНЕ ЛЕКЦИЈЕ У ПРОВЕДБИ СТРАТЕГИЈЕ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ 2006-2014.

Разлоги **кашњења** у проведби планираних реформи односе се на лимитирано политичко вођење и управљање процесом, одлагање проведбе реформских мјера након усвајања стратешких докумената, нереално постављене рокове, одсуство јасне идентификације институционалних носилаца неких реформских мјера, дуготрајно усаглашавање пројектних докумената, сложене поступке јавних набавки и изазове у интегрисању реформске агенде у годишње планирање.

Неке научене лекције из проведбе Стратегије реформе јавне управе посебно указују на:

- Потребу да се механизmom управљања и координације проведбе Стратешког оквира јасно дефинирају улоге и одговорност свих учесника у проведби на политичком, оперативном и техничком нивоу те осигура њихова функционалност. Наиме, иако је управљачки и координацијски механизам за реформу јавне управе претходно био успостављен Заједничком платформом, политичко управљање реформом је изостало.² Координацијски одбор за економски развој и европске интеграције као водеће управљачко и координацијско тијело на политичком нивоу није се састајало да би расправило питања везана за реформу јавне управе. Зато је у предстојећем стратешком периоду потребно осигурати јасну политичку подршку за даљу реформу јавне управе, јасно дефинисати институционалну одговорност за реформске мјере те ојачати улогу координатора за реформу јавне управе на свим управним нивоима;

- Потребу унапређења система праћења и евалуације према показатељима учинка. Оквир праћења и евалуације успостављен претходном Стратегијом установио је индикаторе који су били везани углавном за процесе и директне излазне резултате активности, па је и извјештавање базирано на извршењу активности и постигању циљева, а не на пројекти постигнутим учинака. Овиме је увећано умањена прецизност и релевантност евалуације ефеката остварених мјера из РАП1;

- Потребу планирања и исказивања финансијских средстава за проведбу планираних стратешких мјера с обзиром на то да претходна Стратегија није показала потребна финансијска средства. Проведба претходне Стратегије је, поред буџетских средстава, била у великој мјери ослоњена на средства Фонда за реформу јавне управе као заједничког инструмента финансирања донатора, с једне стране, те Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, с друге стране. Потребу да се планиране реформске мјере благовремено препознају и планирају у средњорочним и годишњим плановима институција и органа управе који су препознати као носиоци тих мјера. У недостатку јасне идентификације одговорне институције за проведбу реформских мјера изостаје и планирање активности у средњорочним и годишњим плановима институција и органа управе, што непосредно утиче на ефикасност проведбе.

4.2. ЕКСТЕРНЕ ОЦЈЕНЕ О СТАЊУ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Израда новог Стратешког оквира за реформу јавне управе препоручена је у Извјештају Европске комисије за Босну и Херцеговину објављеном крајем 2015. године. У том је извјештају констатовано да је Босна и Херцеговина у **раној фази реформе** јавне управе и да "недостатак свеобухватне политичке подршке за реформе у цијелој земљи и расципканост јавних служби угрожавају напоре у проведби институционалне и законодавне реформе". Препорука из Извјештаја за 2015. годину је да Босна и Херцеговина у наредној години треба "израдити, усвојити и почети проводити нови цјелодржавни стратешки оквир за реформу јавне управе и да треба осигурати одговарајуће политичко водство и смјернице за реформу јавне управе у земљи, затим провести ефикасан систем управљања људским потенцијалима те израдити програм реформе управљања јавним финансијама, који је јасно повезан с новим стратешким оквиром реформе јавне управе". Ова препорука је поновљена и у Извјештају за Босну и Херцеговину за 2016. годину.³

Екстерну оцјену стања реформе јавне управе посредно је дао и Међународни монетарни фонд (ММФ), којем су се Савјет министара Босне и Херцеговине те владе Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске обратили ради даље финансијске подршке структурним реформама. Приликом одобравања захтијеваног проширеног аранжмана Међународни монетарни фонд је инсистирао на мјерама за **јачање административних капацитета и повећање ефикасности јавних институција на свим нивоима власти**

¹ Савјет министара Босне и Херцеговине закључком из септембра 2015. овластио је PARCO да у сарадњи с АДСБиХ и БАС-ом припреми оквирни план за увођење управљања квалитетом у институцијама Босне и Херцеговине и координише његову проведбу.

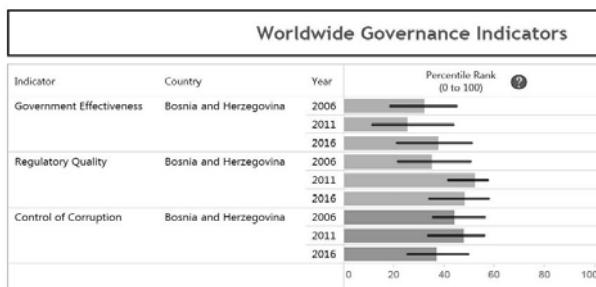
² Заједничка платформа о принципима и проведби Акционог плана 1 Стратегије реформе јавне управе у Босни и Херцеговини Савјет министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске, Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, април 2007.

³ Commission staff working document, Bosnia and Herzegovina 2016 Report, Brussels, 9 Novembar 2016

као основе свих осталих реформи, односно кључног приоритета за осигурање фискалне одрживости и квалитетно пружање услуга грађанима. Планирана помоћ Међународног монетарног фонда требала би, између остalog, олакшати проведбу структурних, фискалних и финансијских реформи ради смањења јавне потрошње, ограничавајући тренутно неприоритетно трошење како би се створио простор за инвестиције у инфраструктуру и побољшање ефикасности јавних финансија.

Напредак у прилагођавању јавне управе захтјевима процеса приступања и придрживања Европској унији редовно се прати и кроз извјештаје SIGM-е. Посебна област праћења односи се на стратешки оквир реформе јавне управе, политичко и оперативно управљање процесом реформе јавне управе и нарочито финансијску одрживост реформе јавне управе у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у Европску унију. У припреми и изради овог Стратешког оквира узети су у обзир и кључни захтјеви и принципи јавне управе у овој и другим областима праћења.

Квалитет и учинци управљања предмет су праћења бројних међународних организација, а међу најрелевантнијим су показатељи Свјетске банке, који су посебно предмет интереса инвеститора. Према овим показатељима, индекс ефикасности управљања и регулаторног квалитета је испод 50, што је најнижи индекс од свих земаља Западног Балкана.¹



Табела: Worldwide Governance Indicators, Босна и Херцеговина, 2006–2016.

Табела: Worldwide Governance Indicators, Босна и Херцеговина, 2006–2016.

5. ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЈА КЉУЧНИХ

СТРАТЕШКИХ ЦИЉЕВА

5.1 РАЗВОЈ ПОЛИТИКА И КООРДИНАЦИЈА

Развој политика и координација су међу кључним функцијама јавне управе којима се осигурава одговорно и ефективно управљање јавним пословима. Управљање јавним пословима врши се кроз систем развоја и проведбе политика који треба осигурати информирано, инклузивно и транспарентно доношење одлука у најбољем интересу грађана и укупног економског и социјалног развоја. Ово су уједно и основни правци реформских мјера у Босни и Херцеговини у овој области. У Босни и Херцеговини се, сходно уставном уређењу и уставној расподели надлежности, јавне политике обликују и проводе на више нивоа власти, а системи њиховог развоја се налазе у упоредivoј фази развоја и имају приближно уједначене изазове.

Проведба реформских мјера кроз Стратегију реформе јавне управе 2006-2014. у Босни и Херцеговини резултирала је јачањем функција потребних за организован систем

доношења одлука на свим управним нивоима.² Учинак проведених реформских мјера може се сагледати и кроз унапређење система развоја политика и координације, чији се развој може пратити у два правца. Када је у питању доношење прописа, на свим управним нивоима су донесени и примјењују се правни акти о поступку израде правних прописа. Овим актима уређен је поступак доношења прописа: од идентификације проблема, преко координације и јавних консултација те процјене учинка прописа до праћења проведбе, извјештавања и евалуације. Дакле, уређене су скоро све фазе циклуса развоја и проведбе политика (приоритети политике, формулатија, доношење, проведба и евалуација).

Претходном Стратегијом за РЈУ у Босни и Херцеговини су на свим управним нивоима ојачане функције потребне за организован систем доношења одлука. У наставку реформе потребно се фокусирати на конзистентност и унапређење система (стратешког, средњорочног и годишњег) планирања усклађеног с планирањем буџета и другим финансијским ресурсима те процесом европских интеграција, као и на јачање организационих и људских капацитета за ефикасну проведбу политика у органима управе на свим управним нивоима.

Посебно се потребним чини боље повезивање процеса планирања с доношењем јавних политика и њихових проведбених инструмената како би се благовремено осигурала примјена аналитичких алата за креирање и проведбу политика, који захтијевају вријеме и средства. Компетентно одлучивање подразумијева да су доносиоци одлука на управним нивоима у Босни и Херцеговини у поступку одлучивања потпуно информисани о могућим опцијама и утицају политика, избору одговарајућих инструмената регулисања, процјени потребних средстава, те да су повратно информисани о оствареним резултатима проведбе ради благовременог предузимања корективних мјера.³ Процјена утјецаја прописа и инклузивност у доношењу и проведби учинка политика формално су уведени у процедуру доношења одлука на свим управним нивоима у Босни и Херцеговини, а ниво и обим примјене варира. Адекватнијим планирањем динамике законодавне активности било би нужно осигурати примјену ових инструмената код закона којима се уводе нека системска рјешења, а сходно ресурсима и капацитетима и за остале инструменте политика.⁴ Ради доношења проводивих и рационалних одлука потребно је наставити унапређење правних и методолошких рјешења и осигурати досљеднију праксу примјене тих инструмената на свим управним нивоима, укључивши и мјере унапређења организациских структура и јачања људских капацитета за проведбу.

Процес одлучивања треба даље развијати у правцу осигурања транспарентности и одговорности органа управе како према законодавним органима тако и према јавности

² Принципима јавне управе за земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у Европску унију идентификовано је девет критичких функција за рад владе: координацији припреме сједница владе, осигурање правне усклађености, координација одобравања стратешких приоритета и програма рада, координација припреме приједлога политика за одлучивање владе, осигуруње финансијске проводивости политика везано за планирање ресурса, координација комуникационих активности владе према јавности, управљање односима Владе, Парламента и/или предсједника, те координација послова европских интеграција.

³ Могућег учинка на економски развој, социјалне односе, очување околиша, пословно окружење, међународно преузете обавезе или слично.

⁴ Нпр. прописи о раду, државној и јавној служби, управном поступању, социјалном осигурању и сл.

афирмацијом механизама сарадње и подизањем квалитета извјештавања фокусирањем на остварене циљеве и жељене резултате политика уместо на проведене активности. Последњих неколико година и у сличном правцу отпочело је правно и методолошко уређење процеса развоја и проведбе и других докумената јавних политика, као што су стратешки документи и планови, а њихово даље унапређење предстоји.

Промјене и новине у поступку развоја јавних политика нису увијек у довољној мјери праћене нити прилагодбама у организацијском смислу нити систематским јачањем аналитичких и планских капацитета. Увођење инструментата као што су процјена утицаја прописа, планирање и евалуација политика или јавне консултације захтијева систематско стручно оспособљавање како би ове промјене донијеле и нови квалитет у развоју јавних политика. Кроз системе управљања људским ресурсима, дакле унапређивањем планирања и управљања људским ресурсима на свим управним нивоима, потребно је осигурати доступност службеника оспособљених за послове анализе и планирања, а путем аката о унутрашњој организацији бољу хоризонталну проходност функција анализе и планирања.

5.1.1. Постојеће стање

Систем креирања и координације јавних политика од изузетног је значаја за демократизацију друштва, његов економски развој и успјешно дјеловање у међународном контексту, укључујући и процес придруживања и приступања Европској унији и посебно функционалног дјеловања унутар ЕУ.

У Босни и Херцеговини су у значајној мјери успостављени бројни елементи система развоја јавних политика и планирања на нивоу Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине и Владе Републике Српске, док се слични системи развијају за Владу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

У условима дјеловања више система развоја политика недостатак или неуједначеност информација о свим јавним политикама, њиховој вези и показатељима за цијelu земљу може се превазићи унапређењем сарадње и координације. Проведбом заједничких пројекта осигуран је уједначен методолошки приступ, као што је случај с правилима за израду прописа или методологијом стратешког планирања, док су коначна рјешења прилагођена сваком нивоу власти и у неким аспектима се незнанто разликују.

Проведбом Стратегије за РЈУ у претходном периоду у значајној су мјери изграђени бројни елементи система развоја јавних политика и планирања на нивоу Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине и Владе Републике Српске, док се сличан систем гради за Владу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине. Овај напредак се сумарно односи на успоставу функција стратешког, средњорочног и годишњег планирања, успоставу система буџетског планирања (средњорочног и годишњег), унапријеђену транспарентност и припрему сједница доносилаца одлука те њихово праћење и извјештавање, увођење аналитичких алата у процес доношења прописа, као што су процјена учинка прописа или проведба јавних консултација, те јачање координације политика и развој организацијских и људских ресурса унутар сваког управног нивоа. Предстојећи изазови у новом реформском циклусу односе се на унапређење и повезивање елемената функција стратешког планирања и развоја јавних политика у конзистентне и кохерентне системе одлучивања, успоставу ефикаснијих механизама проведбе већ успостављених правила те унапређење организацијских структура и јачање људских ресурса за ове функције на сваком управном нивоу,

уз паралелно јачање информатичке подршке процесу планирања.

Стратешко планирање: на нивоу Федерације Босне и Херцеговине и Владе Републике Српске успостављен је обухватан правни оквир стратешког планирања које интегрише дугорочно, средњорочно, годишње и секторско планирање, повезано с budgetskim планирањем. Координативна функција планирања повјерена је Заводу за програмирање развоја Федерације Босне и Херцеговине, односно Генералном секретаријату Владе Републике Српске.¹ Упоредив систем планирања је у припреми и за Брчко дистрикт Босне и Херцеговине. У институцијама Босне и Херцеговине правно и методолошки је уређено средњорочно и годишње планирање, повезано с budgetskim планирањем.² Средњорочно планирање се проводи већ трећу годину, а планови институција објављују путем интернета. Методолошке смјернице за стратешко и средњорочно планирање које су постављене кроз претходно проведени заједнички пројекат³ биле су основа за развој одговарајућих методолошких рјешења на свим управним нивоима. На нивоу институција Босне и Херцеговине додатно су усвојени Упутство о методологији у поступку средњорочног планирања⁴ и Упутство о годишњем планирању.⁵ На нивоу институција Босне и Херцеговине и Републике Српске донесени су и одговарајући методолошки приручници, а у Федерацији Босне и Херцеговине чека се доношење проведбених аката Закона о развојном планирању и управљању развојем у Федерацији Босне и Херцеговине.⁶

Институционална рјешења Владе Федерације Босне и Херцеговине и Владе Републике Српске у погледу водеће координативне функције, контроле квалитета садржаја и координације приоритета су нешто једноставнија у односу на Савјет министара Босне и Херцеговине, где је ова функција подијељена између више институција (Министарство финансија и трезора, Дирекција за економско планирање и Генерални секретаријат Савјета министара БиХ), те је потребно ојачати међусобну координацију и сарадњу. Функција стратешког (средњорочног) планирања је оперативно повјерена секретарима министарства, односно других органа управе и институција на свим управним нивоима.

Развој политика и координација: у претходном периоду развијен је правни и методолошки оквир развоја политика и отпочет процес институционалне изградње за вршење ове функције. Процес изrade закона и других правних аката, примјена номотехничких стандарда и алата за процјену утицаја или провјеру усклађености унапријеђен је примјеном методолошки унифицираних Правила за израду правних прописа (које су усвојили законодавни органи) и

¹ Стратешко планирање у Републици Српској је уређено Одлуком о поступку планирања, праћења и извјештавања о реализацији усвојених стратегија и планова Владе Републике Српске и републичких органа управе ("Службени гласник РС", број 50/16)

² Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, "Службени гласник БиХ", бр. 62/14 и Одлука о годишњем планирању рада и начину праћења и извјештавања о раду у институцијама БиХ, "Службени гласник БиХ", бр. 14/14.

³ Јачање капацитета за стратешко планирање и развој политика дјеловања, 2012.

⁴ Упутство о методологији у поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама Босне и Херцеговине, "Службени гласник БиХ", бр. 44/15.

⁵ Упутство о начину припреме годишњег програма рада и извјештавања о раду у институцијама БиХ, "Службени гласник БиХ", бр. 44/15.

⁶ Закон о развојном планирању и управљању развојем, "Службене новине ФБиХ", 32/17.

пословничким актима доносилаца одлука. Правила су праћена и израдом приручника и методолошких упутстава која су на линији претходно израђене Методологије за развој јавних политика, прилагођене сваком управном нивоу. На свим управним нивоима донесена су правила о проведби процјене учинка прописа и проведби јавних консултација те одговарајуће методолошке упуте. Овим актима успостављене су процедуре и организацијска рјешења за осигурање квалитета садржаја процјене учинка. Када је ријеч о развоју капацитета за процјену учинка прописа (организацијских и људских), значајнији напредак учињен је у Републици Српској формирањем и попуњавањем посебног одјела за процјену учинка у Министарству за економске односе и регионалну сарадњу, док је на нивоу Савјета министара Босне и Херцеговине и Владе Федерације Босне и Херцеговине ова улога додијелена Генералном секретаријату. Додатно, на нивоу оба ентитета провођене су и стратегије регулаторне реформе усмјерене на смањење баријера пословању, којима се у значајној мјери побољшао пословни амбијент у Босни и Херцеговини, а сличне иницијативе су настављене.

Примјена успостављених правних и методолошких правила развоја политика није увијек конзистентна и присутне су слабости процеса изrade и доношења закона у свакој фази циклуса, а посебно у недостатку аналитичког приступа и координацији.

У почетној фази формулатије политика често се изоставља аналитички приступ дефинисању проблема и циљева, прикупљање података те супстанцијално развијање и разматрање различитих опција прије него што се приступи нормирању. Укључење јавности у раној фази разматрања опција није пракса. Тако је значајан сет прописа из Реформске агенде за Босну и Херцеговину донесен уз симболично или незнатно укључење заинтересованих страна. Потребно је стога успоставити систематску праксу анализе проблема и развоја различитих опција политике прије непосредне изrade нормативног акта.

Међуинституционална сарадња и координација унутар управних нивоа уређене су пословничким нормама доносилаца одлука и њихова суштинска проведба је претпоставка квалитета коначних рјешења. Процес међуресорних консултација у пракси се исказује прибављањем писаних изјашњења или формирањем мјешовите радне групе, чији рад није увијек праћен информацијом или извјештајем о проведеним активностима и оствареним резултатима. Обавезна мишљења потребно је садржајно унаприједити како би рефлексковаја стварни допринос изради прописа уместо формалне обавезе. Посебан вид додатних консултација представљају одбори или комитети који разматрају нацрте и приједлоге прописа прије сједница, а који су у функцији механизма међуресорног усаглашавања и рјешавања неусаглашених ставова прије сједница. Информације о ефектима њиховог дјеловања потребно је учинити јавно доступним.

Инклузивност и укључење јавности у креирање прописа и политика је фактор легитимитета јавних политика, али и гаранција успјешне проведбе. Провођење јавних консултација, укључујући и online консултације, уведено је у поступак доношења прописа, а успостављена је и обавеза именовања координатора за јавне консултације.¹ Праћење и извјештавање о проведби правила о јавним консултацијама врши се годишње у институцијама Босне и Херцеговине и

Републици Српској.² У пракси се констатује да се процесу јавних консултација неријетко приступа само ради формалног испуњења обавезе, а не с циљем стварног дијалога с учесницима процеса. Заинтересована јавност и грађани све чешће прате успјешност проведбе јавних политика, док су могућности и пракса њиховог укључења у фази креирања политика ограничени.

Процјена учинка прописа је аналитички алат који треба омогућити и подржати одлучивање на основу доказа. Доносиоци одлука требају бити адекватно информисани о могућим опцијама и избору инструмента регулисања, утицају прописа и политика или о потребним средствима за проведбу како би се могли опредијелити за одговарајуће рјешење. То, међутим, није редовна пракса и овај алат се не примјењује уједначено на свим управним нивоима. Незнатај је број кључних, системских прописа који су били предмет обухватне процјене учинка, а посљедњих година је повећан и број прописа донесених по хитној процедури. Обухватна процјена учинка захтијева значајна средства, људске ресурсе и вријеме, те је потребно унаприједити законодавно планирање. Адекватнијим планирањем динамике законодавне активности било би нужно осигурати примјену ових инструмената код закона којима се уводе нека системска рјешења, а сходно ресурсима и капацитетима и за остале инструменте политике.³ У циљу доношења проводивих и рационалних одлука потребно је наставити унапређење правних и методолошких рјешења и осигурати досљедну праксу примјене ових инструмената на свим управним нивоима, укључивши и мјере унапређења организацијских структура и јачања људских капацитета.

Извјештавање о проведби прописа и евалуација о учинку прописа према доносиоцима одлука нису препознати као корективни механизми креирања политика и доношења прописа и нису успостављени као редовна пракса.⁴ Праћење проведбе које врши надлежни орган (министарство) неријетко се фокусира на проведене активности, а не на ниво остварених циљева. Такође није успостављена пракса редовног парламентарног надзора у погледу остварења постављених циљева донесених прописа. Извјештавање јавности није прилагођено разумијевању грађана нити је увијек осигурана доступност извјештаја. Процес одлучивања треба даље развијати у правцу осигурања транспарентности и одговорности органа управе како према законодавним органима тако и према јавности афирмацијом механизама сарадње и подизањем квалитета извјештавања кроз фокусирање на остварене циљеве и жељене резултате политике уместо на проведене активности.

5.1.2. Специфични циљ у реформској области изrade и координације политика

Јачање кохерентности, партиципаторности, ефикасности, контроле и транспарентности у систему управљања развојем и процесу доношења одлука у јавној управи

Индикатори	Почетно стање	Циљна вриједност
Дјелотворност власти (Перцептивни ранг) ⁵	(2016) - 37,98	(2022) - 42,00
Регулаторни квалитет (Перцептивни ранг) ⁶	(2016) - 48,56	(2022) - 56

² Министарство правде Босне и Херцеговине и Републички секретаријат за законодавство Републике Српске.

³ Нпр. прописи о раду, државној и јавној служби, управном поступању, социјалном осигурању и слично.

⁴ Могућег учинка на економски развој, социјалне односе, очување околиша, пословно окружење, међународно преузете обавезе или слично.

⁵ The World Wide Governance Indicators, 2017, Update.

⁶ The World Wide Governance Indicators, 2016, 2017 Update.

¹ Смјернице за поступање републичких органа управе о учешћу јавности и консултацијама у изради закона, "Службени гласник РС", бр. 123/2008.

Информације о законима и прописима (% који указују потпуно повјерење и указују повјерење) Балкан пословни барометар ¹	(2017) - Почетна вриједност за оне који указују потпуно повјерење и указују повјерење) - 43%	(2022) - 60%
---	--	--------------

5.1.3. Мјере

Мјера 1: Јачање капацитета доносилаца одлука на управним нивоима у Босни и Херцеговини за развој компетентног и конзистентног система доношења одлука на свим управним нивоима

Биће унапријеђене кључне функције органа и тијела који непосредно подржавају Савјет министара Босне и Херцеговине, Владу Федерације Босне и Херцеговине, Владу Републике Српске и Владу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (центара влада) везане за сједнице влада, осигурање правне усклађености, припрему и одобравање стратешких приоритета и финансијске изводивости. Тиме ће се постићи виши квалитет процеса доношења и праћења одлука. На свим нивоима управе биће успостављен правни оквир координације приједлога политика које се упућују на усвајање доносиоцима одлука те праћење и извјештавање.²

Индикатори	Полазна вриједност	Циљана вриједност
Број управних нивоа који су успоставили правни и институционални оквир за координацију садржаја приједлога политика које се упућују на усвајање доносиоцима одлука ³	(2017) – 0/4	(2022) – 4/4
Достојности центара владе у постављању и провођењу процедуре (бодови) – SIGMA ⁴	(2017) – 1/4 ⁵	(2022) – 4/4

Мјера 2: Унапређење система стратешког, средњорочног и годишњег планирања у Босни и Херцеговини на сваком управном нивоу кроз међуинституционалну сарадњу и усаглашеност с процесом буџетирања и доступним јавним финансијским ресурсима те захтјевима европских интеграција, уважавајући уставно-правни устрој Босне и Херцеговине

Системи стратешког, средњорочног и годишњег планирања у Босни и Херцеговини, биће унапријеђени на начин да омогућавају редовну информисаност о циљевима, мјерама и активностима, као и праћење укупних резултата њихове проведбе, те успостављање конзистентности стратешких, средњорочних и годишњих програма и планова са средњорочним буџетским оквиром и годишњим буџетом. На свим управним нивоима евалуираће се и, по потреби, редефинисати постојећи правни оквири и успостављене

¹ <https://www.rcc.int/seeds/results/3/balkan-business-barometer>

² За потребе овог документа термин "центар владе" означава структуру/е у администрацији која непосредно подржава извршни орган власти (владу, предсједника, премијера) и дјелује као координатор система одлучивања те је као таква од пресудног значаја за дефинисање и проведбу циљева политика. Центар владе познат је као Канцеларија, Кабинет, Уред предсједника, Секретаријат и слично (Chancellery, Cabinet Office, Office of the President, Presidencia, White House Executive Office, Privy Council, Casa Civil etc.) и у великом броју земаља обухвата више тијела: 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>

³ Сопствени индикатор са процјењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

⁴ Indicator 2.6.1., Sub-indicator 2., The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 38-39.

⁵ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 48.

функције за стратешко, средњорочно и годишње планирање, како би се оптимизовали и хармонизовали постојећи системи и праксе планирања, праћења и извјештавања. Уз то, наставиће се изградња капацитета за имплементацију система планирања, праћења и извјештавања. Захтјеви праћења и извјештавања биће ревидирани на начин да извјештавају садрже информације о напретку према циљевима и индикаторима политика. На свим нивоима управе биће развијени методолошки оквири за процес развоја секторских стратегија, који ће осигурати да су стратегије припремљене и усвојене у складу са владиним плановима рада, те да пружају информације о процјени трошкова и изворима финансирања.

Поменуто се планира реализовати кроз унапређење процедура међуинституционалне сарадње и методолошко уједначавање процеса планирања, праћења и извјештавања у оквиру управних нивоа, досљедно провођење нормативних аката за планирање, праћење и извјештавање о раду Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта те усвајање методологије дугорочног планирања на свим нивоима управне власти у Босни и Херцеговини укључујући и обавезу изражавања финансијских импликација. Проценат планских аката који не пролазе контролне процесе и немају финансијску операционализацију биће смањен.

Индикатори	Полазна вриједност	Циљана вриједност
Адекватност правног оквира за планирање политика на сваком управном нивоу (бодови) - SIGMA ⁶	(2017) - 3/7 ⁷	5/7
Правни оквир на сваком управном нивоу омогућава добро праћење и извјештавање (бодови) - SIGMA ⁸	(2017) - 3/8 ⁹	6/8

Мјера 3: Јачање система доношења одлука на основу доказа и јачање аналитичких капацитета на свим управним нивоима кроз побољшану примјену аналитичких алата за одлучивање на основу аргумента и доказа

Унаприједиће се процес доношења одлука на основу претходне анализе и процјене. Такође осигурава се и редовна провјера да су предложене политике и прописи праћени одговарајућим аналитичким процјенама те побољшава квалитет и доступност прописа. Наведена мјера ће обухватити новелирање правног и методолошког оквира, јачање неопходних организационих и кадровских капацитета, обуке државних службеника ангажованих ма пословима анализе и планирања у министарствима и другим органима управе/управним организацијама те успостављање механизама редовне провјере и контроле предложених политика и прописа као и ажурирање регистара примарних и секундарних прописа те пречишћених верзија кључних прописа. Такође, сви нивои управе омогућиће бесплатан приступ грађанима свим законима и подзаконским актима.

⁶ Indicator 2.3.1., Sub-indicator 1, Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 28-29.

⁷ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 41

⁸ Indicator 2.5.1., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 35-36.

⁹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 45.

Индикатори	Полазна вриједност	Циљана вриједност
Процент нацрта закона, подзаконских аката, јавних политика и прописа који су прошли анализу процјене утицаја прописа ¹	(2017) - N/A ²	(2022) 50%
Употреба процјена регулаторног утицаја (бодови) - SIGMA ³	(2017) - 0/3 ⁴	(2022) - 2/3

Мјера 4: Осигурање инклузивног приступа и укључености јавности у фази креирања, проведбе и праћења стратешких планова, јавних политика и прописа

Биће повећан обим и квалитет учешћа јавности у свим фазама развоја и праћења проведбе јавних политика, стратешких планова и прописа као и подизање нивоа повјерења јавности у рад владе и јавне управе. У циљу реализације ове мјере биће предузете активности које се тичу подизања транспарентности кроз примјену механизама јавних консултација, редовно информисање јавности о планираним мјерама и њиховим резултатима те ће бити израђена усаглашена методологија којом ће се створити услови за независно истраживање задовољства квалитетом учешћа јавности у креирању и провођењу политика. Биће ревидирани постојећи правни оквири којим се регулише област јавних консултација и учешћа јавности

Индикатори	Полазна вриједност	Циљана вриједност
Процент стратешких планова, јавних политика и прописа код којих су у поступку јавних консултација у потпуности испоствована правила учешћа јавности ⁵	(2017) - N/A ⁶	(2022) - 50%
Осигурање квалитета процеса јавних консултација (бодови) ⁷ - SIGMA	(2017) - 0/3 ⁸	(2022) - 2/3

Мјера 5: Повећање ефикасности и конзистентности кроз међуинституционално функционално повезивање унутар управних нивоа и усклађено дјеловање у изради и проведби јавних политика између министарстава, између "центара владе" и министарстава, те између извршних и законодавних органа.

Систем планирања, доношења и праћења провођења јавних политика са јасно идентификованим носиоцима обавеза и одговорности између "центара владе" и ресорних министарстава, као и између министарстава, те између извршних и законодавних органа биће унапријеђен спровођењем консултација и размјеном планова у доношењу политика и прописа између извршних и законодавних органа и подношењем владиних изјештаја о резултатима провођења политика и прописа законодавном органу на разматрање. На свим нивоима ће се успоставити нови или унаприједити постојећи механизми којим ће институције, владе и релевантна владина тијела бити укључени и консултовани током међуминистарских консултација у процесу израде нацрта политика, планова и/или прописа. Само у изузетним ситуацијама владе и парламенти требају користити

¹ Сопствени индикатор са процјењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

² Током 2018. године ће се изјерити почетна вриједност.

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

⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 60.

⁵ Сопствени индикатор са процјењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

⁶ Током 2018. године ће се изјерити почетна вриједност.

⁷ Indicator 2.11.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 53-54.

⁸ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 65.

механизам скраћене и хитне процедуре предлагања и усвајања закона. Такве ситуације биће нормативно јасније регулисане и искључиће стратешки и системски важне прописе.

Индикатори	Полазна вриједност	Циљана вриједност
Тестирање пракси консултација међу министарствима (бодови) - SIGMA ⁹	(2017) - 0/12 ¹⁰	(2022) - 8/12
Процент нацрта политика, планова и/или прописа враћених са одлуčivanja владе због непотпуно проведених међуинституционалних консултација ¹¹	(2017) - H/A ¹²	(2022) - 20%

5.2. ДРЖАВНА СЛУЖБА И УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ ПОТЕНЦИЈАЛИМА

Иако ојачана у протеклих десетак година, функција управљања људским потенцијалима (УЉП) и даље је у процесу развоја и сазријевања. Одређени помаци су евидентни: од терминологије која је у употреби (људски потенцијали, менаџмент, уместо досадашњих кадровски послови, персонал), преко усвајања нових процедура (по узору на модерне праксе) до позиционирања управљања људским потенцијалима у организацији органа управе. Овде је врло важно нагласити да је досадашњи напредак дошао примарно као резултат напора професионалаца у овој реформској области.

Наредна фаза развоја управљања људским потенцијалима у управним структурама Босне и Херцеговине треба бити обиљежена паралелном имплементацијом активности у следеће четири категорије:

- 1) комплетирање опсега послова - стварање правних претпоставки за увођење недостајућих процедура као што су модерно планирање кадровских потреба, анализа и аналитичка процјена радних мјеста, запошљавање засновано на компетенцијама, информатизација радних процеса
- 2) континуирани професионални развој стручног особља - ово нарочито важи за особље агенција за државну службу/управу које треба бити главна адреса за сва стручна и процедурална питања из ове области
- 3) изградња општих менаџерских капацитета - да би се од руководилаца могло тражити да буду добри у својим матичним областима (управљање људским потенцијалима, финансије, набавке итд.), потребно им је дати прилику да стичу и испољавају своја општа менаџерска знања и способности (доношење одлука, мотивирање запослених, стратешко планирање, развој политика итд.), јер је то темељна претпоставка за њихов успјешан рад
- 4) квалитетнији допринос управљања људским потенцијалима процесу стратешког одлучивања - руководиоци институција могу бити од велике помоћи у овом процесу на начин да одлуке из домена управљања људским потенцијалима (нпр. измене правилника о систематизацији) доносе у консултацији с професионалцима из ове области. Такође, особље задужено за управљање људским потенцијалима треба показати већу агиљност у

⁹ Indicator 2.11.2., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 56-58.

¹⁰ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 65.

¹¹ Сопствени индикатор са процјењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

¹² Током 2018. године ће се изјерити почетна вриједност.

припреми информација и анализа за највише руководство и тиме указати на практичну корист коју та функција може осигурати институцији.

Наведене активности представљају, заправо, процесе за које је тешко рећи када ће бити у потпуности окончани, али ће њихова проведба омогућити изградњу доволно добrog система који може задовољити критеријуме на путу европских интеграција.

5.2.1. Постојеће стање

Када је ријеч о унутрашњој организацијској структури појединичних органа управе, управљање људским потенцијалима и даље је најчешће лоцирано уз материјално-финансијске или опште и правне послове. Истовремено, заступљеност послова управљања људским потенцијалима (а посебно квалитет у њиховом обављању) доста је шаролика и разликује се од институције до институције.

Принцип мериторности приликом запошљавања нарушен је кроз штетне трендове политизације државне службе, на које упозоравају и представници Европске уније и SIGM-e.¹ Истраживања невладиних организација указују на то да обични грађани имају врло мало повјерјења у правичност процеса запошљавања у јавну управу,² с тим да су процедуре које важе за структуре државне службе јасно прописане.

Процедуре запошљавања проводе се добро регулисаним правном регулативом, али искуства практики у овом сегменту указују на то да је нужно постићи њихову досљеднију примјену, између осталог осигурати већу транспарентност рада комисија за запошљавање на свим нивоима, а процес провере знања унаприједити фокусом на проверу компетенција, чиме би се значајно повећале шансе да одлука о пријему буде истински заснована на принципу мериторности.

Функција планирања људских потенцијала је прилично једнодимензионална. Планирање се, заправо, своди на настојање да се попуне упражњена радна мјеста без озбиљне анализе о потребама (брзо људи и њихов стручни профил) и приоритетима (редосlijed радних мјеста из угla њиховог значаја за рад институције). Функцију планирања потребно је освежити и чвршће повезати с другим функцијама управљања људским потенцијалима (нарочито са запошљавањем, унапређивањем, плаћањем и стручним усавршавањем људи), јер рационализација трошкова у управним структурама на којој инсистирају сви - од грађана до Међународног монетарног фонда - примарно укључује трошкове везане за људске ресурсе.

Што се тиче система плате и накнада, правни оквир на свим нивоима углавном гарантује принцип "иста плата за исти посао", мада ниједна структура јавне управе у Босни и Херцеговини до сада није направила темељит посао на класификацији и градацији радних мјеста. Потребно је провести свеобухватну анализу радних мјеста, која ће послужити за процејену захтјевности и одговорности сваког радног мјеста, те утврдити приоритетне компетенције за обављање послова.

Садашње практике оцењивања рада, које се углавном редовно проводе, имају ограничен утицај на мотивацију

запосленника и нису повезане с планирањем потреба за стручним усавршавањем. У пракси се показује да је тешко поставити релевантне, јасне и мјерљиве радне циљеве, дијелом због недостатка вјештина руководилаца у постављању циљева, а дијелом због неакурираних описа радних мјеста, који би требали бити полазна тачка за утврђивање циљева. Буџетске рестрикције не дозвољавају издавање средстава за материјално награђивање, што додатно слаби кредитабилитет система оцењивања рада.

Стручно усавршавање се проводи, али не мјери се ефикасност појединичних програма и њихова примјењивост на радном мјесту. Објекти су увјерљиво најзаступљенији вид стручног усавршавања, док су остали видови врло мало заступљени (менторство, самостално учење, разне врсте студијских посјета и други слични облици стицања знања). Иако специфични програми стручног усавршавања за руководиоце постоје, није утврђен стандард вјештина и компетенција за руководиоце који би уједно послужио као основа за њихово оцењивање и тестирање за рад на руководиоцима мјестима у управи.

Будућа динамика развоја управних структура у Босни и Херцеговини у великој мјери зависи и од привржености институција принципима етичности и интегритета у раду. Запосленици у органима управе дужни су да у својим свакодневним пословима воде рачуна о чињеници да управљају јавним доброма, да троше јавни новац и да је њихов рад предмет интереса јавности. Стога се образац понашања сваког појединца запосленог у управи мора темељити, између осталог, и на принципима одговорности, транспарентности и рационалног кориштења ресурса. У том смислу, осим постојања адекватних механизама санкционисања дисциплинских прекршаја, као и кодекса етичког понашања, институције требају изградити капацитете за израду и имплементацију планова интегритета који, у практичном смислу, показују шта је то што институција препознаје као пријетњу етичким нормама и како се томе намјерава супротставити.

5.2.2. Специфични циљ у реформској области Државна служба и управљање људским потенцијалима

Успостављен правни оквир и изграђени капацитети за развој функције управљања људским потенцијалима засноване на начелима професионализма, мериторности и ефикасности.

Индикатори	Почетно стање	Циљна вриједност
Јасноћа у законодавном оквиру о обиму државне службе (бодови) ³ - SIGMA	(2017) 1/2 ⁴	2022 - 2/2
Адекватност хоризонталног обима државне службе у области HRM (УЉП) на свим управним нивоима (бодови) ⁵ - SIGMA	(2017) 0/6 ⁶	2022 - 3/6

5.2.3. Мјере

Мјера 1: Унапређење политика и правног оквира за управљање људским потенцијалима и изградња капацитета за њихову ефикасну проведбу

Биће усвојен оквир политика/стратешки оквир, законска и подзаконска решења која омогућују институционално устројство, примјену и развој конзистентне и дјелотворне

¹ Видјети Извјештај Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине за 2016. годину: http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf, као и SIGMA процјену стања у области јавне управе за период мај 2015 - април 2016. године: <http://www.sigmapublications.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf>.

² Више о овом питању у документу Перцепција јавне управе у БиХ, Transparency International БиХ (2014), доступно на: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/03/TIBIH-Percepција-Javne-Uprave-BiH-2014-Web-FIN.pdf>.

³ Indicator 3.1.1., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 65-66.

⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 80.

⁵ Indicator 3.1.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 65-67.

⁶ The Principles of Public Administration, Bosnia and Herzegovina, November 2017, p. 80.

праксе управљања људским потенцијалима. Ово, између осталог, подразумијева и јасно дефинисање улога и одговорности институција задужених за државну службу и развој политика УЉП, њихову проведбу и надзор над њом. Неопходни реформски прописи за сваку структуру државне службе у Босни и Херцеговини биће припремљени кроз координирани рад интересорних радних група. Такође, у органима управе успоставиће се самостална функција УЉП која ће представљати суштинску подршку унапријеђењу процеса УЉП. Боља комуникација и брже ширење идеја и научених лекција ће се осигурати кроз успоставу и подршку рада мреже истакнутих државних службеника у области УЉП-а која ће обухватити све четири управне структуре у Босни и Херцеговини.

Индикатори	Почетно стање	Циљна вриједност
Процент органа управе/институција на свим административним нивоима који имају самостално утврђену функцију УЉП ¹	(2017) Н/А ² 2017 - проценат органа који су успоставили	2022 - 80% органа су успоставили
Процент органа управе/институција које досљедно примјењују политику УЉП у свим областима УЉП ³	(2017) 2017 проценат органа који досљедно примјењују	(2022) - 70% органа који досљедно примјењују

Мјера 2: Осигурање свеобухватног поштивања принципа мериторности, једнаког третмана, транспарентности и политичке неутралности у свим областима управљања људским потенцијалима

Ова мјера омогућиће досљедну примјену принципа мериторности, једнакости и транспарентности у процесу селекције службеника као и њиховом каснијем вођењу у служби у погледу оцењивања, унапређења, премештаја, обуке и усавршавања, напредовања као и престанка службе подразумијевајући и отклањање могућих слабости проузрокованих арбитрарношћу руководилаца. Наведено ће подразумијевати интервенцију у постојеће службеничко законодавство. Такође, мјера ће обухватити и интервенцију у постојећи правни оквир селекције државних службеника како би се унаприједио рад комисија за селекцију у погледу њихове компетентности и транспарентности, модела провођења селекције, која ће се нужно темељити на оквиру компетенција, уз увођење и модернизацију писмених тестирања на свим управним нивоима. Конкурсне процедуре биће лишене формализма и беспотребних финансијских трошка. Такође, ревидираће се одредбе службеничког законодавства које садржи елементе политизације државне службе. Посебан фокус биће на законским нормама које прописују запошљавање виших руководилаца и руководећих државних службеника како би се и код ових категорија досљедно испоштовао принцип мериторности. Радиће се и на јавној афирмацији принципа деполитизације државне службе кроз различите облике едукација и друге начине јачања свијести о наведеном проблему.

Индикатори	Почетно стање	Циљна вриједност
Адекватност правног оквира за мериторно запошљавање на позиције у државној служби (бодови) ⁴ - SIGMA	(2017) - 11/18 ⁵	(2022) - 16/18

¹ Сопствени индикатор са процијењеним полазним вриједностима од стране управних нивоа.

² Током 2018. године измјерити ће се почетна вриједност и дефинисати циљна вриједност.

³ Сопствени индикатор са процијењеним полазним вриједностима од стране управних нивоа (Током 2018).

⁴ Indicator 3.3.1., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 75-76.

Примјена процедуре запошљавања за позиције у државној служби (бодови) ⁶ - SIGMA	(2017) - 3/18 ⁷	(2022) - 8/18
Примјена процедуре запошљавања за позиције виших државних службеника ⁸ - SIGMA	(2017) - 1,5/9 ⁹	(2022) - 5/9

Мјера 3: Успостављање модерног планирања кадрова и професионалног развоја запослених

Биће усвојене процедуре планирања кадрова кроз израду кадровских планова. Кадровски планови ће се темељити на анализи потреба институције и стању на интерном и екстерном тржишту рада, с једне стране те ефикасности, ефективности и економичности управне структуре, с друге стране. На свим управним нивоима биће успостављене институције одговорне за процес кадровског планирања (изузев нивоа Републике Српске где је ово питање већ решено). Такође, извршиће се стандардизација процеса кадровског планирања на сваком нивоу и повезивање кадровског планирања са буџетским плановима и системом програмског буџетирања имајући у виду потребу сталне оптимизације броја запослених у управним структурима. Биће успостављени функционални и поуздани софтверски системи из домена УЉП-а који ће служити као алат за стратешко планирање у области државне службе. Агенције за државну службу/управу Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске и Пододјељење за људске ресурсе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине осигураће редовно ажурирање система, те радити на отклањању препека за операцијализацију информационих система као стратешког алата. Сви управни нивои осигураће неопходне ресурсе за успоставу функционалних регистара државних службеника и могућности увида у регистре. Стратешки и плански документи стручног усавршавања и професионалног развоја запослених припремаће се на основу анализе функционалних потреба појединачних институција. Процес анализе потреба за обуком биће унаприједен и повезан са процесом оцењивања, те ће се редовно проводити евалуација ефеката обуке на радион учинак запослених. С обзиром на значајну улогу оцјене радног учinka, интензивираће се надзор над процесом оцењивања, те провести потребне едукације везане за праћење и оцењивање рада. У буџетима ће се осигурати средства у висини трошкова планираних за реализацију активности за подршку имплементацији планова/стратегија стручног усавршавања.

Индикатори	Почетно стање	Циљна вриједност
Процент институција које целовито успостављају и користе једногодишње кадровске планове у односу на укупан број институција на свим управним нивоима ¹⁰	(2017) - Н/А ¹¹	(2022) - N/A Процент институција које су успоставиле

⁵ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 87.

⁶ Indicator 3.3.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 75-78.

⁷ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 87.

⁸ Indicator 3.4.1., Sub-indicator 5., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 85 i 87-88.

⁹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 90.

¹⁰ Сопствени индикатор са процијењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

¹¹ Током 2018. године измјерити ће се почетна вриједност и дефинисати циљна вриједност.

Развој, провођење и праћење планова за обуку /кroz стратешке планове обука (бодови) ¹ - SIGMA	(2017) - 1/3 ²	(2022) - 3/3
Грошкови обука у односу на годишњи буџет за плате (%) ³ - (SIGMA)	(2017) N/A ⁴	(2022) N/A Процент буџетских средстава
Постојање функционалних базе података људских потенцијала са подацима о државној служби (бодови) ⁵ - (SIGMA)	(2017) - 0/4 ⁶	(2022) - 3/4

Мјера 4: Успостављање правичног и транспарентног система плате и накнада за рад

Успоставиће се правичан и транспарентан систем плате и накнада кроз свеобухватну аналитичку процјену радних мјеста, њихову класификацију и градацију. Примјениће се темељни принцип једнаке плате за једнаку врсту после у истој категорији и исте сложености и обима после. Савјет министара и владе Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта осигураће потребне ресурсе и подршку овим активностима. Извршиће се аналитичка процјена за свако појединачно мјесто у државној служби кроз интервенције у актима о систематизацији и организацији радних мјеста.

Индикатори	Почетно становje	Циљна вриједност
Правичност утврђивања основне плате у систему класификације послова (бодови) ⁷ - (SIGMA)	(2017) - 1/4 ⁸	(2022) - 3/4
Доступност података о платама (бодови) - (SIGMA) ⁹	(2017) - 0/3 ¹⁰	(2022) - 2/3

Мјера 5: Осигурање поштовања норми етичког понашања запосленника у управним структурама

Савјет министара и владе Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта ће осигурати политичку подршку и неопходна средства за промоцију интегритета и превенцију корупције у државној служби. Осигурати ће се примјена кодекса етичког понашања запослених са снажним механизмима за поштовање њихових одредби кроз ригорозне казне за дисциплинске прекршаје, брзо, ефикасно и непристрасно провођење дисциплинских поступака. Такође, предузимаће се активности на јачању свијести руководног кадра да се пропусти у раду санкцијама на правичан и благовремен начин. Биће осигуран правни основ за доношење планова интегритета на свим управним нивоима и ојачани капацитети за њихову израду.

¹ Indicator 3.6.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 100 i 101-102.

² The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 94.

³ Indicator 3.6.1., Sub-indicator 12., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 100 i 105-106.

⁴ Током 2018. године извршиће се мјерење почетне и одређивање циљне вриједности.

⁵ Indicator 3.2.1., Sub-indicator 7., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 69 i 72-73.

⁶ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 82

⁷ Indicator 3.5.1., Sub-indicator 4., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 93. i 95. Индикатор садржи одређене модификације у односу на SIGMA, али ће се мјерење вршити према SIGMA методологији.

⁸ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 92.

⁹ Indicator 3.5.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 93-95.

¹⁰ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 92.

Индикатори	Почетно становje	Циљна вриједност
Дисциплинске мјере које је потврдио суд (%) ¹¹ - SIGMA	(2017) - 0/4 ¹²	(2022) - 2/4
Постојање правних оквира за интегритет у државној служби (бодови) ¹³ - SIGMA	(2017) - 0/5 ¹⁴	(2022) - 3/5
Успостављени планови интегритета у државној служби (бодови) ¹⁵ - SIGMA	(2017) - 0/4 ¹⁶	(2022) - 4/4

Мјера 6: Унапређење квалитета општег управљања у структурама државне службе

У циљу унапређења квалитета општег управљања у структурама државне службе увести ће се програми континуираног стручног усавршавања о темељним руководним знањима и вјештинама за руководиоце у управи. Прописима ће бити регулисана примјена рада (анализе, есеји, тестова за рад, извјештаји о раду) на руководећим радним мјестима који ће бити базирани на првјери општих менаџерских компетенција. Ревидирати ће се одредбе прописа који регулишу праћење и оцењивање рада руководилаца управних организација како би се осигурало да руководиоци буду оцијењени од стране надлежних тијела.

Индикатори	Почетно становje	Циљна вриједност
Број руководећих службеника који су прошли обуку о руководећим знањима и вјештинама на свим управним нивоима ¹⁷	(2017) - N/A ¹⁸	(2022) - 90%
Процент руководилаца чији је рад оцијењен од стране надлежних тијела ¹⁹	(2017) - N/A ²⁰	(2022) - N/A 90%

5.3. ОДГОВОРНОСТ

Принцип одговорности као један од опредјељујућих при креирању и провођењу реформских процеса у јавној администрацији препознат је као такав у кључним документима који постављају стандарде за јавну администрацију у процесу европских интеграција.

Операционализација принципа одговорности подразумијева постојање ефикасних и функционалних механизама одговорности унутар институција, између институција, између грана власти (судски надзор над радом управе) и према грађанима као крајњим корисницима услуга јавне администрације. Принцип одговорности у раду јавне управе подразумијева подређивање њеног целокупног дјеловања јавном интересу, рационалан приступ организацији јавне управе, проактивну транспарентност у креирању политика и функционисању, ефикасну заштиту права грађана, укључујући и обештећење у случајевима одступања од прописа.

¹¹ Indicator 3.7. 1., Sub-indicator 5., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 108. i 111.

¹² The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 96.

¹³ Indicator 3.7.2., Sub-indicator 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 112..

¹⁴ Indicator 3.7.2., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 112. i 113.

¹⁵ Indicator 3.7.2., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 112. i 113.

¹⁶ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 97.

¹⁷ Сопствени индикатор са процјењеним полазним и цијлим вриједностима од стране управних нивоа.

¹⁸ Током 2018. године извршиће се мјерење почетне и одређивање циљне вриједности.

¹⁹ Сопствени индикатор са процјењеним полазним и цијлим вриједностима од стране управних нивоа.

²⁰ Током 2018. године извршиће се мјерење почетне и одређивање циљне вриједности.

Организацијска рјешења у области јавне управе обухватају дефинисање услова под којима се нека функција може практично организовати унутар институције или органа управе, по могућности у оквиру постојећег портфолија. У том смислу, потребно је размотрити макротипски и микротипски ниво организовања. Макротипска организацијска питања разматрају реципрочну позицију институција, укључујући односе субординације и координације, модалитетете вршења управног надзора и посебно положај независних регулаторних агенција унутар појединачног нивоа власти. Микротипска организацијска питања подразумијевају разлике између унутрашњих организацијских јединица, нарочито у погледу материјалних надлежности и минималне критичне масе. Адекватна и темељна функционална анализа споменутих нивоа организовања на сваком појединачном нивоу власти указала би на даље реформске захвате како у домуену стварања јединствених критерија управног организовања тако и у погледу евентуалних интервенција у законским рјешењима.

5.3.1. Постојеће стање

Сви субјекти релевантни за оцјену стања јавне управе у Босни и Херцеговини у компоненти одговорности, што укључује и организацију јавне управе, указују на мање или више идентичне проблеме.

Тако извјештаји Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине од 2005. до 2016. године указују на то да је јавна служба у Босни и Херцеговини фрагментирана (расијепана), што још не доприноси настанку јединствених стандарда и критеријума професионалне државне службе на свим нивоима Босне и Херцеговине.

Организацијску структуру државне управе на нивоу Босне и Херцеговине прописују два закона: Закон о министарствима и другим органима Босне и Херцеговине и Закон о управи Босне и Херцеговине.¹ Обухват ова два закона у значајној мјери се преклапа и не прописује јасне критеријуме за успоставу институција. Положај јавне (државне) управе у Федерацији Босне и Херцеговине регулисан је законом на готово идентичан начин на основу Закона о организацији органа управе у Федерацији Босне и Херцеговине² и Закона о федералним министарствима и другим тијелима федералне управе,³ док је у Републици Српској Законом о републичкој управи⁴ на цјеловит начин уређена наведена област. Организацијску структуру јавне управе у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине прописује Закон о јавној управи Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.⁵

Извјештај Европске комисије констатује да цјелокупна организација јавне управе у Босни и Херцеговини отежава унапређење њене одговорности усљед постојеће структуре јавне управе, коју прате преплитања одговорности и линија извјештавања. То је посебно случај на нивоу институција Босне и Херцеговине, где је чак више од 40 институција директно одговорно Савјету министара Босне и Херцеговине. У Републици Српској споменутим Законом о републичкој

управи је много јасније уређено питање надлежности органа управе и питање одговорности.

Такође, Европска комисија сматра да не постоје адекватне процедуре којима се осигурува контрола стварања нових институција, а што се тиче линија одговорности у оквиру институција, менаџерска одговорност још није успостављена и афирмирана у административној, нормативној и организацијској структури државне управе.

С обзиром на уставно уређење, управни спор у Босни и Херцеговини је децентрализован и води се на редовним судовима.

Када је у питању накнада штете физичком и правном лицу учињена усљед незаконитог поступања, на свим управним нивоима постоје прописи којима се гарантује то право, примарно кроз норме о облигацијским односима. Законом о управи Босне и Херцеговине и Законом о републичкој управи Републике Српске изричito је предвиђена одговорност за штету коју орган управе учини правном или физичком лицу својим незаконитим поступањем, али нису развијене процедуралне одредбе о начину остваривања тог права.⁶ Због тога, а усљед недостатка механизама праћења овог аспекта јавне одговорности на свим нивоима те недостатних података о практичном остваривању права на обештећење за штету учињену незаконитим радом јавних органа, Европска комисија⁷ сматра да је нормативни оквир регулисања јавне одговорности као правног, политичког и моралног начела непотпуни.

Готово сви извјештаји указују на низак степен проведбе препорука Институције омбудсмана Босне и Херцеговине од стране органа јавне управе.

Примјена постојећег законског оквира за приступ информацијама у пракси је битно релативизована недостатним капацитетима институција и непостојањем ефикасног система надзора над примјеном тих закона. Институција омбудсмана успостављена је на задовољавајућим међународним стандардима, међутим низак степен имплементације препорука омбудсмана остаје значајан изазов. Укупно гледајући, остваривање принципа одговорности успостављањем функционалних механизама и линија одговорности унутар и између институција, између законодавне, извршне и судске власти те према грађанима још је у раној фази. Укупну структуру јавне управе у Босни и Херцеговини на појединим нивоима власти, посебно институције Босне и Херцеговине и Федерације Босне и Херцеговине, карактеризује преклапајући и недовољно јасан законодавни оквир. Кључни недостаци су нејасни критеријуми за разликовање између различитих врста управних тијела и неадекватне процедуре за ефикасну контролу над успоставом институција. Одговорност институција за накнаду штете настале због пропуста у раду јавне управе највећим дијелом је регулисана, али због непостојања система мониторинга нема података колико се овај институт примјењује у пракси.

¹ Закон о министарствима и другим органима Босне и Херцеговине, Службени гласник 5/03, и Закон о управи Босне и Херцеговине, "Службени гласник", 32/02, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 и 6/13.

² Закон о организацији органа управе у Федерацији БиХ, "Службене новине Федерације БиХ", бр. 35/05.

³ Закон о федералним министарствима и другим тијелима федералне управе, "Службене новине Федерације БиХ", бр. 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 и 61/06.

⁴ Закон о републичкој управи, "Службени гласник Републике Српске", бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 121/12 и 15/16 и 57/16.

⁵ Закон о јавној управи Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, "Службени гласник Брчко дистрикта БиХ", бр. 19/07, 2/08, 43/08, 9/13 и 48/16.

⁶ Закон о управи, "Службени лист БиХ", бр. 32/02, 102/09 и 72/17, и Закон о републичкој управи, "Службени гласник Републике Српске", бр. 118/2008, 11/2009, 74/2010, 24/2012, 121/2012, 15/2016 и 57/2016.

⁷ Извјештај Европске комисије за Босну и Херцеговину, 2016.

**5.3.2. Специфични циљ у реформској области Одговорност
Организацијски и функционално усклађен и
транспарентан систем јавне управе с унапријеђеним
интерним и екстерним надзором над радом јавне управе.**

Индикатори	Почетно станje	Циљна вриједност
Повјерење грађана у управу (% који указују потпуно повјерење и указују повјерење) Балкански барометар ¹	(2017) – 15%	(2022) – 20%
Захтјеви за информацијама којима располаже владина агенција (институција) одобравају се благовремено (Процент оних који се слажу или се потпуно слажу) Балкан барометар ²	(2017) – 27 %	(2022) – 35 %

5.3.3. Мјере

**Мјера 1: Унапређење организацијске структуре система
јавне управе на свим нивоима**

Биће успостављена рационална организација јавне управе која слиједи адекватне и кохерентне политike и прописе и омогућава јасне линије одговорности. То укључује унапређење типологије институција, те дефинисање хијерархијских нивоа унутар и између институција на управним нивоима, на начин да омогућавају рационално провођење управне дјелатности и њену контролу. Биће осигурano да сви органи који су подређени владама имају дефинисан систем одговорности у смислу планирања (укључујући финансијско планирање), извјештавања и надзора. Биће дефинисани услови под којима се нека надлежност може организовати у оквиру новог или постојећег органа како би се осигурала контрола над успоставом нових тијела, а у циљу јачања рационалности и економске оправданости. Правни оквири ће појаснити односе субординације и координације, модалитетете вршења управног надзора и положај независних тијела на управним нивоима. Биће утврђена организацијска рјешења и облици унутар институција и линије извјештавања између органа управе, управних организација, служби и тијела кроз дефинисање врста и критеријума у погледу надлежности и минималних захтјева за успоставу унутрашњих организациских јединица. Унутрашње управљање министарствима на свим нивоима треба децентрализовати кроз пружање јасне законске основе за делегирање доношења одлука са нивоа министара на вишерангиране државне службенике. Међу органима управе на свим нивоима треба успоставити културу управљања оријентисану ка резултатима, са процедурама и праксама којима би се осигурало да органи управе буду одговорни за постизање мјерљивих резултата и исхода и да се напредак ка њима мјери на основу индикатора и циљева учinka. Биће успостављени регистри јавних институција који ће бити доступни јавности.

Индикатори	Почетно станje	Циљна вриједност
Адекватност политике и регулаторног оквира за управљање институцијама централне владе на управним нивоима (бодови) ³ - SIGMA	(2017) - 1/5 ⁴	(2022) - 3/5
Одговорност у извјештавању између органа централне владе и надлежног министарства на управним нивоима (бодови) ⁵ - SIGMA	(2017) - 0/4 ⁶	(2022) - 2/4

¹ <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.

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

³ Indicator 4.1.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 117-119

⁴ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 106.

⁵ Indicator 4.1.1., Sub-indicator 7., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 117. i 121.

**Мјера 2: Повећање доступности информација јавне
управе**

Право приступа јавним информацијама биће унапријеђено кроз законодавство ⁷ уважавајући принцип максималне транспарентности и досљедно ће се примјењивати у пракси уз осигурану заштиту овог права, као и успостављену примјену проактивних стандарда транспарентности. Принцип максималне транспарентности подразумијеваће прописивање и увођење стандарда проактивне транспарентности који укључују каталог информација које ће институције објављивати на својим интернет страницама и који ће бити прописани законодавством. Досљедна примјена закона ће бити осигурана кроз јачање капацитета државних службеника који поступају по закону, те јачањем улоге Институције омбудсмана. Биће оснажени механизми за обезбеђивање збирних статистичких података о захтјевима за приступ информацијама од јавног значаја на сваком управном нивоу. Закони ће гарантовати право на жалбу а биће успостављен дјелотворан надзор над поштовањем закона о приступу информацијама од јавног значаја, укључујући и санкције.

Индикатори	Почетно станje	Циљна вриједност
Свеобухватност праћења спровођења закона о приступу информацијама од јавног значаја (бодови) ⁸ - SIGMA	(2017) - 0/5 ⁹	(2022) - 3/5
Проактивност у објављивању информација органа државне управе на њиховим веб страницама (бодови) ¹⁰ - SIGMA	(2017) - 2/5 ¹¹	(2022) - 3/5

**Мјера 3: Унаприједити механизам за заштиту права
појединачна на добру управу и јавни интерес**

Биће унапријеђен механизам за заштиту права појединачна на добру управу те заштиту јавног интереса осигуравањем функционалних интерних и екстерних механизама заштите овог права, укључујући осигурање досљедног и правичног поступања у управним споровима загарантованог путем управних жалби и судске контроле, као и унапређење процедуре и механизама за преузимање одговорности јавних органа у случајевима кршења прописа уз обештећење и/или адекватне компензације. Биће унапријеђен Закон о омбудсману на начин да елиминише директан утицај извршне власти на буџет Институције омбудсмана, те унапријеђени механизми за осигурање већег степена имплементације препорука служби за ревизију јавног сектора и Омбудсмана (укључујући увођење дисциплинске одговорности у случају непоштовања препорука). Биће извршена анализа положаја, организације и надлежности управне инспекције на свим нивоима са приједлозима унапријеђења. Рад управне инспекције биће побољшан и кроз обуке по послених. Закони о управним споровима биће унапријеђени на свим нивоима на начин да се осигура једнакост у приступу правди, укључујући и ефикасне правне

⁶ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 106.

⁷ Закон о слободи приступа информацијама БиХ, "Службени гласник БиХ", бр. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 и 100/13; Закон о слободи приступа информацијама Федерације БиХ, "Службене новине ФБиХ", бр. 32/01 и 48/11; Закон о слободи приступа информацијама Републике Српске, "Службени гласник Републике Српске", бр. 20/01.

⁸ Indicator 4.2.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 123-125.

⁹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 109.

¹⁰ Indicator 4.2.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 123 i 125

¹¹ The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 109.

лијекове у случају предугог трајања управних поступака пред судом, а рокови за рјешавање управних спорова биће смањени. Биће успостављен механизам праћења управних спорова који се односе на законску одговорност органа јавне управе по управним новоима, кроз правни оквир и праксу, што ће довести до унапријеђења ефикасности управних поступака и одлука, а тиме и смањење грешака у поступању органа управе. Биће успостављени механизми за праћење предмета који се односе на одговорност органа управе у поступцима накнаде штете.

Индикатори	Почетно стање	Циљна виједност
Стопа имплементације препорука омбудсмана ¹	(2017) N/A	(2022) - 40 %
Број предмета органа управе (управних аката) које је надлежни суд потврдио ²	(2017) 0 (нема података)	(2022) - 80 %

5.4. ПРУЖАЊЕ УСЛУГА

Дигитализација пословања, константан проток информација и друштвене мреже приморале су приватни сектор да својим клијентима омогући обављање банкарских трансакција или куповину из удобности својих домаова или чак у покрету, максимално прилагођавајући своје услуге индивидуалним потребама клијената. Зато није изненађење што грађани данас имају све већа очекивања и од јавне управе у погледу квалитета, брзине, цијене, транспарентности и доступности услуга које она пружа. Ј заиста, модерне јавне управе улажу велике напоре како би унаприједиле свој сервисни сегмент, али се често дешава да у томе не успију. Кориснике услуга и даље фрустрирају шалтери, непрегледне интернетске странице, неопходност контактирања више различитих инстанци прије него што се добије тражени одговор или оствари услуга (нпр. добијање саобраћајне или возачке дозволе, одобрење одређених бенефиција, регистрација пословних субјекта, обрачун пореза итд.). Главни разлог неуспјеха је то што јавна управа неријетко обликује и пружа услуге на основу властитих очекивања и процеса, а не очекивања корисника услуга.

Зато трансформација пружања услуга јавне управе започиње с разумијевањем потреба и приоритета корисника. При томе је потребно сагледавати комплетан пут који корисник мора прећи како би остварио тражену услугу и који типично укључује више етапа (различитих инстанци и канала комуникације), али, са становишта корисника, представља јединствено искуство. Будући да је тежња да се све услуге јавне управе остварују без чекања пред шалтерима или само једним кликом нереалистична и прескупа, утврђивање које су услуге најнефикасније и мјерење нивоа (не)задовољства један је од начина утврђивања приоритетних области дјеловања, усмјерених на побољшање пословања јавне управе. У сваком случају, нарочито повољне резултате и утицај на задовољство корисника дају побољшања у сегменту организације пословања (укидање непотребних или дуплицираних корака, елиминирања усих грла итд.), али и правног оквира који уређује интеракцију корисника и пружалаца услуга (модернизација Закона о општем управном поступку и, нарочито, максимална редукција процесних норми којима се одступа од примјене општег управног поступка), односно корисницима намећу формалности којима се условљава остваривање услуга.

Осим повећаних очекивања корисника, расте и број и обим услуга које јавна управа пружа, што је нарочито последица процеса европских интеграција. При томе су

расположива буџетска средства под сталним притиском смањења, поготово у условима продужене економске кризе и стагнантне економије. Заправо, од субјекта јавне управе се очекује да више раде, а за мање новца. Рјешење овог конфликта је у увођењу и примјени напредних информационих технологија, које могу омогућити повећање квалитета интеракције и позитивног искуства по нижој цијени. Наравно, и ово има своју цијену у виду увођења одговарајуће инфраструктуре и запошљавања, обуке и мотивисања за останком у служби одговарајућих специјализованих кадрова информатичара.

Истовремено, како се уз то од јавне управе захтијева да осигура одговарајући минимални ниво услуге свим сегментима корисника - без обзира на то где се она остварује и на префериран начин интеракције (нпр. стационарни или мобилни шалтери, позивни/call центар, електронска пошта, SMS, мобилна телефонија, интернетски портали, SMART телевизори...) - неопходна је стандардизација пословних процеса путем утврђивања интерних протокола, тј. стандардних оперативних процедура за сваку конкретну услугу, или/и увођења одговарајућих стандарда квалитета, као што су CAF, ISO 9001 и други.

До свих набројаних промјена не може се доћи преко ноћи. Као и код сваког другог напора у циљу трансформације, политичко водство мора охрабрити прихваташње одговарајућих пожељних рјешења и преусмјерити неопходне инвестиције, вријеме и финансијске ресурсе у изградњу система, инфраструктуре, вјештина и капацитета за одрживо пружање услуга према одабраном моделу.

5.4.1. Постојеће стање

У сегменту пружања јавних услуга у Босни и Херцеговини задовољство корисника не мјери се на систематичан и мултидисциплинарни начин као што то чини комерцијални сектор. Иако постоје институције које су усвојиле овај принцип, пружање јавних услуга претежно се ослања на врло ограничен скуп података добијених од корисника, углавном путем разматрања притужби и представки или директних контаката са странкама током рада на конкретним предметима. Један од за ову тему релевантних циљева из Ревидираног Акционог плана 1, чија реализација уопште није ни започета, програм је обуке за управљање односима с корисницима услуга (CRM - Customers Relations Management).

Сви управни нивои у Босни и Херцеговини већ сада имају одређене институте и механизме који се могу искористити ради даљег развоја система квалитета (статистика, управни надзор, праћење стања, извјештаји о раду, поступање с приговорима, представкама и притужбама и сл.), али се они не користе за систематично подизање квалитета и промјену организације рада. Свеобухватно управљање квалитетом (Total Quality Management - TQM)³ још није заживјело у већини институција јавне управе. Опредељење из Ревидираног Акционог плана 1 да се увођење система управљања квалитетом проводи по принципу добровољности и даље постоји. На нивоу институција Босне и Херцеговине Савјет министара Босне и Херцеговине подржао је увођење модела управљања квалитетом CAF, односно ISO 9001 (дозвољава се и могућност увођења и једног и другог модела паралелно), те

¹ Сопствени индикатор са процијењеним полазним и циљним виједностима од стране управних нивоа.

² Сопствени индикатор са процијењеним полазним и циљним виједностима од стране управних нивоа.

³ Начин управљања организацијом који подразумијева оријентацију према континуираном побољшању квалитета ради задовољења очекивања клијената, односно корисника услуга. TQM захтијева учешће свих запосленика на свим организацијским нивоима, а задатак му је унаприједити квалитет изнад очекивања корисника и стално тежити побољшањима.

изградњу потребних капацитета запосленика. Савјет министара Босне и Херцеговине је у том смислу задужио Канцеларију координатора за реформу јавне управе да с другим институцијама Босне и Херцеговине координише и имплементира Оперативни план за увођење управљања квалитетом у институције Босне и Херцеговине 2016-2018. Влада Републике Српске донијела је закључак према којем даје сагласност Агенцији за државну управу Републике Српске на увођење CAF-а, те се иста задужује да изврши пренос стечених знања свим заинтересованим републичким органима управе и активно ради на унапређењу управљања квалитетом и имплементацијом CAF стандарда квалитета у републичкој управи, док је Влада Федерације Босне и Херцеговине подржала увођење CAF-а у Агенцију за државну службу Федерације Босне и Херцеговине, као бесплатног и једноставног алата за помоћ организацијама јавног сектора при кориштењу техника управљања квалитетом. У оквиру Регионалне школе јавне управе (ReSPA) формирана је и регионална радна група за управљање квалитетом у јавној управи, чији су чланови представници управних нивоа Босне и Херцеговине, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.

Доступност и лакоћа остваривања услуга није наовољно високом нивоу због често неоправданих бирократских препрека, некоришћења нових технологија које су већ на располагању, неефикасне организације пословања (неадекватних и недоречених законских/подзаконских рјешења која дефинишу пословне процесе, а која остављају могућност вишезначног интерпретирања предмета у зависности од околности или преференција службеника) и неодговорности, а често и необучености службеника који директно и/или индиректно пружају ове услуге, па чак и због намјерног спречавања и успоравања процеса пружања услуге у очекивању противустре. Уочени су недостаци у правном оквиру који постављају административне препреке и нису технолошки неутрални у смислу да често онемогућавају примјену модерних средстава комуникаирања. Стoga интеракцију корисника услуга и јавне управе одликују папирологија (која има своју финансијску, еколошку и сигурносну цијену) и традиционални видови комуникације. Чак и када се на нивоу једне институције направи одговарајућа консолидација како би корисник услуге на једном шалтеру при тој институцији остварио услугу, због комплексности већине услуга корисници морају обићи неколико таквих шалтера за остварење тражене услуге (више "једношалтера").¹

Задовољство корисника јавних услуга у Босни и Херцеговини према подацима Балкан Опинион Барометра за 2016. изгледа овако:²

Ниво задовољства корисника	Врло лоше	Лоше	Добро	Врло добро	Одлично
Вријеме потребно за остварење јавних услуга	16	36	34	8	1
Начин третирања грађана у јавном сектору (полиција, здравство, правосуђе и сл.)	15	29	38	11	2
Опште задовољство јавним услугама	20	22	31	19	6
Цијена јавних услуга	26	39	25	6	1

¹ Перцепција јавне управе: Босна и Херцеговина ТИ БиХ 2014, Регионална компаративна студија eVладе ReSPA, Иницијална анализа за област пружања услуга - преглед стања, Компаративна студија с почетном анализом оптимизације јавне управе у регији Западног Балкана ReSPA 2016, извештај Од eVладе до отворене владе, ReSPA 2017.

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

Вријеме потребно за остварење јавних услуга	26	39	25	6	1
Ефикасност управног поступка	37	29	22	5	
Ефективна примјена и проведба прописа о пословању	55	28	11	1	
Да ли се власти ефективно боре с корупцијом	60	27	9	1	

Будући да Дигитална агенда Европске уније тежи постављању е-управе и е-услуга као доминантних модела пословања јавних управа држава чланица до 2020. године, и систем јавне управе у Босни и Херцеговини не би смио дозволити превелико заостајање. Потенцијал за е-управу у Босни и Херцеговини је релативно задовољавајући с више од двије трећине грађана који имају приступ интернету (друго је питање њихове осposобљености и спремности да користе е-услуге), а охрабрујуће су и тенденције раста потенцијала за м-управу као сљедеће фазе развоја. Постоји низ усвојених закона који су потребни за успостављање електронских услуга, но систем није заокружен на свим нивоима нити је усвојен већ усаглашени Оквир интероперабилности Босне и Херцеговине³ с циљем проведбе пројекта интероперабилности и омогућавања размјене података.⁴

Систем јединственог управног мјеста, виртуелног или физичког, односно јединствене тачке контакта (one stop shop), јасан је и очигледан избор када владе намјеравају изградити културу услуга у јавној управи које су оријентисане према кориснику. Постоји неколико one stop shop рјешења на појединим управним нивоима у Босни и Херцеговини која се углавном односе на одређене приоритетне услуге, попут нпр. издавања боравишних дозвола, личних карата, пасоша и возачких дозвола, регистрације пословних субјеката у Републици Српској, уплата доприноса при пореским управама и сл. Електронски каталог доступних услуга, као почетна основа успостављања виртуелних једношалтерских система, постоји на нивоу Босне и Херцеговине и Републике Српске, али без могућности обављања трансакција.

Прописи о општем управном поступку на свим управним нивоима у Босни и Херцеговини задовољавају стандарде добре управе. Ови закони (а и прописи о канцеларијском пословању) су током имплементације Ревидираног Акционог плана 1 измијењени како би се омогућила електронска комуникација управе с грађанима, мада на нивоу Федерације Босне и Херцеговине недореченост појединих одредби о личном подношењу поднесака практично онемогућава подношење електронског поднеска. Истим законима на сва четири управна нивоа регулисани је и питање обавезног прибављања доказа по службеној дужности

³ Влада Брчко дистрикта БиХ је 5. септембра 2017. донијела Одлуку о усвајању оквира интероперабилности Босне и Херцеговине.

⁴ Закон о електронском потпису БиХ, "Службени гласник БиХ", 91/06; Закон о измјенама и допунама Закона о личној карти држављана БиХ, "Службени гласник БиХ", 18/12; Одлука о основама употребе електронског потписа и пружања услуга овјеравања, "Службени гласник БиХ", бр. 21/09; Одлука о електронском пословању и е-влади у Савјету министара БиХ, "Службени гласник БиХ", бр. 7/10; Закон о електронском пословном и правном промету, "Службени гласник БиХ", бр. 88/07; Закон о електронском документу, "Службени гласник БиХ", бр. 58/14; Закон о заштити личних података, "Службени гласник БиХ", бр. 49/06, 76/11 и 89/11; Закон о електронском документу ФБиХ, "Службено новине ФБиХ", 15/13; Закон о електронском потпису Републике Српске, "Службени гласник РС", бр. 106/15; Закон о електронском пословању Републике Српске, "Службени гласник РС", бр. 59/09, 33/16; Закон о електронском документу Републике Српске, "Службени гласник РС", бр. 106/15; Закон о информационој безбедности, "Службени гласник РС", бр. 70/11.

о чињеницама о којима се воде службене евиденције (под пријетњом санкције за службену особу на нивоу Босне и Херцеговине), али у пракси поједињих органа ово се не примјењује, па странке и даље врше функцију курира између органа. Појачавање одговорности органа, уз дигитализацију јавних регистара, усвајање принципа отворене управе и омогућавање електронске размјене података између институција јавне управе, могло би довести до краја споменуте праксе.

Влада Федерације Босне и Херцеговине и Влада Републике Српске развили су одређене моделе регистара, односно инвентара управних поступака, тј. прописа којима се одступа од примјене закона о општем управном поступку. Постојање оваквих евиденција омогућава утврђивање егзактног броја таквих изузетака, односно одступања и, што је још важније, разлога за њихово прописивање. Ови подаци би, заједно с упореднopravним примјерима новитета/нових рješenja из региона, могли послужити као основа за разматрање могућих унапређења закона о општем управном поступку. Број поступака који су посебним прописима изузети од примјене закона о управном поступку требао би се смањити на нужно потребан.

5.4.2. Специфични циљ у реформској области Пружање услуга

Јавна управа у Босни и Херцеговини оријентисана је ка корисницима тако што стручно прати и схвата њихове потребе и очекивања те на основу њих унапређује своје пословне процесе и управно поступање, смањује административно оптерећење, омогућава доступност услуга различитим каналима комуникације, уз осигурање високог квалитета и смањење цијene услуге.

Индикатори	Почетно стање	Циљна вриједност
Перцепција грађана о транспарентности јавних услуга (резултат од 1 до 5) Балкански барометар ¹	(2017) - 2.5	(2022) - 3.5
Опште задовољство са јавним услугама (% који оцењују да су потпуно или углавном задовољни) ² (Балкан опинион барометар)	(2017) - 27%	(2022) - 40%

5.4.3. Мјере

Мјера 1: Утврђивање инструмената квалитета услуга које пружа јавна управа и усмјереност на кориснике услуге

Индикатори	Почетно стање	Циљна вриједност
Постоји оквир политика за управљање квалитетом на сваком управној нивоу у Босни и Херцеговини	(2017) - 0/3	(2022) - 3/3
% услуга који се мјере користећи алате за мјерење задовољства корисника на сваком управном нивоу	(2017) - 0%	(2022) - 50%
% институција које су развиле и примјењују систем Управљања односа с корисницима - CRM на сваком управном нивоу	(2017) - 0%	(2022) - 40%

Биће омогућено конзистентно увођење система управљања квалитетом на свим управним нивоима кроз успостављање и примјену механизама утврђивања потреба и мјерења задовољства корисника услуга у свим институцијама јавне управе. Тиме ће се на објективан и непристрасан начин утврдити став грађана и пословних субјеката као и њихове потребе, а на основу чега ће бити предузете адекватне материјалне, процесне, технолошке, техничке и друге промјене. На основу успостављених механизама прикупљања повратних информација од крајњих корисника и уз њихово

активно учешће, руководиоци институција, на основу утврђене методологије, стандардизоваће интерне процесе пружања услуга путем дефинисања детаљних протокола/стандардних оперативних процедура. Наведено ће довести до тога, да сваки извршилац, који је стално или само привремено укључен у процес пружања одређене услуге, поступа на стандардизован начин. Све ово би се потом интегрисало у свеобухватне системе управљања квалитетом, као што су нпр. CAF или ISO. Системи управљања квалитетом ће се постепено уводити најприје у пилот-институције, а затим и у остале, у складу са степеном изграђености капацитета и осигурања потребних материјалних ресурса. Крајњи резултат биће изграђен свеобухватан систем за управљање квалитетом који би се примјењивао у значајном броју институција.

Мјера 2: Побољшање доступности услуга различитим каналима комуникације

Биће унапријеђени начини комуникације између пружалаца и корисника услуга те ће се олакшати и појефтинити пружање услуга јавне управе тако што ће органи јавне управе искористити могућности које нуди континуирани развој дигиталног окружења и савремене технологије и стандарди које усвајају државе чланице Европске уније - дакле, примарно електронском размјеном података. Код ове мјере фокус ће бити на успостављању инфраструктуре и осталих предуслова неопходних за пружање персонализованих, доступних и једноставних јавних услуга за све грађане и пословне субјекте различитим каналима комуникације, преферирајући дигитално пружање услуга те пружање услуга преко јединствених тачака контакта. Постиће се пуна имплементација интероперабилности припадајуће инфраструктуре те повезивање претходно модернизованих регистара, уз обавезнот поштовање принципа "само једном". Према том принципу, грађани и пословни субјекти требају само једном доставити одређени податак јавној управи, а институције јавне управе би потом требале бити у стању интерно размјењивати те информације у складу с принципима интероперабилности и на темељима изграђене инфраструктуре с циљем, да терет прикупљања података не пада на грађане и пословну заједницу. Тако би корисници услуга, грађани и пословна заједница били у центру и услуге би се креирали према њиховим потребама, односно према животним догађајима. Кроз дефинисане механизме прилагођавања пружених услуга различитим групама корисника биће омогућена боља доступност услуга особама са посебним потребама и/или особама које имају отежану комуникацију путем електронских или класичних канала. Зато јавне управе требају размотрити и редизајнирати постојеће процесе и услуге, трансформисати своје постојеће системе и отворити своје податке и услуге другим управама и, колико год је то могуће, пословној заједници и цивилном друштву, а све уз осигурање слободног протока података у складу с основним начелима интероперабилности те осигурање интегритета, приватности и унапријеђења заштите личних података и осталих сигурносних захтјева.

Индикатори	Почетно стање	Циљна вриједност
% приоритетних услуга које се пружају кроз више канала (3 или 4 ниво трансакција) на сваком управном нивоу	(2017) - 0%	(2022) - 40%
% смањења времена за	(2017) - 0%	(2022) - 50% 40% ³

¹ Балкан Барометар 2017, Public Opinion Survey, pdf, 2017, p. 117

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

³ Односи се на слиједеће услуге: регистрација пословних субјеката, обнављање личних докумената, порези за компаније, порез.

реализацију услуга: (регистрација пословних субјеката, грађевинска дозвола, обнављање личних документа, порези за компаније, порез) на сваком управном нивоу		(2022) - 50% 40% ¹
Број услуга који се нуди путем све-на једном мјесту на сваком управном нивоу	(2017) - 4 (услуге: е-матичне књиге, е-регистрација привредних субјеката, е-плаќање пореских услуга и е-земљишне књиге)	(2022) - 8 (биће одређена четири додатна приоритета као и надоградња постојећих)

Мјера 3: Унапређење управнopravног оквира

Ова мјера се тиче унапређења управнopravног оквира којим је уређена интеракција пружалаца и корисника услуга. На основу успостављених унифицираних регистара посебних процесних норми, и анализа које ће се моћи извести из наведених регистара, биће идентификовани јасни показатељи које су посебне процесне одредбе неоправдане а које су садржане у другим законима и прописима којима се неоправдано усложњава цијели систем управног поступања, а корисницима услуга намеће додатно административно оптерећење/формалности. Активности за остваривање ове мјере су комплементарне активностима контроле прописа из области Координације политика, с тим да се наведена контрола врши превентивно, прије усвајања прописа, а контрола у оквиру ове мјере накнадно, када су прописи који корисницима услуга намећу одређене формалности већ на снази. За такве контроле ће континуирано бити проведени програми обука државних службеника како би јавна управа била оспособљена за примјену унапријеђеног управнopravног оквира.

Индикатори	Почетно стање	Циљна вриједност
% редукованих посебних процесних норми које су се показале као неоправдане у смислу усложњавања система управног поступања за крајње кориснике услуга на сваком управном нивоу	0 ²	10%

5.5. УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА (РЕФЕРЕНЦА НА КОНСОЛИДИРАНУ СТРАТЕГИЈУ КОЈА ЋЕ БИТИ УРАЂЕНА НА ОСНОВУ СТРАТЕГИЈА УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА СА СВИХ УПРАВНИХ НИВОА)

С бзиром на то да процес европских интеграција захтијева реформу управљања јавним финансијама, договорено је да у складу с уставним надлежностима сваки ниво власти (институције Босне и Херцеговине, Федерација Босне и Херцеговине, Република Српска и Брчко дистрикт Босне и Херцеговине) изради своју стратегију управљања јавним финансијама како би се након тога дефинисао Стратешки оквир реформи у управљању јавним финансијама у Босни и Херцеговини 2016-2020. године.

Сваки ниво власти у Босни и Херцеговини има своју службу за ревизију јавног сектора.

У циљу проведбе реформи и унапређења система јавних финансија, а како би се осигурала већа функционалност, транспарентност, одговорност и ефикасност у управљању јавним средствима и тиме доприњело повећању макроекономске стабилности у Босни и Херцеговини, наведених осам кључних захтјева, које је дефинирала SIGMA у документу Принципи јавне управе, представљају основу за дефинисање стратешких, односно специфичних циљева Стратешког оквира реформе јавне управе у области јавних финансија 2016-2020:

¹ Односи се на услугу грађевинских дозвола.

² За дефинисање почетног стања биће потребно реализовати анализу и утврђивању свих посебних процесних норми.

Кључни захтјев 1: Постигнута фискална и макроекономска одрживост осигурати ће се утврђивањем буџета у складу са законским прописима и унутар оквира утврђених документима оквирног буџета (ДОБ), док буџетски дефицит опште владе у односу на бруто домаћи производ (БДП) и дуг у односу на БДП требају остати у одрживим оквирима.³

Кључни захтјев 2: Рачуноводственим праксама и извјештавањем осигурава се транспарентност, објављивањем података осигурава се да јавност има увид у трошење, контролом готовинских токова осигурава се ликвидност и дугом се управља у складу са законским прописима.

Кључни захтјев 3: Област финансијског управљања и контроле ускладити и имплементирати у складу са захтјевима поглавља 32 правне тековине Европске уније.

Кључни захтјев 4: Функција интерне ревизије треба бити имплементирана у складу с међународним стандардима.

Кључни захтјев 5: Јавне набавке регулисане су политикама и процедурама које се проводе и одражавају политику и прописе Европске уније, а подржавају их надлежне институције које посједују адекватне ресурсе.

Кључни захтјев 6: У случају евентуалних кршења правила јавних набавки, оштећене стране имају приступ правди путем независног, транспарентног, дјелотворног и ефикасног система правних лијекова.

Кључни захтјев 7: Уговорни органи су адекватно кадровски попуњени и посједују одговарајуће ресурсе, свој посао обављају у складу с релевантним прописима и признатом добром праксом, уз интеракцију с отвореним и конкурентним тржиштем добављача.

Кључни захтјев 8: Уставни и правни оквир гарантује независност, мандат и организацију врховне ревизорске институције за независно извршавање овлаштења, у складу са стандардима које примјењује у вршењу ревизија, реализујући тако квалитетне ревизије које утичу на функционисање јавног сектора.

Реформска агенда за Босну и Херцеговину за период од 2015. до 2018. године,⁴ коју су усвојили Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске, владе кантона и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, препознаје потребу за предузимањем конкретних акција ради фискалне и финансиске одрживости и проведбе социо-економских реформи. Реформе су груписане у шест главних области, од којих је од посебног значаја сет реформи у области јавних финансија, опорезивања, фискалне одрживости, повећања фискалне дисциплине и унапређења система унутрашње финансијске контроле.

Осим Реформске агенде, писмом намјере Међународном монетарном фонду⁵ власти у Босни и Херцеговини поставиле су циљеве структуралне реформе за подстицање економског раста, отварање радних мјеста и осигурање одрживости и веће ефикасности владиних финансија: фискалне политике, унапређења ефикасности у наплати прихода, јачања јавних финансија, очувања стабилног финансијског система и пружања подршке за кредитни раст.

На бази препорука SIGMA Извјештаја о мјерењу почетног стања у јавној управи Босне и Херцеговине за 2015. годину, PEFA оцјена јавних расхода и финансијске

³ Оквирима дефинисаним Пактом о стабилности и расту: [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)).

⁴ <http://www.FBiHvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf>.

⁵ http://www.parlamentFBiH.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf.

одговорности за Босну и Херцеговину за 2014. годину, планираних реформи у Писму намјере Међународном монетарном фонду и Реформској агенди 2015-2018. године, опредељења за проведбу реформи и потребе осигурања конзистентности с другим стратешким, планским и програмским документима - Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине су у процесу припреме својих стратегија реформе управљања јавним финансијама.¹

6. МЕХАНИЗАМ УПРАВЉАЊА И КООРДИНАЦИЈЕ

6.1. УПРАВЉАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

6.1.1. Постојеће стање

Функције управљања и координације процеса реформе јавне управе у Босни и Херцеговини проводе се на четири нивоа власти у складу с уставним надлежностима и прописима сваког нивоа власти.

Политичку одговорност за проведбу мјера и активности утврђених Ревидираним Акционим планом 1 дијеле предсједавајући Савјет министара Босне и Херцеговине, премијер Владе Федерације Босне и Херцеговине, предсједник Владе Републике Српске те градоначелник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

Расподјела одговорности за управљање и координацију реформом јавне управе према прописима појединачних нивоа власти утврђена је како слиједи:

Одговорност за	Савјет министара БиХ	Влада Федерације БиХ	Влада Републике Српске	Влада Брчко дистрикта БиХ
Политичко представљање и управљање	Предсједавајући Савјета министара	Премијер	Предсједник Владе	Градоначелник
Оперативно управљање	Канцеларија координатора за РЈУ	Министарство правде ²	Министарство управе и локалне самоуправе	Канцеларија градоначелника ³
Координација унутар и с другим управним нивоима	Канцеларија координатора за РЈУ	Именовани координатор за РЈУ	Именовани координатор за РЈУ	Именовани координатор за РЈУ

Механизам управљања и координације у проведби Стратегије реформе јавне управе 2006-2014. био је дефинисан Заједничком платформом о принципима и начину проведбе Акционог плана 1 Стратегије реформе јавне управе у Босни и Херцеговини.⁴ Овим документом дефинисани су носиоци одговорности за координисану проведбу реформских мјера на нивоу политичке координације, институционални носиоци координације унутар појединачног нивоа власти и између четири нивоа власти те међувладина тијела одговорна за надзор и оперативну проведбу, њихов састав и начин дјеловања. Платформом су додатно дефинисане индивидуалне и заједничке мјере у проведби реформе, односно мјере које претпостављају сарадњу и координацију између управних нивоа. Механизам управљања и координације који је успостављен по управним нивоима

¹ Усвојено на сједници Савјета министара Босне и Херцеговине од 31.12.2016, сједници Владе Федерације Босне и Херцеговине од 15.6.2017. и сједници Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине од 7.6.2017. године.

² Закључак Владе Федерације Босне и Херцеговине, бр. 78/2017 од 19.1.2017.

³ У складу са Законом о јавној управи Брчко дистрикта БиХ, члан 19, тачка е, Канцеларија градоначелника (као орган јавне управе) надлежна је за послове реформе јавне управе.

⁴ Усвојили Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине 2007. године.

допуњен је структурاما међувладине сарадње и координације како слиједи:

Заједничке координационе структуре	
Политичка координација и усклађивање	Координациони одбор за економски развој и европске интеграције (предсједавајући Савјета министара БиХ, премијер Владе Федерације БиХ, предсједник Владе Републике Српске и градоначелник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине)
Координација унутар појединачног нивоа власти и између четири нивоа власти	Канцеларија координатора за РЈУ, именовани координатори за РЈУ ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине
Оперативна проведба	Међувладина радна тијела - имплементацијски тимови
Надзор над проведбом	Међувладина радна тијела - надзорни тимови

Ради заједничког и координисаног осигурања средстава за финансирање заједничких и индивидуалних реформских мјера, успостављен је Фонд за реформу јавне управе. Фондом управља Управни одбор Фонда, који чине представници Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине те представници донатора.

6.1.2. Управљање и координација Стратешким оквиром за реформу јавне управе

Кључни захтјеви Принципа јавне управе за државе кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у Европској унији у погледу механизма управљања и координације реформом јавне управе односе се на јасну успоставу водства реформом јавне управе, које осигурава, омогућава и прати сврсисходну проведбу те развој управљачких и координационих структура на политичком и оперативном нивоу за усмјеравање процеса, с јасно разграниченим улогама, одговорностима и капацитетима за проведбу, укључујући и јасно идентификовану институционалну одговорност.

Систем управљања и координације Стратешким оквиром за реформу јавне управе има за циљ осигурати координисан и међусобно усклађен приступ проведби реформе јавне управе у складу с уставним надлежностима институција Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине. Међувладине структуре и механизми за проведбу Стратешког оквира реформе јавне управе успостављају се искључиво за ову потребу и њихово дјеловање и трајање је непосредно везано за мандат и трајање реформских активности.

Приступ развоју механизма управљања и координације Стратешким оквиром за реформу јавне управе почива на следећим опредељењима:

- Основу и окосницу механизма управљања и координације чине институције, органи и именовани носиоци функција који су, према прописима сваког управног нивоа, идентификовани као носиоци одговорности за реформу јавне управе (на нивоу Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине). Сваки ниво власти осигурава даљи развој институционалних, организациских и људских капацитета за ефикаснију проведбу и праћење реформе јавне управе сходно могућностима и потребама, те уставним надлежностима.

- Табела: Институције/органи надлежни за реформу јавне управе по нивоима власти у Босни и Херцеговини

Ниво власти	Савјет министара Босне и Херцеговине	Влада Федерације Босне и Херцеговине	Влада Републике Српске	Влада Брчко дистрикта
Институција/орган надлежан за реформу јавне управе	Кабинет предсједавајућег Савјета министара - Канцеларија координатора за реформу јавне управе	Министарство правде	Министарство управе и локалне самоуправе	Канцеларија градоначелника

- За потребе координације проведбе заједничке политике сваки управни ниво делегира своје представнике за рад међувладиних радних тијела на нивоу политичког и оперативног управљања и координације. Дјеловање међувладиних радних структура полази од принципа дефинисаних Заједничком платформом, а детаљне улоге, одговорност, предмет и процедуре рада се додатно разрађују и усаглашавају међу наведеним нивоима власти. Дјеловање међувладиних радних структура ни на који начин не доводи у питање постојећа правна, организацијска или друга рjeшења која су успоставили надлежни органи сваког управног нивоа и вршиће се у складу с уставним надлежностима. Унапређење постојећег механизма управљања и координације извршиће се до усвајања акционог плана/планова за проведбу Стратешког оквира.
- Обавезно поштовање већ успостављених структура координације у Босни и Херцеговини и механизам координације европских интеграција. Повезница с овим механизмом остварена је на нивоу Заједничког тијела Босне и Херцеговине и Европске уније за надгледање проведбе Споразума о стабилизацији и придрживању - Посебне групе за реформу јавне управе. Чланови те групе су координатори за реформу јавне управе свих нивоа власти. Механизам координације реформе јавне управе приближиће се и у могућој мјери ускладити с одговарајућим механизмом проведбе цјеловите Стратегије реформе управљања јавним финансијама у Босни и Херцеговини.
- Осигурање континуиране сарадње и координације донатора у области реформе јавне управе кроз успостављене и функционалне структуре управљања Фондом за реформу јавне управе, али и кроз друге видове донаторског доприноса (нарочито кроз инструменте финансијске подршке Европске уније). Ово претпоставља и спремност органа власти у Босни и Херцеговини за наставак субфинансирања Фонда за реформу јавне управе заједно с донаторима у области реформе јавне управе, а потребно је ради осигурања додатних финансијских средстава за проведбу заједничких и појединачних реформских мјера.
- Осигурање усаглашености структура управљања и координације са системом праћења и извјештавања о проведби Стратешког оквира за реформу јавне управе. Уједначен систем праћења и извјештавања о проведби реформских мјера на свим нивоима власти је предуслов праћења и унапређења проведбе Стратешког оквира за реформу јавне управе како у погледу проведбе заједничких тако и појединачних реформских мјера. Праћење и извјештавање вршиће се у складу с уставном расподјелом надлежности.

6.2. КОМУНИЦИРАЊЕ О ПРОЦЕСУ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Упоредо с реформским активностима које се проводе, како би се управа модернизовала и припремила за чланство у Европској унији, неопходно је интензивирати комуникацију с грађанима ради достизања високог степена разумевања и прихватљања процеса и промјена које из њега проистичу.

Проактиван приступ комуникацији један је од значајних показатеља позитивних промјена у раду јавних управа у државама чланицама Европске уније. Управа више не би требала бити само систем који пружа услуге и информације о услугама него би требала постати иницијатор комуникације и сакупљач информација на начин да развија и модификује своје услуге на основу свакодневне комуникације с јавношћу. Побољшање стратешке комуникације значи и креирање јасних и за обичног грађанина разумљивих порука, директан контакт с грађанима, проактиван приступ и спремност на дијалог, што свеукупно доприноси повећању повјерења грађана у рад институција и сарадњи институција власти с цивилним друштвом.

Стратегија реформе јавне управе из 2006. године и Ревидирани Акциони план 1 препознају значај комуникације и успостављања континуираног двосмјерног процеса комуникације с јавношћу у цјелини, укључујући и специфичне јавности од интереса за реформу јавног сектора, у циљу промоције вриједности и веће видљивости напретка у области реформе јавне управе. У поглављу 4.5. Ревидiranog Акционог плана 1 (Институцијално комуницирање) експлицитно је наведено да "без успјешне унутрашње и вањске комуникације нема успјешне јавне управе", чиме је јасно потврђан значај институцијалне размјене информација с циљем квалитетнијег и вјеродостојнијег трансфера кључних порука цијальным јавностима.

Значај комуникације о процесу реформе јавне управе с различitim цијальным јавностима препознат је и у Заједничкој платформи о принципима и начину имплементације мјера из Акционог плана 1 из 2007. године. Према овом документу, реформу јавне управе према органима власти и грађанима промовише Канцеларија координатора за реформу јавне управе. Исти документ (члан VI, став 2.и.) наводи да је промоција реформе јавне управе обавеза и координатора за реформу јавне управе на нивоу Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, као и пружање подршке Канцеларији координатора у промоцији реформе у цјелини.

Значајан напредак у области Институцијоналне комуникације остварен је путем успостављене праксе комуникацијског планирања, усвајања комуникацијских стратегија и планова на нивоу Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, јачања капацитета за односе с јавношћу, континуираног рада на пољу односа с медијима и њиховог праћења, функционисања система поступања по законима о слободи приступа информацијама, директне комуникације с грађанима и тренда растућег броја и обима јавних кампања.²

Органи управе у Босни и Херцеговини углавном комуницирају о властитим активностима које грађани не доводе у везу с процесом реформе јавне управе.³ Квалитативном анализом објава о процесу реформе јавне

¹ Стратегија реформе јавне управе, стр. 10.

² Полугодишњи извјештај о напретку праћења проведбе Ревидiranog Акционог плана 1 Стратегије реформе јавне управе у Босни и Херцеговини, јул 2016.

³ Анализа стања и потреба с препорукама у области комуницирања о реформи јавне управе у БиХ, јануар 2017.

управе у Босни и Херцеговини те на основу извјештаја у медијима примјетан је недостатак информација о реформи јавне управе, што потврђује и извјештај Transparency International Босна и Херцеговина Перцепција јавне управе у Босни и Херцеговини 2014.,¹ где се наводи да скоро половина испитаника апсолутно није упозната с реформама. Дате су препоруке за приближавање процеса грађанима и узимање у обзир њихових ставова и перцепције приликом планирања и проведбе реформских активности.²

Анализа медијских објава о процесу реформе јавне управе указала је на непостојање хармонизованог, конзистентног и континуираног обавјештавања јавности од свих органа управе и њихових представника о одређеним темама везаним за реформу јавне управе те значају реформе јавне управе у цјелини с принципијелно једнаким кључним порукама у циљу подизања нивоа свијести.

Крајем 2016. године проведена је и анализа перцепције представника медија о квалитету комуницирања о процесу реформе јавне управе. Већина испитаника (новинара који се најчешће баве темом реформе јавне управе) изјаснила се да органи управе немају проактиван приступ у комуникацијама.

Током периода имплементације Стратешког оквира за реформу јавне управе биће потребно на сва четири управна нивоа:

- Осигурати израду проведбених документа о комуницирању о процесу реформе јавне управе којим се дефинишу правила и процедуре комуникације с различитим групама јавности, укључујући општу јавност, комуникацију с медијима, комуникацију с интерном, тј. институционалном јавношћу, што ће допринijeti бољем разумијевању процеса реформе јавне управе;
- Осигурати провођење комуникационих активности на принципијелно једнак начин као и праћење резултата комуникације органа управе свих нивоа власти о реформи јавне управе кроз активну улогу централних јединица за односе с јавношћу;
- Осигурати проактивнији приступ комуницирања о реформи јавне управе кроз јачање сарадње институција с цивилним сектором и медијима, планирањем и провођењем јавних кампања, истраживањима јавног мњења, организовањем дана отворених врата, промоцијом реформе јавне управе на друштвеним мрежама и сл.

6.3. МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА ПРОВЕДЕБЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА ЗА РЕФОРМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

6.3.1. ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ

Оквир за праћење и извјештавање подразумијева успостављени логички систем циљева, резултата, мјера и показатеља њиховог остварења, путем којег се прати и извјештава о напретку у провођењу Стратешког оквира реформе јавне управе у Босни и Херцеговини на сваком управном нивоу и укупном напретку за Босну и Херцеговину.

Сврха овог оквира јесте да се идентификују послови и задаци прикупљања, анализе и обједињавања информација о проведеним реформским мјерама, начин и динамика

¹ Перцепција јавне управе у Босни и Херцеговини 2014., Transparency International Босна и Херцеговина, стр. 13.

² Перцепција јавне управе у Босни и Херцеговини 2014., стр. 2: "Оно што је наглашено нешто вишем процентом испитаника јесте и тврђа да реформе нису објашњене у јавности, у потпуности..."

прикупљања и размјене информација те формат и структура извјештавања о оствареном напретку према истим показатељима успјеха. Праћење и извјештавање омогућиће и корективно дјеловање и усмјеравање наставка реформе.

Стратешки оквир за реформу јавне управе и пратећи акциони планови укључивају **индикаторе учинка** провођења како би се могло осигурати мјерење ефеката реформе.

Почетне вриједности индикатора на нивоу специфичних циљева дефинисане су на основу Мониторинг извјештаја SIGMA из 2017. године као и на основу доступних сопствених података. Недостајуће почетне вриједности биће утврђене током 2018. године. Циљне вриједности индикатора представљају просјечне очекиване резултате до 2022. године.

Уважавајући Принципе јавне управе, мониторинг реформе јавне управе Стратешког оквира за реформу јавне управе заснива се на акционом плану/плановима за провођење, који у основи садржи сљедеће елементе:

- **Општи циљ**, за који је дефинисан индикатор на нивоу утицаја
- **Посебне/специфичне циљеве**, којима се реализује општи циљ, у складу са Стратешким оквиром за реформу јавне управе, а за које су дефинисани индикатори на вишем нивоу резултата/исхода
- **Мјере** у оквиру специфичних циљева, које се базирају на областима из Стратешког оквира за реформу јавне управе и представљају "поднаслове документа којима се групишу кохерентни, међусобно повезани резултати", а за које су дефинисани специфични индикатори.
- **Резултате активности**, који су основне единице мјерења степена провођења акционог плана, и који су утврђени такође претежно на нивоу конкретних "краткорочних" резултата, директан резултат неке активности,
- **Активности**, које не представљају исцрпну листу активности за остварење једног резултата, већ оне главне/основне које се могу препознати. У складу с тим, активности су укрупњене тако да се избегне непотребна фрагментација
- **Рокове за реализацију активности** које доприносе провођењу резултата
- **Индикаторе с полазним и циљним вриједностима** и то за опште и специфичне циљеве, као и на нивоу мјера
- **Финансијска средства** из буџета и/или донаторска средства
- **Одговорне институције** за провођење резултата
- **Партнерске институције** у реализацији резултата, које могу носити примарну одговорност за одређену активност или бити само партнери у реализацији

Матрица акционог плана/планова као дио Стратешког оквира за реформу јавне управе је превасходно оријентисана на резултате конкретних активности и пружа основу за успостављање мониторинга/праћења на основу резултата. Праћење засновано на резултатима (RBM) је процес праћења у којем се фокус ставља на циљеве и резултате јавне политике, што омогућава поређење колико се успјешно та јавна политика реализује наспрам постављених циљева.

Дефинисање резултата клучно је за систем мониторинга заснованог на резултатима (RBM). Изградња овог система је дедуктиван процес у којем су уносне вриједности, активности, и излазни резултати који се дефинисани резултата. Индикатори, **полазне вриједности** (ПВ) и **циљне вриједности** (ЦВ), који представљају кључне

елементе оквира мониторинга учинка у провођењу дате јавне политике, проистичу из резултата и засновани су на њима. ПВ и ЦВ ће бити дефинисани у акционом плану/плановима, заједно с дефинисањем резултата.

Индикатори (показатељи) су квантитативне или квалитативне вриједности које представљају једноставан и поуздан алат за мониторинг степена напретка у провођењу резултата (у поступку мониторинга заснованог на резултатима - Result Based Monitoring), тј. **приказ промјена** које се односе на јавну политику коју пратимо или процену учинка институције надлежне за провођење дате јавне политike. SMART индикатори се дефинишу углавном на нивоу исхода и директног резултата, осим у случајевима где их није могуће утврдити. Полазне вриједности (ПВ) требале би се дати за крај 2017. године, а циљне вриједности (ЦВ) за крај 2020. године, односно 2022. Матрица Акционог плана неће у себи садржавати изворе информација и података за мјерење индикатора како се документ не би сувишно оптеретио, већ ће они бити дио Смјерница за мониторинг и евалуацију Акционог плана Стратешког оквира реформе јавне управе у Босни и Херцеговини, које ће бити израђене након усвајања стратешког оквира.

Институционални оквир и нивои одговорности

Полазећи од позитивних искустава претходно постављеног система праћења, извјештавања и евалуације, након усвајања Стратешког оквира ће се детаљније прецизирати и усагласити структуре и механизми координације, праћења и извјештавања о провођењу предвиђених реформи.

Предлаже се задржавање нивоа оперативне координације (координатори за реформу јавне управе) и решења у погледу функционисања међувладиних радних тијела - надзорних тимова бар у дијелу њихове одговорности који се односи на надгледање, праћење и извјештавање, док ће остale одговорности ових тијела бити дефинисане и усаглашене након усвајања Стратешког оквира за реформу јавне управе.

Институције су одговорне за провођење конкретних активности у оквиру акционог плана. Институције, у контексту провођења мониторинга, константно прикупљају информације о провођењу активности "на терену" у форми извјештаја, **континуирано** достављају информације међувладиним радним тијелима (надзорним тимовима) о провођењу плана. Извјештаје ће институције редовно слати за полуодишиња и годишњи извјештај о напретку.

Надзорни тимови - Улога надзорних тимова је катализирање информација између институција Босне и Херцеговине и Канцеларије координатора за реформу јавне управе (када је ријеч о прикупљању информација с нивоа Босне и Херцеговине) и размјене информација између институција Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и ентитетских координатора, односно институција Брчко дистрикта Босне и Херцеговине и координатора за реформу јавне управе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (када је ријеч о прикупљању информација с нивоа Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине). Они би требали бити у стању да провјере информације које добију "с терена" од институција. Током године, односно **квартално**, саставали би се надзорни тимови по појединачним управним нивоима и представници управних нивоа по областима како би разговарали и анализирали проведбу акционог плана/планова (степен реализације, препеке у проведби акционог плана/планова, припрема заједничких аналитичких и других докумената, размјена

добрих искустава итд.). Тако ће надзорни тимови функционисати као ефикасан механизам размјене информација. Задатак надзорних тимова је да координаторе за реформу јавне управе на нивоу Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине упознају са ситуацијом у погледу напретка проведбе акционог плана/планова.

Координатори за реформу јавне управе на нивоу ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине унутар свог нивоа власти организују и координишу рад радних тијела и активности у вези с реформом јавне управе. Два пута годишње саставују се с проведбеним структурама ради расправе о напретку имплементације утврђених мјера и активности, њихове ефикасније проведбе и израде препорука за извјештај о напретку. На предметним састанцима би чланови надзорних тимова припремили пресек стања имплементације акционог плана/планова по свим планираним активностима из реформских области које покривају. Координатори за реформу јавне управе би прикупљене информације слали Канцеларији координатора за реформу јавне управе два пута годишње, у складу с полуодишињем и годишњом динамиком извјештавања. Достављене информације ће се користити за припрему извјештаја о напретку у имплементацији Стратешког оквира за реформу јавне управе, у којем ће бити приказан напредак сваког нивоа власти по областима и укупан напредак имплементације реформе јавне управе у Босни и Херцеговини. Осим наведеног, ентитетски координатори и координатор Брчко дистрикта Босне и Херцеговине учествују заједно с координатором за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини у осталим активностима везаним за праћење и извјештавање, мониторинг и евалуацију, као и другим активностима које ће детаљније бити утврђене посебним документом који ће се припремити након усвајања Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини.

Уред координатора за реформу јавне управе је с ентитетским координаторима и координатором Брчко дистрикта Босне и Херцеговине одговоран за осигурање система надгледања и евалуације у провођењу мјера и активности из области реформе јавне управе и извјештавање о оствареном прогресу, те стручну и техничку подршку координацији реформе јавне управе. За потребе извјештавања развиће се свеобухватан и једноставан формат за извјештавање. Информације о провођењу утврђених мјера и активности координатори Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине те чланови радних тијела с нивоа институција Босне и Херцеговине достављају Канцеларији координатора за реформу јавне управе Босне и Херцеговине ради обједињавања и припреме годишњег/полугодишњег Извјештаја о напретку.

Усаглашени полуодишињи и годишњи извјештаји о праћењу напретка, с графичким приказима и препорукама, достављаје се на разматрање и усвајање Савјету министара Босне и Херцеговине, Влади Републике Српске, Влади Федерације Босне и Херцеговине и Влади Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

Ради ефикаснијег праћења реализације стратешког оквира размотрите се могућност одржавања годишњих конференција о прегледу стања реформе јавне управе у Босни и Херцеговини. Такође, опција је и састанци ресорно надлежних министара управних нивоа најмање шестомјесечно или годишње. У погледу побољшања методологије праћења учинка и обезбеђивања ажурираног

приказа информација везаних за резултате учинка реформе развиће се адекватни алати за праћење.

Систем праћења и извјештавања

Прикупљање података је веома важан корак на основу којег службеници задужени за процес праћења могу припремити извјештаје о провођењу мјера и активности за потребе извјештавања. Прикупљање података о провођењу реформских мјера је предуслов остваривања функције праћења у сврху осигурања услова за квалитетно и правовремено провођење планираних активности те извјештавање према доносиоцима одлука. Стратешки оквир за реформу јавне управе тежи увођењу систематизованог и упоредивог система праћења и извјештавања, те ће се у ту сврху користити једнообразни формати прикупљања података и информација те извјештавања сходно матрици акционог плана/планова. Координатори надгледају и координишу прикупљање података од надлежних институција унутар појединачног нивоа власти, које ради обједињавања достављају Канцеларији координатора за реформу јавне управе.

Извјештавање је веома важан корак у процесу праћења и представља израду концизних и конкретних извјештаја на основу претходно прикупљених података о напретку у провођењу резултата јавне политике. Извјештавање је потребно вршити у одређеним временским интервалима, у договореном облику и форми, а укупно извјештавање о провођењу циљева и резултата, на основу прикупљених података и информација, проводиће Канцеларија координатора за реформу јавне управе с координаторима за реформу јавне управе Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине. Извјештавање о провођењу засниваће се на резултатима активности из акционог плана/планова и проводиће се у виду шестомјесечних и годишњих извјештаја. Имајући у виду обим и сложеност читаве матрице акционог плана, Канцеларија координатора за реформу јавне управе ће кроз израду Смјерница за мониторинг и евалуацију акционог плана/планова Стратешког оквира за реформу јавне управе израдити обрасце за извјештавање за сваки резултат, који ће се достављати одговорним актерима за потребе изrade извјештаја. У Извјештају о напретку биће видљив појединачни напредак сва четири нивоа власти и садржаваће усаглашене препоруке за ефикаснију имплементацију.

У обрасцу за извјештај предвидије се и посебан аналитички дио о реализацији циљева којима резултати доприносе. Уз извјештаје координаторима за реформу јавне управе достављаће се и подаци о прецизнијим кључним догађајима (енгл. milestones) за сваки наредни извјештајни период, чиме ће се омогућити прецизније и темељније извјештавање и праћење напретка у реализацији резултата. Кључни догађаји ће по својој суштини представљати конкретне директне исходе активности у одређеном периоду, чија реализација води остварењу цијelog резултата у оквиру којег су дефинисани.

Алат за мониторинг

Како би се олакшало праћење провођења Стратегије реформе јавне управе у Босни и Херцеговини, за сва четири нивоа власти биће припремљен информатички алат за праћење, у који ће се уносити подаци од значаја за мониторинг политике реформе јавне управе, а који су претходно прикупљени од институција надлежних за прикупљање релевантних података и извјештавање о напретку у провођењу реформе јавне управе. Систем ће омогућити праћење провођења на сваком управном нивоу власти и праћење укупног провођења реформе, а његова ће се

форма детаљније разрадити у Смјерницама за мониторинг и евалуацију Стратешког оквира за реформу јавне управе.

6.3.2. ЕВАЛУАЦИЈА

Евалуација или оцјена јавних политика подразумијева кориштење прикупљених и анализираних података и сазнања добијених поступком мониторинга како би се оцјенила успјешност, дјелотворност, напредак и утицај дате јавне политике у току или након њеног провођења. Евалуација представља логички наставак процеса мониторинга. Евалуација треба пружити поуздане и корисне информације које ће имати ефект "научених лекција" и које ће затим моћи бити укључене у процес доношења одлука и креирања будућих политика. У најбољем случају евалуација ће пружити компаративни увид у ex ante и ex post ситуацију (ситуацију прије и послиje проведене јавне политици) и анализу позитивних и/или негативних дешавања током низа интервенција од којих се састоји дата јавна политика. Функцији координације **интерне евалуације** вршиће координатори за реформу јавне управе унутар свог управног нивоа. Подаци интерне евалуације управних нивоа биће достављени Канцеларiji координатора за реформу јавне управе ради обједињавања.

Осим система интерних евалуација (недостатак интерних евалуација је могућа пристраност/недостатак објективности у сагледавању неуспјеха политике, због чега је пожељно ангажовати независне, ванjske евалуаторе), потребно је осигурати независно ванjsko вриједновање укључивањем образовних и других стручних институција, цивилног друштва, релевантних међународних организација и независних контролних тијела. **Екстерну евалуацију** могу вршити специјализоване приватне фирме, консултантске, ревизорске куће и невладине организације на захтјев СМ/влада, надлежних институција или донатора. Трошкови екстерних евалуација осигураће се путем ванjsких извора финансирања (Фонд за реформу јавне управе, IPA или кроз сарадњу с другим донаторима). Предност екстерних евалуација је независност и неутралност у дјеловању, чиме се повећавају изгледи да и сами закључци и препоруке буду садржајнији и конструктивнији при даљем планирању корака у провођењу политике. Детаљи о евалуацији ће се ближе уредити кроз Смјернице за мониторинг и евалуацију Стратешког оквира за реформу јавне управе.

7. ФИНАНСИЈСКИ ОКВИРИ

У складу са захтјевима Принципа јавне управе, сачињена је **индикативна процењена трошкова имплементације** Стратешког оквира за РЈУ у Босни и Херцеговини и **извора финансирања**, на основу дефинисаних стратешких мјера. Као саставни дио процеса изrade акционог плана, односно планова, сачиниће се адекватнија и прецизнија процења, на основу конкретних активности и временских рокова и институционалних одговорности за њихову имплементацију.

7.1. ТРОШКОВИ

За имплементацију мјера предвиђених Стратешким оквиром за РЈУ у Босни и Херцеговини биће потребни одговарајући људски и материјални ресурси, односно финансијска средства. Обзиром на природу реформских активности, највећи дио потребних ресурса односи се на редован ангажман запослених у институцијама одговорним за имплементацију. Ови **људски ресурси** већ су обезбијеђени. Њихови трошкови односе се на бруто примања запослених у институцијама на свим управним нивоима и финансираће се кроз редовна буџетска издвајања. Обзиром да Стратешким оквиром за РЈУ у Босни и Херцеговини није предвиђено

додатно запошљавање, нису планирани додатни трошкови људских ресурса. Мањи дио потребних **материјалних ресурса** такође је обезбиђен кроз постојећу инфраструктуру институција одговорних за имплементацију. Трошкови ових ресурса (као што је канцеларијски материјал, комуналне, и кориштење постојећих објекта и опреме) такође ће се финансирати кроз редовна буџетска издвајања институцијама.

За имплементацију одређених мјера биће потребни додатни материјални ресурси, укључујући материјал и услуге (стручне услуге, путовања, смјештај, закуп, материјал за обуку итд.) и капитална улагања (набавка опреме, објекта и софтвера). Процјена трошкова Стратешког оквира за РЈУ у Босни и Херцеговини садржи само трошкове ових **додатних ресурса** за које ће бити потребна додатна финансијска издвајања. Трошкови **постојећих** ресурса који ће се наставити користити и за које неће бити потребна додатна финансијска издвајања (као што су примања постојећих запослених који ће радити на имплементацији и пратећи административни трошкови) нису процјењени, иако се претпоставља да ће њихов удио у укупним трошковима реформе бити чак и већи од удијела додатних трошкова. Разлог оваквог приступа су потешкоће у прикупљању информација потребних за сачињавање кредитилне процјене постојећих трошкова. Овај приступ у складу је са смјерницама SIGMA-е и праксама других земаља у регији. У складу са конкретним захтјевима за информацијама и расположивим ресурсима, Канцеларија координатора и координатори за РЈУ ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине могу размотрити могућност процјене постојећих, односно укупних трошкова реформе приликом израде акционог плана, односно планова.

Процјена додатних трошкова базирана је на принципима реализма и ефикасности. Додатни ресурси планирани су само за оне мјере чија имплементација и постизање резултата није могућа с постојећим ресурсима, а прибављање додатно потребних средстава је реално могуће.

Трошкови су процјењени по реформским мјерама и областима, али и по главним економским ставкама (материјал и услуге, капитална улагања) и по годинама. На овај начин се настоји остварити боља повезаност са средњорочним буџетским планирањем и планирањем донаторске подршке. Прецизност процјене је пропорционална расположивости информација о планираним мјерама.

Процјена је сачињена за мјере које се имплементирају у периоду 2017-2020. године. Ово је планирани период првог акционог плана, односно планова. Ради своеобухватности, укључене су и трошковне импликације ових мјера у периоду 2021-2022. године, што се углавном односи на трошкове инвестиционог одржавања. Укључени су и трошкови који се односе на релевантне пројekte имплементиране у 2017. години, односно пројекте у току.

Процјењује се да ће укупни додатни трошкови имплементације Стратешког оквира за РЈУ износити око **55,11 мил. КМ**. Структура по реформским областима представљена је у дојој табели. Због планираних улагања у информационе системе, највећи удио у трошковима има област пружања услуга (73%).

Индикативна процјена додатних трошкова имплементације мјера планираних у 2017-2020. години

Reformski 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%



Процијењени удио капиталних улагања у укупним трошковима је 17% (9,46 мил. КМ), док се преосталих 83% (46,02 мил. КМ) односи на трошкове материјала и услуга. Како би се омогућила процјена дугорочних ефеката на буџет, а у складу са Принципима јавне управе, посебно су процјењени једнократни и стални трошкови реформских мјера. Већина додатних трошкова (98%) су једнократни трошкови имплементације. Стални трошкови у износу од 1,1 мил. КМ (2%) односе се на инвестиционо одржавање у 2021-2022. години.

7.2. ИЗВОРИ И МЕХАНИЗМИ ФИНАНСИРАЊА

Постојећи трошкови имплементације Стратешког оквира за РЈУ у Босни и Херцеговини финансираће се из буџета Институција Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, кроз редовна буџетска издвајања за трошкове запослених, материјала и услуга. Овде спадају и издвајања из буџета Институција Босне и Херцеговине за подршку Канцеларији координатора у износу од око 6,35 мил. КМ у периоду 2017-2020.

Додатни трошкови у износу од **55,11 мил. КМ** финансираће се кроз:

1. Издавања донатора и домаћих влада у **Фонд за РЈУ**. Средства Фонда представљају заједничка улагања донатора и домаћих влада у сврху подршке РЈУ.
2. Друге видове **донаторске подршке**, укључујући пројекте ИПА II и пројекте других донатора и међународних организација. У дугорочној перспективи, очекује се подршка кроз ИПА II кориштењем механизма секторске буџетске подршке Европске уније¹.
3. Додатна **буџетска издвајања** домаћих влада. Осим издвајања у Фонд за РЈУ, домаће владе ће, у складу са својим потребама и могућностима, обезбеђивати додатна средства кроз буџетске алокације институцијама одговорним за имплементацију.

Према расположивим информацијама, укупно је обезбиђено или планирано **26,92 мил. КМ** (49% додатно потребних средстава). Око 13,34 мил. КМ (24%) од овог износа чине средства Фонда за РЈУ, укључујући обезбиђена средства за текуће, одобрене и планиране пројекте, као и планирана издвајања домаћих влада у периоду 2018-2020. године, у складу са њиховим средњорочним буџетским плановима. Преосталих 13,58 мил. КМ (25%) су средства

¹ Кључни предуслови за реализацију секторске буџетске подршке (енг. Sector Budget Support) су: постојање добро дефинисаних владиних/секторских политика, институционално уређење, руковођење и капацитети за имплементацију секторске стратегије, координација сектора и донатора, средњорочни буџетски изгледи за имплементацију секторских политика и оцена остварења. Додатни критеријуми укључују: ефикасно, учинковито и транспарентно управљање јавним финансијама и договори о секторском буџету те важећи и пројициран макроекономски оквир у којем би се имплементисале секторске политike.

других донаторских пројеката, укључујући текуће пројекте и пројекте за које је финансирање обезбиђено или планирано (ИПА II, Свјетска Банка).

Износ недостајућих средстава је **28,19 мили. КМ** (51% додатно потребних средстава). Обзиром на оскудне буџетске ресурсе, очекује се да ће 27,09 мили. КМ (49%) обезбиђедити донатори, кроз будућа улагања у Фонд за РЈУ или кроз пројекте. Преосталих 1,1 мили. КМ (2%) односи се на трошкове инвестиционог одржавања у периоду 2021-2022. године који би се финансирали из домаћих буџета. Процијењени укупни допринос домаћих влада финансирању додатних трошкова Стратешког оквира за РЈУ је око 2,475 мили. КМ, што чини 4% укупних додатних трошкова¹. Индикативни план финансирања представљен је у доњој табели. Као и информације о трошковима, информације о изворима финансирања ће се ажурирати и прецизирати код израде акционог плана/акционих планова.

Индикативни план финансирања додатних трошкова имплементације мјера планираних у 2017-2020. години

Ставка	Развојни политика и координирајући УИР	Државна служба	Одговорност	Продужене услуге	Укупно мили. КМ	%
A. Потребна средства	5,27	4,59	4,89	40,37	55,11	100%
B. Осигурана/планирана средства	1,40	3,68	0,81	21,04	26,92	49%
Фонд за РЈУ	1,40	1,72	0,81	9,41	13,34	24%
Донаторски пројекти:	0,00	1,96	0,00	11,62	13,58	25%
(B-A) Недостајућа средства	-3,87	-0,93	-4,08	-19,33	-28,19	51%
Планирано из буџета	-0,08	-0,08	0,00	-0,93	-1,10	2%
Планирано из донација	-3,79	-0,82	-4,08	-18,39	-27,09	49%

The infographic consists of two parts. On the left is a pie chart with the following data:
 - Недостајућа/планирана из донатора: 27,09 мили. КМ, 49%
 - Домаћи пројекти: 12,58 мили. КМ, 25%
 - Фонд: 13,34 мили. КМ, 24%
 - Недостајућа/планирано из буџета: 1,10 мили. КМ, 2%
 - Недостајућа/планирано из донација: 0,00 мили. КМ, 0%
 The total is 49,93 мили. КМ.
 On the right is a bar chart titled 'Недостајућа/планирана из донација' (Missing/planned from donations) with values:
 - Недостајућа/планирана из донација: 27,09 мили. КМ
 - Фонд: 13,34 мили. КМ
 - Домаћи пројекти: 12,58 мили. КМ
 - Буџет: 1,10 мили. КМ
 - Донација: 0,00 мили. КМ

Координатори за РЈУ ће, заједно с домаћим надлежним институцијама с нивоа власти Босне и Херцеговине, ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, правовремено дјеловати ка домаћим владама, донаторима и међународним организацијама у циљу осигурања недостајућих средстава. Канцеларија координатора за реформу јавне управе ће, у сарадњи с координаторима ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, наступати ка међународним донаторима и бити одговоран за подношење буџетских захтјева, у координацији с министарствима финансија и Дирекцијом за финансије Брчко дистрикта Босне и Херцеговине. Министарства финансија и Дирекција за финансије Брчко дистрикта Босне и Херцеговине ће, на основу одлука Савјета министара Босне и Херцеговине и владе ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, дефинисати износе и начине финансирања у буџетима. У складу с Принципима јавне управе, очекује се да ће РЈУ бити дефинисана као један од приоритета у Документима оквирног буџета (ДОБ), односно да ће буџетски документи садржати приближан износ средстава планираних за подршку РЈУ, у складу с акционим планом, односно планивима.

У циљу праћења укупних улагања у РЈУ, Координатори за реформу јавне управе ће, заједно с домаћим надлежним институцијама с нивоа власти Босне и Херцеговине, ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, предузети активности везане за успоставу одговарајућег система праћења трошкова проведбе Стратешког оквира за РЈУ на сва четири нивоа власти. На овај начин би се омогућио увид у стварна издавања, по управним нивоима и укупно за Босне и Херцеговине. Тиме би се побољшао квалитет буџетских и планских докумената, омогућила израда квалитетнијих

¹ Принципи јавне управе захтијевaju посебно навођење износа додатних трошкова који ће се финансијати из домаћих, односно донаторских извора. Обзиром да су средства Фонда за РЈУ удружене средства домаћих влада и донатора, није могуће прецизно утврдити поријекло финансирања трошкова појединачних мјера из Стратешког оквира. Зато није могуће ни прецизно утврдити допринос домаћих влада имплементацији Стратешког оквира за РЈУ.

приједлога пројеката, и унаприједило доношење одлука о финансирању.

Прилог 1: Рјечник

Биће додан накнадно

Прилог 2: Списак скраћеница

БД	Брчко дистрикт
БиХ	Босна и Херцеговина
CAF	Common Assesment Framework
CRM	Custom Relationship Management
ЦВ	Циљне вриједности
ДЕП	Дирекција за економско планирање
ДОБ	Документ оквирног буџета
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
GGF	Good Governance Fund
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ИПА	Инструмент претприступне помоћи
ISO	International Organization for Standardization
ММФ	Међународни монетарни фонд
НВО	Невладине организације
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
ПИВ	Полазне вриједности
РАПИ	Ревидирани акциони план 1
RBM	Result Based Monitoring
ReSPA	Regional School for Public Administration
РЈУ	Реформа јавне управе
РС	Република Српска
SEE/ЈИЕ 2020	South East Europe / Југоисточна Европа 2020
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound
SMS	Short Message Service
ТРГ	Тематска радна група
TQM	Total Quality Management
УЉП	Управљање људским потенцијалима
СМБиХ	Савјет министара Босне и Херцеговине
ЗРГ	Заједничка радна група

1139

На основу члана 17. Закона о Вijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08), а у вези с чланом 10. stav (1) Odluke o систему координирајућег процеса европских интеграција у Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", broj 72/16) i чланом 5. Odluke o uspostavljanju радних група за европске интеграције ("Službeni glasnik BiH", број 34/17), на приједлог Дирекције за европске интеграције, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, на 146. sjednici održanoј 18. јуна 2018. године, usvojilo je

LISTU PREDSJEDAVAJUĆIH I ZAMJENIKA PREDSJEDAVAJUĆIH RADNIH GRUPA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

1. Lista predsjedavajućih i zamjenika predsjedavajućih radnih grupa za европске интеграције i redoslijed njihovog rotiranja svakih шест мјесeci data je u nastavku:

RADNA GRUPA	PRVO PREDSJEDAVANJE	DRUGO PREDSJEDAVANJE	TREĆE PREDSJEDAVANJE
1. Слобода крећања роба	Radmila Dragišić, Ministarstvo za економске односе и регионалну сарадњу Republike Srpske	Dragan Milović, Ministarstvo vanjske трговине и економских односова BiH	Marinko Bošnjak, Federalno ministarstvo енергије, рударства и индустрије
2. Слобода крећања радника	Snježana Kapić, Federalno ministarstvo rada i социјалне политичке заштите Republike Srpske	Mira Vasić, Ministarstvo rada i социјалне политичке заштите Republike Srpske	Damir Dizdarević, Ministarstvo civilnih послова BiH
3. Право	Radmila Dragišić,	Dragiša Mekić,	Aida Milavić,

poslovnog nastanjuvanja i sloboda pružanja usluga	Ministarstvo za ekonomске odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	Federalno ministarstvo trgovine
4. Sloboda kretanja kapitala	Mira Bradara, Federalno ministarstvo finansija	Snježana Rudić, Ministarstvo finansija Republike Srpske	Miroslav Krunic, Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
5. Javne nabavke	Admir Čebić, Agencija za javne nabavke BiH	Damir Morić, Federalno ministarstvo finansija	Slavoljub Stojanović, Ministarstvo finansija Republike Srpske
6. Pravo privrednih društva	Slavica Bogdanović, Ministarstvo industrije, energetike i ruderstva Republike Srpske	Niko Grubešić, Ministarstvo pravde BiH	Jasmina Pašić, Federalno ministarstvo energije, ruderstva i industrije
7. Pravo intelektualne svojine	Josip Merdžo, Institut za intelektualno vlasništvo BiH	Stipo Buljan, Federalno ministarstvo energije, ruderstva i industrije	Zoran Savić, Ministarstvo industrije, energetike i ruderstva Republike Srpske
8. Politika konkurenčije	Arijana Regoja - Dražić, Konkurenčijsko vijeće BiH	Alja Aljović, Federalno ministarstvo finansija	Radmila Mihić, Ministarstvo finansija Republike Srpske
9. Finansijske usluge	Mira Bradara, Federalno ministarstvo finansija	Snježana Rudić, Ministarstvo finansija Republike Srpske	Miroslav Krunic, Ministarstvo finansija i trezora BiH
10. Informaciono društvo i mediji	Ernest Đonko, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija	Biljana Vojvodić, Ministarstvo nauke i tehnologije Republike Srpske	Vlatko Drmić, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj	Nijaz Brković, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva	Zoran Maletić, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske	Dušan Nešković, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
12. Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	Marijo Vrebac, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva	Radmila Čojo, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske	Dušan Nešković, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
13. Ribarstvo	Zoran Maletić, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske	Dušan Nešković, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	Faketa Begović, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
14. Transportna politika	Nataša Kosić, Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske	Zoran Andrić, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	Pavo Boban, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija
15. Energija	Tarik Begić, Federalno ministarstvo energije, ruderstva i industrije	Milan Baštinac, Ministarstva industrije, energetike i ruderstva Republike Srpske	Admir Softić, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
16. Oporezivanje	Slobodanka Popović, Ministarstvo finansija Republike Srpske	Muharem Mašinović, Uprava za indirektno oporezivanje BiH	Hajrudin Hadžimehanović, Federalno ministarstvo finansija
17. Ekonomска i monetarna politika	Vera Letica, Ministarstvo finansija i trezora BiH	Alja Aljović, Federalno ministarstvo finansija	Jelena Popović, Ministarstvo finansija Republike Srpske
18. Statistika	Emir Kremić, Federalni zavod za statistiku	Jasmin Komić, Republički zavod za statistiku Republike Srpske	Velimir Jukić, Agencija za statistiku BiH
19. Socijalna politika i zaposljavanje	Snježana Kapić, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Mira Vasić, Ministarstvo rada i boracko-invalidske zaštite Republike Srpske	Damir Dizdarević, Ministarstvo civilnih poslova BiH
20. Preduzetnička i industrijska politika	Zoran Savić, Ministarstvo industrije, energetike i ruderstva Republike Srpske	Dragan Milović, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	Zdravko Čerović, Federalno ministarstvo razvoja, preduzetništva i obrta

21. Transevropske mreže	Mladen Goluža, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	Pavo Boban, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija	Milenko Todorović, Ministarstvo industrije, energetike i ruderstva Republike Srpske
22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	Radmila Dragičić, Ministarstvo za ekonomске odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske	Vera Letica, Ministarstvo finansija i trezora BiH	Samir Bakić, Federalno ministarstvo finansija
23. Pravosude i osnovna prava	Željko Bogut, Federalno ministarstvo pravde BiH	Ajša Softić, Ministarstvo pravde Republike Srpske	Slobodan Zec, Ministarstvo pravde Republike Srpske
24. Pravda, sloboda i sigurnost	Samir Rizvo, Ministarstvo sigurnosti BiH	Mirko Kuprešaković, Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova	Slaven Rosić, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske
25. Nauka i istraživanje	Siniša Marčić, Ministarstvo nauke i tehnologije Republike Srpske	Biljana Čamur Veselinović, Ministarstvo civilnih poslova BiH	Sifet Kukuruz, Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade Kantona Sarajevo
26. Obrazovanje i kultura	Mario Mikulić, Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta Zapadnohercegovačkog kantona	Radmila Kocić-Ćučić, Ministarstvo prosjete i kulture Republike Srpske	Adnan Husić, Ministarstvo civilnih poslova BiH
27. Okoliš i klimatske promjene	Svetlana Radusin, Ministarstvo za prostorno uređenje, gradevinarstvo i ekologiju Republike Srpske	Brankica Pandurević, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	Mehmed Cero, Federalno ministarstvo okoliša i turizma
28. Zaštita potrošača i zaštita zdravlja	Amela Lolić, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske	Draženka Malicbegović, Ministarstvo civilnih poslova BiH	Goran Čerkez, Federalno ministarstvo zdravstva
29. Carinska unija	Hajrudin Podbičanin, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	Damir Morić, Federalno ministarstvo finansija	Slobodanka Popović, Ministarstvo finansija Republike Srpske
30. Vanjski odnosi	Midhat Salić, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	Samir Bakić, Federalno ministarstvo finansija	Slobodanka Dubravac, Ministarstvo za ekonomске odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske
31. Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika	Almir Šahović, Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Mustafa Hujdurović, Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova	Tatjana Telić, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske
32. Finansijska kontrola	Fatima Obhodaš, Federalno ministarstvo finansija	Dragoljub Nakić, Ministarstvo finansija Republike Srpske	Ranko Šakota, Ministarstvo finansija i trezora BiH
33. Finansijske i budžetske odredbe	Vlatko Dugandžić, Ministarstvo finansija i trezora BiH	Alja Aljović, Federalno ministarstvo finansija	Slobodanka Popović, Ministarstvo finansija Republike Srpske

(2) Prvo šestomjesečno predsjedavanje je započelo 4. maja 2017. godine.

(3) Stupanjem na snagu ove liste stavlja se van snage Lista predsjedavajućih i zamjenika predsjedavajućih radnih grupa za evropske integracije ("Službeni glasnik BiH", broj 42/17).

(4) Ova lista stupa na snagu danom usvajanja i objavljuje se u "Službenom glasniku BiH".

VM broj 202/18
18. juna 2018. godine
Sarajevo

Predsjedavajući
Vijeća ministara BiH
Dr. Denis Zvizdić, s. r.

Na temelju članka 17. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08), a u vezi s člankom 10. stavak (1) Odluke o sustavu koordinacije procesa europskih integracija u

Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", broj 72/16) i člankom 5. Odluke o uspostavi radnih skupina za europske integracije ("Službeni glasnik BiH", broj 34/17), na prijedlog Direkcije za europske integracije, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 146. sjednici održanoj 18. lipnja 2018. godine, usvojilo je

POPIS

PREDSJEDATELJA I ZAMJENIKA PREDSJEDATELJA RADNIH SKUPINA ZA EUROPSKE INTEGRACIJE

- (1) Popis predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja radnih skupina za europske integracije i redoslijed njihovog rotiranja svakih šest mjeseci dan je u nastavku:

RADNA SKUPINA	PRVO PREDSJEDANJE	DRUGO PREDSJEDANJE	TREĆE PREDSJEDANJE
1. Sloboda kretanja roba	Radmila Dragišić, Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske	Dragan Milović, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomske odnosa BiH	Marinko Bošnjak, Federalno ministarstvo energije, ruderstva i industrije
2. Sloboda kretanja radnika	Snježana Kapić, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Mira Vasić, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske	Damir Dizdarević, Ministarstvo civilnih poslova BiH
3. Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga	Radmila Dragišić, Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske	Dragiša Mekić, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomske odnosa BiH	Aida Milavić, Federalno ministarstvo trgovine
4. Sloboda kretanja kapitala	Mira Bradara, Federalno ministarstvo financija	Snježana Rudić, Ministarstvo finansija Republike Srpske	Miroslav Krunic, Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
5. Javne nabave	Admir Čebić, Agencija za javne nabave BiH	Damir Morić, Federalno ministarstvo finansija	Slavoljub Stojanović, Ministarstvo finansija Republike Srpske
6. Pravo gospodarskih društva	Slavica Bogdanović, Ministarstvo industrije, energetike i ruderstva Republike Srpske	Niko Grubešić, Ministarstvo pravde BiH	Jasmina Pašić, Federalno ministarstvo energije, ruderstva i industrije
7. Pravo intelektualnog vlasništva	Josip Merdžo, Institut za intelektualno vlasništvo BiH	Stipo Buljan, Federalno ministarstvo energije, ruderstva i industrije	Zoran Savić, Ministarstvo industrije, energetike i ruderstva Republike Srpske
8. Politika tržišnog natjecanja	Arijana Regoja-Dražić, Konkurenčijsko vijeće BiH	Alja Aljović, Federalno ministarstvo finansija	Radmila Mihić, Ministarstvo finansija Republike Srpske
9. Financijske usluge	Mira Bradara, Federalno ministarstvo financija	Snježana Rudić, Ministarstvo finansija Republike Srpske	Miroslav Krunic, Ministarstvo finansija i trezora BiH
10. Informacijsko društvo i mediji	Ernest Đonko, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija	Biljana Vojvodić, Ministarstvo nauke i tehnologije Republike Srpske	Vlatko Drmić, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj	Nijaz Brković, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva	Zoran Maletić, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske	Dušan Nešković, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomske odnosa BiH
12. Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	Marijo Vrebac, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva	Radmila Čojo, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske	Dušan Nešković, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomske odnosa BiH
13. Ribarstvo	Zoran Maletić, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva	Dušan Nešković, Ministarstvo vanjske trgovine i	Faketa Begović, Federalno ministarstvo

	i vodoprivrede Republike Srpske	ekonomskih odnosa BiH	poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
14. Transportna politika	Nataša Kostić, Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske	Zoran Andrić, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	Pavo Boban, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija
15. Energija	Tarik Begić, Federalno ministarstvo energije, ruderstva i industrije	Milan Baštinac, Ministarstvo industrije, energetike i ruderstva Republike Srpske	Admir Softić, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
16. Oporezivanje	Slobodanka Popović, Ministarstvo finansija Republike Srpske	Muharem Mašinović, Uprava za neizravno oporezivanje BiH	Hajrudin Hadžimehanović, Federalno ministarstvo finansija
17. Ekonomска i monetarna politika	Vera Letica, Ministarstvo finansija i trezora BiH	Alija Aljović, Federalno ministarstvo finansija	Jelena Popović, Ministarstvo finansija Republike Srpske
18. Statistika	Emir Krešić, Federalni zavod za statistiku	Jasmin Komić, Republički zavod za statistiku Republike Srpske	Velimir Jukić, Agencija za statistiku BiH
19. Socijalna politika i zapošljavanje	Snježana Kapić, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Mira Vasić, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske	Damir Dizdarević, Ministarstvo civilnih poslova BiH
20. Poduzetnička i industrijska politika	Zoran Savić, Ministarstvo industrije, energetike i ruderstva Republike Srpske	Dragan Milović, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomske odnosa BiH	Zdravko Čerović, Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta
21. Transeuropske mreže	Mladen Goluža, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	Pavo Boban, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija	Milenko Todorović, Ministarstvo industrije, energetike i ruderstva Republike Srpske
22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	Radmila Dragišić, Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske	Vera Letica, Ministarstvo finansija i trezora BiH	Samir Bakić, Federalno ministarstvo finansija
23. Pravosude i temeljna prava	Željko Bogut, Ministarstvo pravde BiH	Ajša Softić, Federalno ministarstvo pravde Republike Srpske	Slobodan Zec, Ministarstvo pravde Republike Srpske
24. Pravda, sloboda i sigurnost	Samir Rizvo, Ministarstvo sigurnosti BiH	Mirkо Kuprešaković, Federalno ministarstvo unutarnjih poslova Republike Srpske	Slaven Rosić, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske
25. Znanost i istraživanje	Siniša Marčić, Ministarstvo nauke i tehnologije Republike Srpske	Biljana Čamur Veselinović, Ministarstvo civilnih poslova BiH	Sifet Kukuruz, Ministarstvo za obrazovanje, znanost i mlade Kantona Sarajevo
26. Obrazovanje i kultura	Mario Mikulić, Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i sporta Zapadnohercegovačkog kantona	Radmila Kocić-Cučić, Ministarstvo prosvjeti i kulture Republike Srpske	Adnan Husić, Ministarstvo civilnih poslova BiH
27. Okoliš i klimatske promjene	Svetlana Radusin, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske	Brankica Pandurević, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomske odnosa BiH	Mehmed Cero, Federalno ministarstvo okoliša i turizma,
28. Zaštita potrošača i zaštita zdravlja	Amela Lolić, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske	Draženka Malicbegović, Ministarstvo civilnih poslova BiH	Goran Čerkez, Federalno ministarstvo zdravstva
29. Carinska unija	Hajrudin Podbičanin, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomske odnosa BiH	Damir Morić, Federalno ministarstvo finansija	Slobodanka Popović, Ministarstvo finansija Republike Srpske

30. Vanjski odnosi	Midhat Salić, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	Samir Bakić, Federalno ministarstvo finansija	Slobodanka Dubravac, Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske
31. Vanjska, sigurnosna i obrambena politika	Almir Šahović, Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Mustafa Hujdurović, Federalno ministarstvo unutarnjih poslova	Tatjana Telić, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske
32. Financijska kontrola	Fatima Obhodaš, Federalno ministarstvo finansija	Dragoljub Nakić, Ministarstvo finansija Republike Srpske	Ranko Šakota, Ministarstvo finansija i trezora BiH
33. Financijske i proračunske odredbe	Vlatko Dugandžić, Ministarstvo finansija i trezora BiH	Alija Aljović, Federalno ministarstvo finansija	Slobodanka Popović, Ministarstvo finansija Republike Srpske

- (2) Prvo šestomjesečno predsjedanje je započelo 4. svibnja 2017. godine.
- (3) Stupanjem na snagu ovog popisa stavlja se van snage Lista predsjedavajućih i zamjenika predsjedavajućih radnih skupina za europske integracije ("Službeni glasnik BiH", broj 42/17).
- (4) Ovaj popis stupa na snagu danom usvajanja i objavljuje se u "Službenom glasniku BiH".

VM broj 202/18
18. lipnja 2018. godine
Sarajevo

Predsjedatelj
Vijeća ministara BiH
Dr. **Denis Zvizdić**, v. r.

На основу члана 17. Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08), а у вези са чланом 10. став (1) Одлуке о систему координације процеса европских интеграција у Босни и Херцеговини ("Службени гласник БиХ", број 72/16) и чланом 5. Одлуке о успостављању радних група за европске интеграције ("Службени гласник БиХ", број 34/17), на приједлог Дирекције за европске интеграције, Савјет министара Босне и Херцеговине, на 146. сједници одржаној 18. јуна 2018. године, усвојио је

**ЛИСТУ
ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋИХ И ЗАМЈЕНИКА
ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋИХ РАДНИХ ГРУПА ЗА
ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ**

- (1) Листа предсједавајућих и замјеника предсједавајућих радних група за европске интеграције и редослијед њиховог ротирања сваких шест мјесеци дата је у наставку:

РАДНА ГРУПА	ПРВО ПРЕДСЈЕДАВАЊЕ	ДРУГО ПРЕДСЈЕДАВАЊЕ	ТРЕЋЕ ПРЕДСЈЕДАВАЊЕ
1. Слобода кретања robe	Радмила Драгишић, Министарство за економске односе и регионалну сарадњу Републике Српске	Драган Миловић, Министарство спољне трговине и економских односа BiH	Маринко Бошњак, Федерално министарство енергије, рударства и индустрије
2. Слобода кретања радника	Сњежана Капић, Федерално министарство рада и социјалне политике	Мира Васић, Министарство рада и борачко-инвалидске заштите Републике Српске	Дамир Диздаревић, Министарство цивилних послова BiH
3. Право пословног настанавања и слобода пружања услуга	Радмила Драгишић, Министарство за економске односе и регионалну сарадњу Републике Српске	Драгиша Мекић, Министарство спољне трговине и економских односа BiH	Аида Милавић, Федерално министарство трговине
4. Слобода кретања	Мира Брадара, Федерално	Сњежана Рудић, Министарство	Мирољуб Крунић, Министарство

капитала	министарство финансија	финансија Републике Српске	финансија и трезора Босне и Херцеговине
5. Јавне набавке	Адмир Ђебић, Агенција за јавне набавке BiH	Дамир Морић, Федерално министарство финансија	Славољуб Стојановић, Министарство финансија Републике Српске
6. Право привредних друштва	Славица Богдановић, Министарство индустрије, енергетике и рударства Републике Српске	Нико Грубешић, Министарство правде BiH	Јасмина Пашић, Федерално министарство енергије, рударства и индустрије
7. Право интелектуалне својине	Јосип Мерио, Институт за интелектуалну својину BiH	Степо Буљан, Федерално министарство енергије, рударства и индустрије	Зоран Савић, Министарство индустрије, енергетике и рударства Републике Српске
8. Политика конкуренције	Аријана Регоја - Дражић, Конкуренцијски савјет BiH	Алија Аљовић, Федерално министарство финансија	Радмила Михић, Министарство финансија Републике Српске
9. Финансијске услуге	Мира Брадара, Федерално министарство финансија	Сњежана Рудић, Министарство финансија Републике Српске	Мирољуб Крунић, Министарство финансија и трезора BiH
10. Информационо друштво и медији	Ернест Ђонко, Федерално министарство саобраћаја и комуникација	Биљана Војводић, Министарство науке и технологије Републике Српске	Влатко Дрмић, Министарство комуникација и транспорта BiH
11. Пољопривреда и рурални развој	Нијаз Броквић, Федерално министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства	Зоран Малетић, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске	Душан Нешковић, Министарство спољне трговине и економских односа BiH
12. Безбедност хране, ветерinarsка и фитосанитарна политика	Маријо Вребац, Федерално министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства	Радмила Чојо, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске	Душан Нешковић, Министарство спољне трговине и економских односа BiH
13. Рибарство	Зоран Малетић, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске	Душан Нешковић, Министарство спољне трговине и економских односа BiH	Факета Беговић, Федерално министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства
14. Транспортна политика	Наташа Костић, Министарство саобраћаја и веза Републике Српске	Зоран Андрић, Министарство комуникација и транспорта BiH	Паво Бобан, Федерално министарство саобраћаја и комуникација
15. Енергија	Тарик Бегић, Федерално министарство енергије, рударства и индустрије	Милан Баштинац, Министарства индустрије, енергетике и рударства Републике Српске	Адмир Софтић, Министарство спољне трговине и економских односа BiH
16. Опорезивање	Слободанка Поповић, Министарство финансија Републике Српске	Мухарем Машиновић, Управа за опорезивање BiH	Хајрудин Хаџимехановић, Федерално министарство финансија
17. Економска и монетарна политика	Вера Летица, Министарство финансија и трезора BiH	Алија Аљовић, Федерално министарство финансија Републике Српске	Јелена Поповић, Министарство финансија Републике Српске
18. Статистика	Емир Кремић, Федерални завод за статистику Републике Српске	Јасмин Комић, Федерални завод за статистику Републике Српске	Велимир Јукић, Агенција за статистику BiH
19. Социјална политика и запошљавање	Сњежана Капић, Федерално министарство рада и социјалне политике	Мира Васић, Министарство рада и социјалних послова Републике	Дамир Диздаревић, Министарство цивилних послова BiH

		Српске	
20. Предузетничка и индустријска политика	Зоран Савић, Министарство индустрије, енергетике и рударства Републике Српске	Драган Миловић, Министарство спољне трговине и економских односа БиХ	Здравко Черовић, Федерално министарство развоја, предузетништва и занатства
21. Трансевропске мреже	Младен Голужа, Министарство комуникација и транспорта БиХ	Паво Бобан, Федерално министарство саобраћаја и комуникација	Миленко Тодоровић, Министарство индустрије, енергетике и рударства Републике Српске
22. Регионална политика и координација структурних инструментата	Радмила Драгишић, Министарство за економске односе и регионалну сарадњу Републике Српске	Вера Летица, Министарство финансија и трезора БиХ	Самир Бакић, Федерално министарство финансија
23. Правосуђе и основна права	Жељко Богут, Министарство правде БиХ	Ајша Софић, Федерално министарство правде Републике Српске	Слободан Зец, Министарство правде Републике Српске
24. Правда, слобода и безбедност	Самир Ризво, Министарство безбедности БиХ	Мирко Купрешаковић, Федерално министарство унутрашњих послова Републике Српске	Славен Росић, Министарство унутрашњих послова Републике Српске
25. Наука и истраживање	Синиша Марчић, Министарство науке и технологије Републике Српске	Биљана Чамур Веселиновић, Министарство цивилних послова БиХ	Сифет Кукуруз, Министарство за образовање, науку и младе Кантоне Сарајево
26. Образовање и култура	Марио Микулић, Министарство образовања, науке, културе и спорта Западнокарачочачког кантона	Радмила Коцић-Тулић, Министарство просвјете и културе Републике Српске	Аднан Хусић, Министарство цивилних послова БиХ
27. Животна средина и климатске промјене	Светлана Радусин, Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске	Бранкица Пандуровић, Министарство спољне трговине и економских односа БиХ	Мехмед Церо, Федерално министарство животне средине и туризма
28. Заштита	Амела Лолић,	Драженка	Горан Черкез,

потребача и заштита здравља	Министарство здравља и социјалне заштите Републике Српске	Малићbegović, Министарство цивилних послова БиХ	Федерално министарство здравства
29. Џаринска унија	Хајрудин Подбанин, Министарство спољне трговине и економских односа БиХ	Дамир Морић, Федерално министарство финансија	Слободанка Поповић, Министарство финансија Републике Српске
30. Спољни односи	Мидхат Салић, Министарство спољне трговине и економских односа БиХ	Самир Бакић, Федерално министарство финансија	Слободанка Дубравац, Министарство за економске односе и регионалну сарадњу Републике Српске
31. Спољна, безбедносна и одбрамбена политика	Алмир Шаховић, Министарство иностраних послова БиХ	Мустафа Хујдровић, Федерално министарство унутрашњих послова	Татјана Телић, Министарство унутрашњих послова Републике Српске
32. Финансијска контрола	Фатима Обоћашић, Федерално министарство финансија Републике Српске	Драгољуб Накић, Министарство финансија и трезора БиХ	Ранко Шакота, Министарство финансија и трезора БиХ
33. Финансијске и буџетске одредбе	Влатко Дуганцић, Министарство финансија и трезора БиХ	Алија Аловић, Федерално министарство финансија	Слободанка Поповић, Министарство финансија Републике Српске

- (2) Прво шестомјесечно предсједавање је започело 4. маја 2017. године.
- (3) Ступањем на снагу ове листе ставља се ван снаге Листа предсједавајућих и замјеника предсједавајућих радних група за европске интеграције ("Службени гласник БиХ", број 42/17).
- (4) Ова листа ступа на снагу даном усвајања и објављује се у "Службеном гласнику БиХ".
- СМ број 202/2018
18. јуна 2018. године
Сарајево
- Предсједавајући
Савјета министара БиХ
Др Денис Звиždinić, с. р.

S A D R Ž A J

VIJEĆE MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE

- 1138 Odluka o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018 - 2022. (bosanski jezik)
Odluka o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018 - 2022. (hrvatski jezik)
Одлука о усвајању Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини 2018 - 2022. (српски језик)

1

28

55

1139 Lista predsjedavajućih i zamjenika predsjedavajućih radnih grupa za evropske integracije (bosanski jezik)

84

Popis predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja radnih skupina za evropske integracije (hrvatski jezik)

85

Листа предсједавајућих и замјеника предсједавајућих радних група за европске интеграције (српски језик)

87

Izдавač: Ovlaštena služba Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Trg BiH 1, Sarajevo - Za izdavača: sekretar Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine Bojan Ninković - Priprema i distribucija: JP NIO Službeni list BiH Sarajevo, Džemala Bijedića 39/III - Direktor: Dragan Prusina - Telefoni: Centrala: 722-030 - Direktor: 722-061 - Preplata: 722-054, faks: 722-071 - Oglasni odjel: 722-049, 722-050, faks: 722-074 - Služba za pravne i opće poslove: 722-051 - Računovodstvo: 722-044 722-046 - Komercijala: 722-042 - Preplata se utvrđuje polugodišnje, a uplata se vrši UNAPRIJED u korist računa: UNICREDIT BANK d.d. 338-320-22000052-11, VAKUFSKA BANKA d.d. Sarajevo 160-200-00005746-51, HYPO-ALPE-ADRIA-BANK A.D. Banja Luka, filijala Brčko 552-000-00000017-12, RAIFFEISEN BANK d.d. BiH Sarajevo 161-000-00071700-57 - Štampa: "Unioninvestplastika" d.d. Sarajevo - Za štampariju: Jasmin Muminović - Reklamacije za neprimljene brojeve primaju se 20 dana od izlaska glasila.

"Službeni glasnik BiH" je upisan u evidenciju javnih glasila pod rednim brojem 731.

Upis u sudski registar kod Kantonalnog suda u Sarajevu, broj UF/I - 2168/97 od 10.07.1997. godine. - Identifikacijski broj 4200226120002. - Porezni broj 01071019. - PDV broj 200226120002. Molimo preplatnike da obavezno dostave svoj PDV broj radi izdavanja poreske fakture.

Preplata za II polugodište 2018. za "Službeni glasnik BiH" i "Međunarodne ugovore" 120,00 KM, "Službene novine Federacije BiH" 110,00 KM.

Web izdanje: <http://www.sluzbenilist.ba> - godišnja preplata 240,00 KM