

Kvalitet prijevoda i njegova usklađenost sa originalnom jezičkom verzijom ovog rada, isključiva je odgovornost autora prijevoda. U slučaju bilo kakvog neslaganja između originalnog rada i prijevoda, tekst originalnog rada će prevladati.

Original izdat od strane OECD-ja na engleskom jeziku pod naslovom:

Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration Bosnia and Herzegovina, April 2015, http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-baseline-measurement-reports.htm

© 2015 OECD

© 2016 Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) za ovo izdanje na bosanskom jeziku

**BOSNA I HERCEGOVINA**

**Principi**

**javne**

**uprave**

**Odobrenje za publikaciju: Karen Hill, rukovodilac SIGMA programa**

Ovaj dokument pripremljen je uz finansijsku pomoć Evropske unije i ne predstavlja zvanične stavove EU-a, OECD-a ili njihovih država članica niti korisnika koji učestvuju u SIGMA programu. Mišljenja i argumenti sadržani u ovom dokumentu pripadaju autoru ili autorima.

Ovaj dokument i sve mape u njemu ne ugrožavaju status i suverenitet bilo koje teritorije, u smislu razgraničenja međunarodnih granica i naziva bilo koje teritorije, mjesta ili područja.

**Izvještaj o početnom mjerenju**

**TABELA SADRŽAJA**

[SKRAĆENICE 2](#_Toc441232801)

[PREGLED 4](#_Toc441232802)

[STRATEŠKI OKVIR ZA REFORMU JAVNE UPRAVE 8](#_Toc441232803)

[1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014. – APRIL 2015. 8](#_Toc441232804)

[2. ANALIZA 8](#_Toc441232805)

[IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA 22](#_Toc441232806)

[1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014. – APRIL 2015. 22](#_Toc441232807)

[2. ANALIZA 22](#_Toc441232808)

[DRŽAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA 45](#_Toc441232809)

[1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014 – APRIL 2015. 45](#_Toc441232810)

[2. ANALIZA 47](#_Toc441232811)

[ODGOVORNOST 65](#_Toc441232812)

[1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014. – APRIL 2015. 65](#_Toc441232813)

[2. ANALIZA 65](#_Toc441232814)

[PRUŽANJE USLUGA 77](#_Toc441232815)

[1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014. – APRIL 2015. 77](#_Toc441232816)

[2. ANALIZA 77](#_Toc441232817)

[UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA 89](#_Toc441232818)

[1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014. – APRIL 2015. 89](#_Toc441232819)

[2. ANALIZA 92](#_Toc441232820)

# SKRAĆENICE

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| APIK |  | Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije |
| GPR |  | godišnji program rada |
| KM |  | konvertibilna marka |
| BD |  | Brčko distrikt |
| BiH |  | Bosna i Hercegovina |
| PM |  | početno mjerenje |
| BMIS |  | Informacioni sistem za upravljanje budžetom |
| CAF |  | Zajednički okvir procjene |
| CHU |  | Centralna harmonizacijska jedinica |
| VM |  | Vijeće ministara |
| ADS |  | Agencija za državnu službu |
| DEI |  | Direkcija za evropske integracije |
| DEP |  | Direkcija za ekonomsko planiranje |
| EK |  | Evropska komisija |
| EI |  | evropske integracije |
| EIPA |  | Evropski institut za javnu upravu |
| ESA |  | Evropski sistem nacionalnih i regionalnih računa |
| EU |  | Evropska unija |
| FBiH |  | Federacija Bosne i Hercegovine |
| FMC |  | finansijsko upravljanje i kontrola |
| BDP |  | bruto domaći proizvod |
| GFFBP |  | Globalni okvir fiskalnog bilansa i politike |
| GFS |  | statistika vladinih finansija |
| VSTV |  | Visoko sudsko i tužilačko vijeće |
| HR |  | ljudski potencijali |
| HRM |  | upravljanje ljudskim potencijalima |
| HRMIS |  | informacioni sistem za upravljanje ljudskim potencijalima |
| IR |  | interna revizija |
| IDDEEA | | Agencija za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine |
| IFAC | | Međunarodna federacija računovođa |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| IFC | | Međunarodna finansijska korporacija |
| INTOVRI | | Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija |
| IPA | | Instrument pretpristupne pomoći |
| ISCRA | | Regulatorno-savjetodavni projekat za investicionu klimu |
| ISO | | Međunarodna organizacija za standardizaciju |
| ISVRI | | Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija |
| IT | | informacione tehnologije |
| UINO | | Uprava za indirektno oporezivanje |
| MVTEO |  | Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa |
| MF |  | Ministarstvo finansija |
| MFT |  | Ministarstvo finansija i trezora |
| MP |  | Ministarstvo pravde |
| MoU |  | Memorandum o razumijevanju |
| MTBF |  | srednjoročni budžetski okvir |
| NERP |  | Državni program ekonomskih reformi |
| NVO |  | nevladina organizacija |
| OECD |  | Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj |
| POV |  | Partnerstvo za otvorenu vlast |
| PAR |  | reforma javne uprave |
| PFM |  | upravljanje javnim finansijama |
| PIFC |  | javna interna finansijska kontrola |
| AJN |  | Agencija za javne nabavke |
| ZJN |  | Zakon o javnim nabavkama |
| JPP |  | Javno-privatno partnerstvo |
| URŽ |  | Ured za razmatranje žalbi |
| RAP1 |  | Revidirani akcioni plan 1 |
| RIA |  | procjena regulatornog uticaja |
| RS |  | Republika Srpska |
| SSP |  | Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju |
| VRI |  | vrhovna revizijska institucija |
| VRI BiH |  | Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija |

Bosne i Hercegovine

GS Generalni sekretarijat

JRT jedinstveni račun trezora

UN Ujedinjeni narodi

PDV porez na dodanu vrijednost

# PREGLED

Evropska komisija (EK) je intenzivirala svoje usmjerenje ka reformi javne uprave (PAR) u dokumentu “Strategija proširenja i osnovni izazovi 2014–2015” definiranjem šest ključnih pitanja u procesu reforme. Na osnovu Strategije proširenja, SIGMA je, u saradnji sa EK, razvila “Principe javne uprave”.[[1]](#footnote-1) Ovi principi obuhvataju šest oblasti: strateški okvir reforme javne uprave, razvoj i koordinaciju politika, razvoj državne službe i ljudskih potencijala, odgovornost, javne usluge i upravljanje javnim finansijama (uključujući i javne nabavke); u njima su opisane praktične implikacije dobrog upravljanja i zacrtani osnovni zahtjevi koje zemlje u procesu pristupanja Evropskoj uniji (EU) moraju zadovoljiti. Principi sadrže i okvir za monitoring putem kojeg će se omogućiti redovna analiza napretka postignutog u primjeni Principa i postavljanju referentnih mjerila na nivou države.

Ovim državnim izvještajem za Bosnu i Hercegovinu (BiH) utvrđene su početne vrijednosti indikatora iz okvira za monitoring i data je analiza aktuelne pozicije BiH u odnosu na Principe. Obuhvaćen je period od januara 2014. do aprila 2015. godine, što je skraćeno na period od aprila 2014. do aprila 2015. godine u oblastima gdje je SIGMA analiza izvršena tokom 2014. godine. Analitički izvještaj propraćen je Prilogom o metodologiji, kojim su definirani indikatori iz okvira za monitoring.

**Opće informacije o trenutnoj situaciji u Bosni i Hercegovini**

Nakon usvajanja plana političkih i ekonomskih reformi od strane Parlamentarne skupštine 23. februara 2015. godine, Vijeće Evropske unije (Vijeće) je na sastanku održanom 21. aprila 2015. godine usvojilo odluku o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa BiH. Očekuje se da će SSP stupiti na snagu 1. juna 2015. godine. Ova odluka predstavlja važan korak naprijed nakon nekoliko godina zastoja, s obzirom na to da je BiH potpisala SSP 2008. godine i ratificirala ga 2010. godine.

Plan političkih i ekonomskih reformi uključuje obavezne reforme potrebne za stvaranje funkcionalnih i efikasnih institucija na svim nivoima vlasti u BiH, koje će državi omogućiti da se pripremi za buduće članstvo u EU. Implementacija ovog plana vitalno je važna za BiH u smislu stvaranja poticaja u mnogim oblastima, uključujući i PAR, za nastavak reformskih napora potrebnih za integraciju zemlje u EU.

Oblast PAR predstavlja jedan od primjera u kojima je država uspjela prevazići složene procese odlučivanja uslovljene ustavnim uređenjem države. Međutim, postojeći strateški i operativni okvir za PAR istekao je krajem 2014. godine i potrebno je izraditi nacrte novih dokumenata za usvajanje od strane Vijeća ministara BiH (VM BiH) i vlada Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH), Republike Srpske (RS) i Brčko distrikta (BD).

Skoro svi segmenti javne uprave zahtijevaju složena rješenja, zbog ustavnog ustrojstva, a ova složenost zauzvrat utiče na trenutnu situaciju, budući da se zakonodavna i institucionalna rješenja znatno razlikuju među različitim upravnim nivoima. Ovakva situacija državi ne dozvoljava ravnomjerno napredovanje. Fragmentiranost i nedostatak uniformnih i koordiniranih rješenja direktno utiču na nivo usluga ponuđenih građanima BiH u različitim dijelovima zemlje te na uspostavu profesionalnih i pravno predvidljivih javnih usluga zasnovanih na rezultatima. Osim toga, utiču i na ukupnu efikasnost javne uprave. Segment upravljanja javnim finansijama (PFM) se i dalje susreće s poteškoćama zbog toga što se budžeti usvajaju nakon isteka rokova predviđenih zakonom, opterećenje dugovima nastavlja da raste a neki od važnih elemenata okvira za finansijsko upravljanje i kontrolu (FMC) još uvijek nisu riješeni u BiH.

Iz toga razloga bi sporazum o zajedničkoj reformskoj agendi i implementaciji ciljeva novog strateškog okvira PAR-a bio vitalno važan za unapređenje djelotvornosti i efikasnosti javne

Pregled

uprave kakva je potrebna za proces evropskih integracija (EI), ali uz bolje pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima u BiH.



Strateški okvir

za reformu

javne uprave

1

# STRATEŠKI OKVIR ZA REFORMU JAVNE UPRAVE

## 1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014. – APRIL 2015.

## 1.1. Trenutna situacija

U nedostatku centralnih planskih dokumenata na nivou čitave države, VM BiH, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada RS-a i Vlada BD BiH usvojili su nekoliko planskih dokumenata kojima se reforma javne uprave (PAR) utvrđuje kao prioritet.

PAR je jedna od malobrojnih oblasti u kojima je donesena strategija na nivou države koja se provodi na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini (BiH) – na državnom nivou BiH te na nivoima FBiH, RS-a i BD. Međutim, ta dva planska dokumenta – Strategija PAR-a[[2]](#footnote-2) i Revidirani akcioni plan 1[[3]](#footnote-3) (RAP1) – istekla su krajem 2014. godine, a novi strateški okvir za PAR još nije pripremljen.

Finansijski izdaci vezani za Strategiju PAR-a i RAP1[[4]](#footnote-4) nikada nisu procijenjeni, te je nemoguće razlučiti troškove vezane za njihovu provedbu. Finansijska održivost PAR-a zavisi od funkcioniranja Fonda za PAR, koji se primarno finansira iz sredstava međunarodnih donatora.

Jedna institucija, Ured koordinatora za reformu javne uprave (Ured koordinatora), je na nivou države BiH zadužena za koordinaciju PAR agende, u saradnji s koordinatorima za PAR na nivou entiteta i BD, i osoblje Ureda koordinatora redovno učestvuje u aktivnostima na izgradnji kapaciteta. Dobro definirane upravljačke i koordinacijske strukture za PAR stvorene radi provedbe Strategije PAR-a i RAP1 i na političkom i na upravnom nivou nastavljaju djelovati u neformalnom kapacitetu.

**1.2. Najvažniji pomaci**

VM BiH usvojilo je Izvještaj o napretku u provedbi RAP1 za 2013. godinu[[5]](#footnote-5), Polugodišnji izvještaj o napretku u provedbi RAP1 za period od januara do juna 2014. godine[[6]](#footnote-6), Godišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora za 2013. godinu[[7]](#footnote-7) te Polugodišnji i Godišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora[[8]](#footnote-8).

Oba doma Parlamentarne skupštine BiH usvojila su zajedničku izjavu[[9]](#footnote-9) o reformskim obavezama preuzetim u sklopu procesa pridruženja EU, uključujući i u oblasti PAR-a.

## 2. ANALIZA

Analiza obuhvata pet principa iz strateškog okvira u oblasti PAR-a, grupisana u dva ključna zahtjeva.[[10]](#footnote-10) Za svaki ključni zahtjev date su početne vrijednosti za indikatore iz okvira za monitoring definiranog u Principima. Principi navode analizu vladinog centralnog planiranja i konkretnih planskih dokumenata za PAR te njihovu povezanost s vladinim planskim dokumentima iz oblasti finansija. Osim toga, Principi nude i analizu postavki i funkcioniranja mehanizama za upravljanje i koordinaciju procesa PAR-a, i na političkom i na upravnom nivou.

**2.1. Ključni zahtjev: Formirano je vođstvo za reformu javne uprave, a strateški okvir pruža osnovu za provedbu prioritetnih reformskih aktivnosti odgovarajućim redoslijedom, u skladu s vladinim finansijskim okolnostima**

### *Početne vrijednosti*

Vođstvo PAR-a i strateški okvir analizirani su pomoću osam indikatora, koji opisuju opći pristup koji država koristi za definiranje reformskih ciljeva i mjera, sveobuhvatnost djelokruga reforme javne uprave, povezanost s procesima finansijskog planiranja i stepen provedbe. Izvršena je i analiza sistema praćenja i izvještavanja u okviru PAR-a. Dva od osam indikatora su kvalitativne prirode, dok su ostali kvalitativni i zasnivaju se na analizi podataka i dokumenata dostavljenih iz nadležnih institucija u zemlji.

Strateški okvir PAR-a u BiH prestao je važiti[[11]](#footnote-11), a novi okvir još nije uspostavljen. Međutim, struktura praćenja i izvještavanja uspostavljena u sklopu Strategije PAR-a nastavlja djelovati i do donošenja novog strateškog okvira nastavlja se provedba ciljeva i aktivnosti iz RAP1. Provedba reformskih ciljeva i mjera finansira se primarno iz Fonda za PAR, međutim analiza planskih dokumenata o potrebnim sredstvima i resursima nije izvršena, a finansijski planski dokumenti ne nude jasne informacije o načinu finansiranja PAR agende.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 1 | Mjera u kojoj je djelokrug centralnih planskih dokumenata za PAR potpun | 2014. |  |
| 0 |
| 2 | Mjera u kojoj je uspostavljen sveobuhvatan sistem izvještavanja i praćenja PAR-a | 2014. |  |
| 3 |
| **Kvantitativni** | 1 | Procenat centralnih planskih dokumenata koji jednako i koherentno obuhvataju ciljeve i prioritete PAR-a | 2014. |  |
| Nema podataka[[12]](#footnote-12) |
| 1 | Udio razvojnih mjera i reformi | 2014. |  |
| 61%[[13]](#footnote-13) |

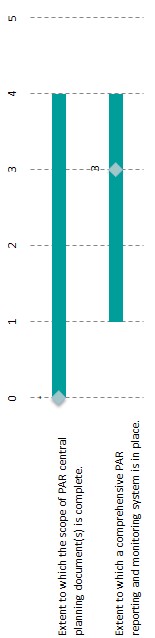
|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | u ukupnim aktivnostima iz planskih dokumenata za PAR |  |  |
| 2 | Neizvršeni dio[[14]](#footnote-14) mjera i reformi usmjerenih ka razvoju javne uprave, na godišnjem nivou | 2014. |  |
| 7%[[15]](#footnote-15) |
| 2 | Procenat postignutih ciljeva PAR-a | 2014. |  |
| Nema podataka[[16]](#footnote-16) |
| 3 | Udio mjera PAR-a za koje je urađena analiza potrebnih sredstava i resursa | 2014. |  |
| 0% |
| 3 | Omjer između planiranih sredstava za PAR iz sredstava Instrumenta pretpristupne pomoći u IPA sektorskom programu i državnim planskim dokumentima | 2014. |  |
| 0% |

Vrijednosti kvalitativnih indikatora za državu prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti za iste indikatore u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 1. Početna vrijednost za državu u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Mjera u kojoj je uspostavljen sveobuhvatan sistem izvještavanja i praćenja PAR-a

Mjera u kojoj je djelokrug centralnih planskih dokumenata za PAR potpun



#### Analiza Principa

***Princip 1: Vlada je izradila i donijela djelotvoran program za reformu javne uprave, kojim se rješavaju ključni zahtjevi***

U BiH trenutno ne postoje centralni planski dokumenti za čitavu državu. Ovi dokumenti razvijaju se na državnom nivou te na nivoima FBiH, RS-a i BD odvojeno. Državna razvojna strategija[[17]](#footnote-17), koja bi utvrdila razvojne prioritete za državu u cjelini, nije usvojena.[[18]](#footnote-18)

PAR kao prioritet i ciljevi vezani za PAR navode se u ključnim planskim dokumentima kojima se utvrđuju srednjoročni i godišnji prioriteti za državni nivo, FBiH, RS i BD. Naprimjer, godišnji program rada VM BiH za 2014. godinu[[19]](#footnote-19) navodi PAR i PFM kao jednu od svojih radnih oblasti i predviđa redovan protok informacija s tim u vezi. Program rada Vlade FBiH za period 2011–2014[[20]](#footnote-20) navodi konačno izvršenje PAR-a kao jedan od preduslova za profesionalan, transparentan i dosljedan rad javne uprave u FBiH u skladu s evropskim standardima. Ekonomska politika RS-a za 2014. godinu[[21]](#footnote-21) navodi određeni broj mjera usmjerenih ka smanjenju troškova i uspostavi efikasne i djelotvorne javne uprave. Strategija razvoja BD za period 2008–2017[[22]](#footnote-22) također spominje potrebu za unapređenjem javne uprave.

Strategija PAR-a i RAP1, čije je važenje isteklo 2014. godine, obuhvatala je sve segmente PAR-a: strateški okvir, koordinaciju politika, državnu službu, PFM i javne usluge (putem informatičkih rješenja). RAP1 je uključivao veliki broj aktivnosti, s tim da se samo 61% njih odnosi na planirane reforme i razvojne aktivnosti, dok su ostale više procesnog karaktera (povezane su s procesima ili upravnim radnjama potrebnim za postizanje konačnog rezultata te izgradnju kapaciteta).

Iako su Strategija PAR-a i povezani RAP1 istekli 2014. godine, do danas nije pripremljen nijedan novi planski dokument. Prvi sastanak na nivou eksperata o budućem usmjerenju PAR-a organizirao je Ured koordinatora s partnerima iz oba entiteta i BD, 18. februara 2014. godine. Već u Godišnjem izvještaju o provedbi RAP1 za 2013. godinu[[23]](#footnote-23) Ured koordinatora predložio je pripremu novog kompleta reformskih mjera za period do 2020. godine.

Dokument pod nazivom “PAR: Put naprijed” pripremljen je u septembru 2014. godine[[24]](#footnote-24) i sadržavao je ocjenu trenutne situacije u PAR-u i prijedloge za naredne korake ka budućoj politici PAR-a. Međutim, koordinatori za PAR nisu postigli sporazum o dostavljanju ovog dokumenta na razmatranje VM BiH i vladama entiteta i BD.

Nakon toga nisu postignuti konkretni dalji pomaci na razvoju novog strateškog okvira za PAR u BiH. S obzirom na spomenute faktore, vrijednost indikatora za mjeru u kojoj je opseg centralnih planskih dokumenata za PAR potpun postavljena je na 0 (nula).

**PAR je naveden kao prioritet u različitim godišnjim i/ili srednjoročnim planskim dokumentima usvojenim od strane različitih nadležnih tijela u BiH: VM BiH, Vlada FBiH, Vlada RS-a i Vlada BD. Strateški okvir PAR-a prestao je važiti 2014. godine, a novi strateški okvir još nije utvrđen. Stara koordinacijska struktura, koja je bila prilagođena složenoj strukturi nadležnosti u BiH, nastavit će djelovati do uspostavljanja novog strateškog okvira za PAR.**

***Princip 2: Reforma javne uprave provodi se svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate***

Mada je u Strategiji PAR-a utvrđena potreba za mjerenjem učinka i opisan sistem monitoringa i evaluacije koji će uspostaviti Ured koordinatora, ni Strategijom PAR-a ni Akcionim planom 1 (koji obuhvata prve četiri godine provedbe Strategije PAR-a) nisu utvrđeni bilo kakvi konkretni indikatori učinka niti ciljne vrijednosti. Za Akcioni plan 1 postojao je sofisticiran monitoring sistem za praćenje provedbe reformskih aktivnosti i ocjenu njihovog doprinosa postizanju ciljeva PAR-a, ali ovaj je sistem prestao postojati nakon usvajanja RAP1 2011. godine i pokrivao je period do kraja 2014. godine.

RAP1 sadrži indikatore za svaki cilj. Indikativna analiza ovih indikatora navodi na zaključak da se većina njih odnosi na direktne rezultate aktivnosti, odnosno procese i izlazne rezultate, a ne na njihove dugoročne efekte. Osim toga, indikatori se u izvještajima o napretku ne koriste dosljedno, a kvantificirane informacije su odsutne. Stoga je sistem izvještavanja i monitoringa u okviru PAR-a procijenjen sa 3.

U Strategiji PAR-a opisan je i predviđeni sistem monitoringa i izvještavanja, po kojem bi Ured koordinatora pripremao kvartalne izvještaje o monitoringu izlaznih rezultata kao i godišnje izvještaje s podacima o monitoringu izlaznih rezultata i ishoda. Međutim, od 2010. godine Ured koordinatora priprema dvogodišnje i godišnje izvještaje, na osnovu odluke koju je donijelo VM BiH u aprilu 2010. godine[[25]](#footnote-25). Izvještaji su javno dostupni na internetskoj stranici Ureda koordinatora, a dostavljeni su svim relevantnim nadležnim tijelima na nivou države, entiteta i BD.[[26]](#footnote-26)

U pripremi dvogodišnjih i godišnjih izvještaja primijenjena je standardna metodologija[[27]](#footnote-27), koja omogućava prikazivanje zbirnih i detaljnih informacija o postizanju rezultata i aktivnostima. U izvještajima su navedeni izazovi i prepreke te su ponuđene preporuke na osnovu informacija iz izvještaja primljenih sa svih upravnih nivoa. Ova metodologija pruža informacije o učinku svakog upravnog nivoa u poređenju s postavljenim ciljevima.[[28]](#footnote-28) Međutim, ova metodologija ne pruža sumarni prikaz učinka svih upravnih nivoa zajedno prema svakom pojedinačnom cilju.[[29]](#footnote-29) Analizom napretka po svakom cilju, ali ne za svaki nivo uprave odvojeno, godišnja stopa provedbe aktivnosti u 2014. godini je 7%.[[30]](#footnote-30) Po navodima Ureda koordinatora, stopa provedbe aktivnosti po svim ciljevima od usvajanja RAP1 je 61%, zbog izračuna na osnovu drugačije metodologije. Vrijednost indikatora za procenat postignutih ciljeva PAR-a nije moguće utvrditi zbog toga što za postavljene političke ciljeve nisu utvrđene jasne ciljne vrijednosti.

Informacije korištene u izradi izvještaja prikupljene su iz više izvora: izvještaji o napretku primljeni od institucija na nivou države, FBiH, RS-a i BD te od samog Ureda koordinatora. Međutim, izvještaji ne pružaju informacije o postignutom napretku u skladu s utvrđenim indikatorima učinka.

**Postoji odvojeni sistem izvještavanja i monitoringa PAR-a koji se koristi za izradu polugodišnjih i godišnjih izvještaja. Ali najslabiju kariku predstavlja upotreba indikatora učinka. Indikatori su vezani uglavnom za procese i direktne izlazne rezultate aktivnosti te je i izvještavanje bazirano na izvršenju aktivnosti i postizanju ciljeva, a ne na postignutim efektima. Izvještaji su javno dostupni.**

***Princip 3: Osigurana je finansijska održivost reforme javne uprave***

Strategija PAR-a i RAP1 ne pružaju informacije o finansijskim sredstvima potrebnim za provedbu programa PAR-a. Generalno ne postoji uvriježena praksa utvrđivanja troškova za predviđene aktivnosti na provedbi programa PAR-a. Strategija PAR-a opisuje Fond za PAR kao izvor finansiranja za aktivnosti i projekte u PAR-u, ali ne navodi ukupan iznos sredstava koji je potreban od EU-a i drugih donatora.[[31]](#footnote-31) Osim toga, nedostaju indikatori za finansijska sredstva potrebna za provedbu reformskih aktivnosti predviđenih u RAP1. Stoga vrijednost indikatora za “Udio mjera za koje je urađena analiza potrebnih sredstava” kao i indikatora za “Omjer između planiranih sredstava za PAR iz sredstava Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) u IPA sektorskom programu i državnim planskim dokumentima” iznosi 0% za 2014. godinu.

Fond za PAR[[32]](#footnote-32) predstavlja zajedničku finansijsku inicijativu, koja objedinjuje finansijska sredstva primljena od donatora i doprinose s nivoa države, oba entiteta i BD. Ured koordinatora podržava rad Fonda za PAR, kojim rukovodi Zajednički upravni odbor. Fond za PAR redovno podnosi izvještaje Zajedničkom upravnom odboru Fonda za PAR o provedbi projekata i idejama za nove zajedničke projekte koji će se finansirati iz Fonda za PAR. Budžet Ureda koordinatora tretira se kao doprinos BiH realizaciji PAR-a. Zakonitost rada Fonda za PAR utvrđena je Memorandumom o razumijevanju (MoU), čije su anekse I–V potpisali donatori i vlade na svim nivoima.[[33]](#footnote-33) Aneksi I-IV prestali su važiti krajem 2014. godine; Predsjedništvo BiH stoga je usvojilo Aneks V Memoranduma u martu 2015. godine, kako bi se zakonit rad Fonda mogao nastaviti.[[34]](#footnote-34)

Od svog nastanka, 2007. godine, do 31. decembra 2014. godine (period obuhvaćen Memorandumom i aneksima I–IV) Fond za PAR je primio sredstva u iznosu od skoro 26 miliona KM (oko 13,3 miliona EUR), od čega je do 31. decembra 2014. godine za provedbu trinaest projekata utrošeno 7,2 miliona KM (oko 3,7 miliona EUR).[[35]](#footnote-35) Relativno niska stopa apsorpcije dostupnih sredstava objašnjava se složenim procesom odlučivanja, što uključuje razradu sve potrebne dokumentacije, potrebom da se osigura podrška svih upravnih nivoa i donatora za svaki projektni prijedlog te dugim trajanjem postupaka javnih nabavki.

Jedine raspoložive informacije o finansiranju aktivnosti vezanih za PAR odnose se na doprinose koje je Fond za PAR primio od državnog nivoa, dva entiteta i BD. Državni, entitetski i planski dokumenti BD iz domena finansija ne pružaju informacije o finansijskim sredstvima iz njihovih budžeta planiranim za provedbu predviđenih aktivnosti vezanih za PAR.

**U BiH ne postoji uvriježena praksa utvrđivanja troškova provedbe programa PAR-a. Nedostaju i informacije o finansiranju iz IPA fondova u srednjoročnom periodu kao i trendovi za troškove aktivnosti i projekata vezanih za PAR. Jedini dostupan izvor finansijskih sredstava za provedbu programa PAR-a u BiH je Fond za PAR, koji raspolaže uglavnom finansijskim sredstvima obećanim od međunarodnih donatorskih organizacija.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. U bliskoj saradnji s drugim koordinatorima za PAR, Ured koordinatora bi trebao pripremiti prijedlog koji bi se odnosio na proces pripreme novog strateškog okvira za PAR (odnosno nove planske dokumente za PAR) i pokrenuti rasprave na političkom nivou. VM BiH i vlade FBiH, RS-a i BD trebaju donijeti odluke o procesu pripreme novog strateškog okvira za PAR.
2. Ured koordinatora treba osigurati da novi planski dokumenti za PAR budu adekvatno analizirani u smislu troškova i da su indikatori učinka i ciljne vrijednosti definirani tako da se efekti PAR-a mogu pratiti.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. Ministarstvo finansija i trezora (MFT) VM BiH, MFT FBiH, MFT RS-a i Direkcija za finansije BD trebaju ponovo razmotriti svoj pristup finansijskim planskim dokumentima na srednjoročnom i godišnjem nivou kako bi jasno utvrdili iznose sredstava planiranih za provedbu programa PAR-a, što uključuje i jasno određivanje sredstava međunarodnih donatora.

**2.2. Ključni zahtjev: Rukovodstvo za reformu javne uprave omogućava upravljanje i usmjeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za provedbu i osigurava profesionalnu administraciju koja je potrebna za provedbu reformi**

#### Početne vrijednosti

Funkcioniranje mehanizma za upravljanje i koordinaciju PAR-a posmatra se kroz pet indikatora, od kojih je jedan kvalitativne prirode. Ovi indikatori daju informacije o djelovanju mehanizma i bazirani su na sposobnosti vodeće jedinice za PAR da podrži funkcioniranje PAR-a i koordinacijski mehanizam.

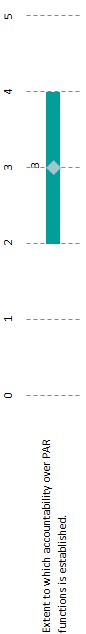
U BiH postoji formalno odobren mehanizam za upravljanje i vođenje PAR-a, koji je u velikoj mjeri usklađen sa složenom strukturom nadležnosti u zemlji. Status vodeće institucije upozorava na slabost koja proizlazi iz njene privremene prirode, što utiče na sposobnost institucije da vrši svoju punu koordinacijsku funkciju u pogledu odnosa s drugim institucijama državnog nivoa i saradnje s koordinatorima za PAR u entitetima i BD.[[36]](#footnote-36)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 5 | Mjera u kojoj su uspostavljene odgovornosti za funkcije u PAR-u | 2014. |  |
| 3 |
|  |  | Učestalost političkih rasprava u vezi s PAR-om | 2014. | 10[[37]](#footnote-37) |
| **Kvantitativni** | 4 |
| 4 | Stopa provedbe odluka koje su donijeli koordinacijski forumi PAR-a na političkim i upravnim nivoima | 2014. |  |
| 57,1% |
| 5 | Godišnja stopa fluktuacije zaposlenih u vodećoj instituciji za PAR | 2014. |  |
| 3% |
| 5 | Omjer osoblja vodeće institucije za PAR koje je tokom prethodne godine pohađalo najmanje dvije obuke o PAR-u | 2014. |  |
| 43% |

Vrijednost kvalitativnog indikatora za državu ispod je prikazana paralelno s rasponom vrijednosti za iste indikatore u drugim državama kandidatima za proširenje (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 2. Početna vrijednost za državu u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Mjera u kojoj su uspostavljene odgovornosti za funkcije u PAR-u

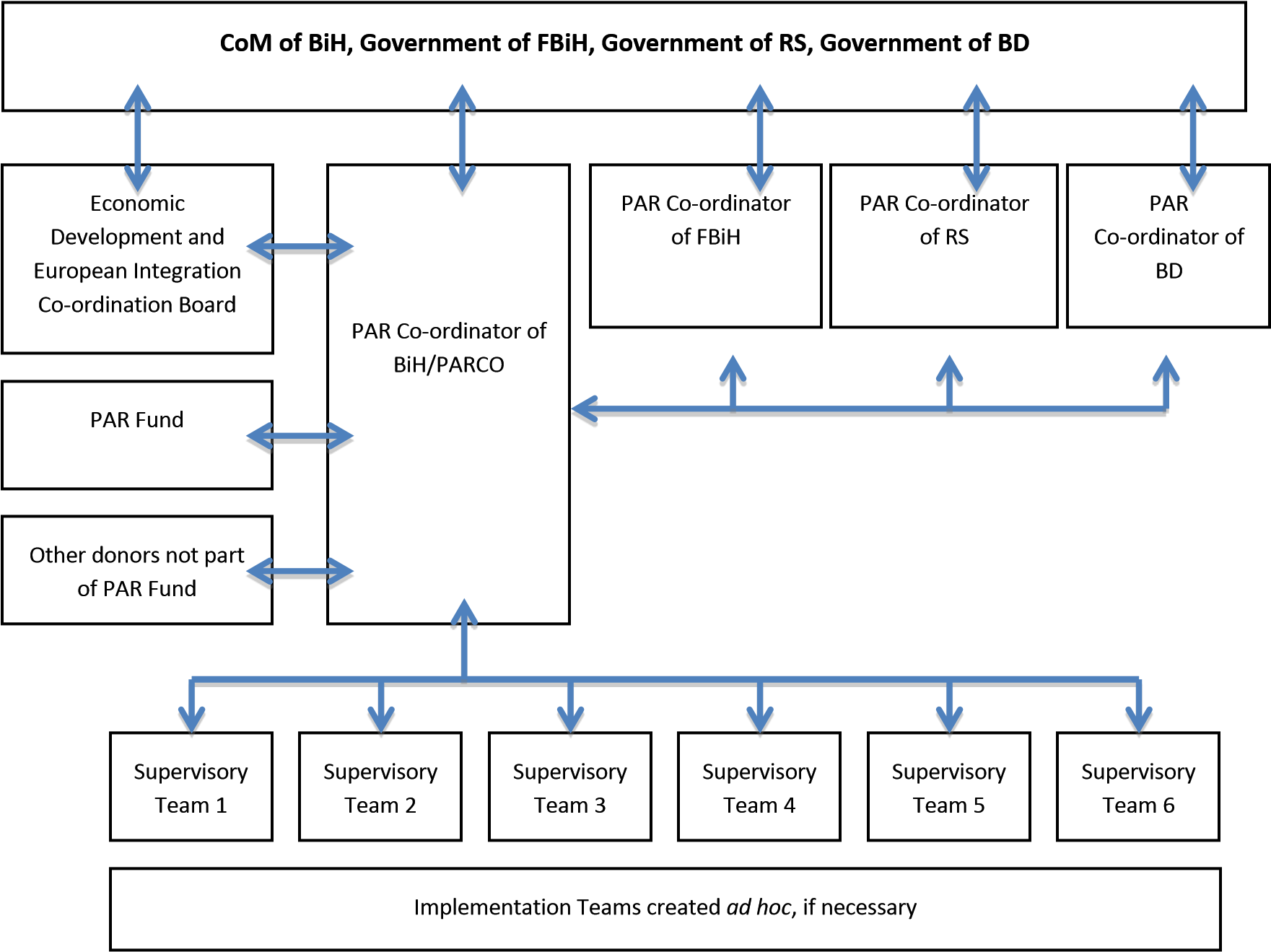


#### Analiza Principa

***Princip 4: Reforma javne uprave posjeduje, i na političkom i na upravnom nivou, stabilne i funkcionalne koordinacijske strukture za usmjeravanje i upravljanje procesom planiranja i provedbe reformi***

U BiH postoji jasna struktura za upravljanje i koordinaciju PAR-a. Ona je dobro definirana i opisana u dokumentu pod nazivom “Zajednička platforma”[[38]](#footnote-38), koji su 2007. godine usvojili VM BiH, Vlada FBiH, Vlada RS-a i Vlada BD.

### Slika 3. Upravljačka i koordinacijska struktura iz Zajedničke platforme



Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije

**Provedbeni timovi stvoreni *ad hoc*, u slučaju potrebe**

Nadzorni tim 6

Nadzorni tim 5

Nadzorni tim 4

Nadzorni tim 3

Nadzorni tim 2

Nadzorni tim 1

Koordinator za PAR u BD

Koordinator za PAR u RS-u

Koordinator za PAR u FBiH

Ured koordinatora za PAR

Drugi donatori van Fonda za PAR

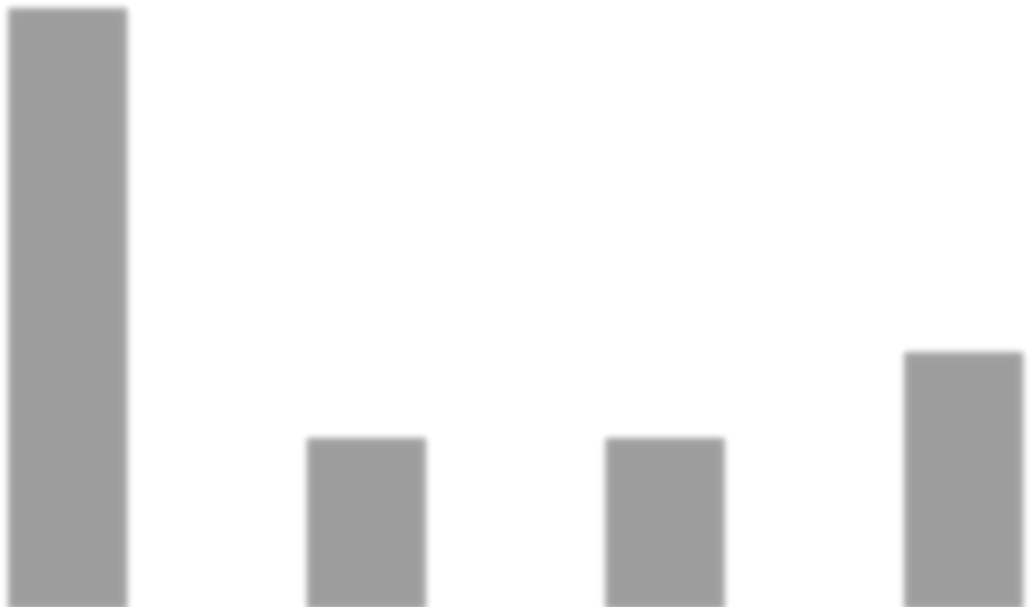
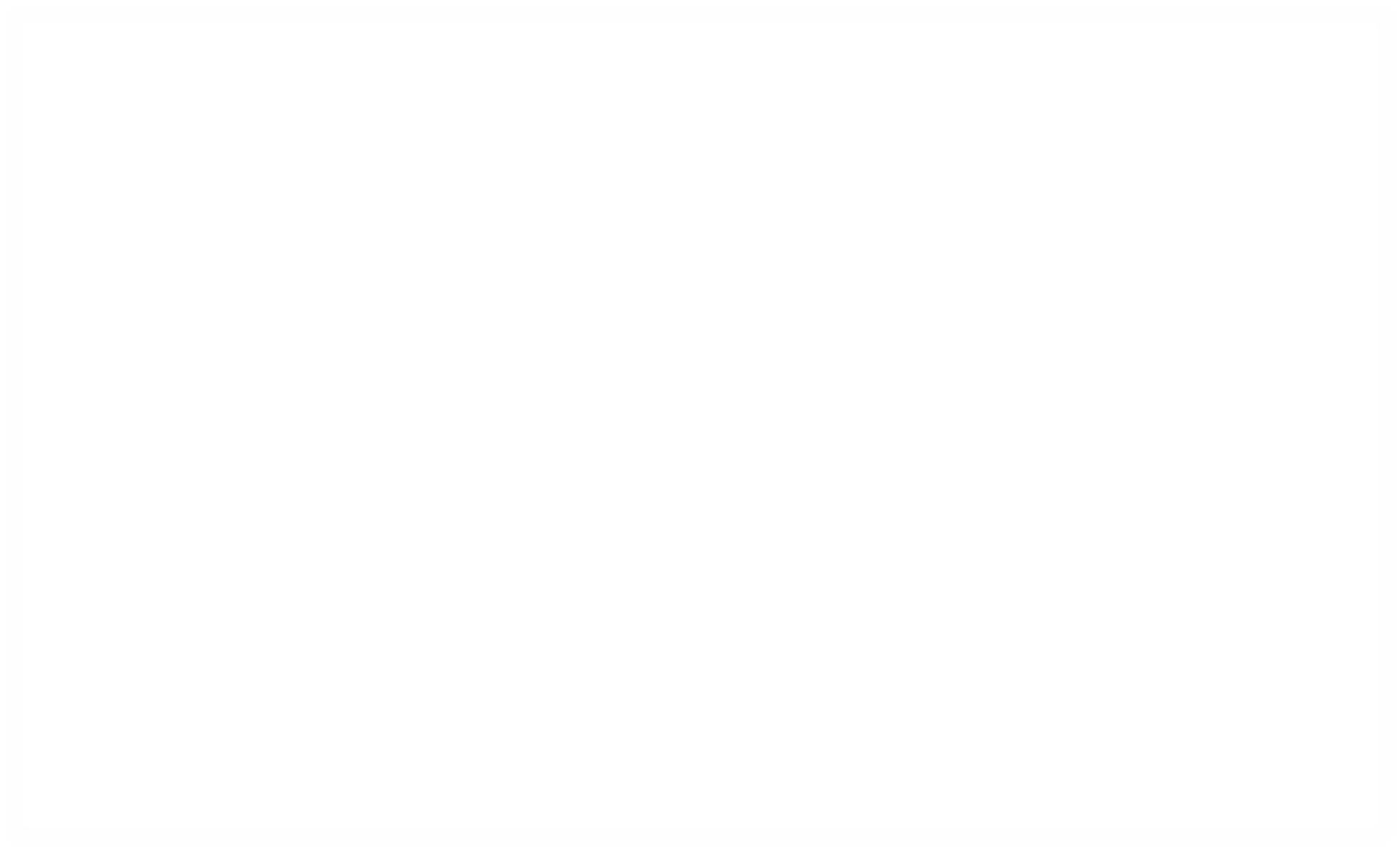
Fond za PAR

**VM BiH, Vlada FBiH, Vlada RS-a, Vlada BD**

Izvor: Upravljačka i koordinacijska struktura razvijena od strane SIGMA-e na osnovu Zajedničke platforme o principima i provedbi Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini

VM BiH i vlade FBiH, RS-a i BD prate provedbu PAR-a putem analize polugodišnjih i godišnjih izvještaja o napretku i drugih dokumenata primljenih u vezi s različitim pitanjima povezanih s PAR-om. Tokom 2014. godine o pitanjima vezanim za PAR (ukupno četrnaest različitih pitanja) raspravljalo se na deset sjednica VM BiH. Iako je učestalost diskusija o PAR-u na političkom nivou bila visoka, sjednice su bile usmjerene uglavnom na prošlost, umjesto na pitanja vezana za budućnost, s obzirom na to da se raspravljalo o temama informativne prirode i izvještajima.[[39]](#footnote-39) Na ovim se sjednicama nije diskutiralo o budućnosti PAR-a u BiH ili pripremi novih planskih dokumenata za PAR, iako je važenje dva glavna planska dokumenta isticalo u 2014. godini i u Godišnjem izvještaju o provedbi RAP1 za 2013. godinu[[40]](#footnote-40) data preporuka za izradu novog kompleta mjera PAR-a do 2020. godine.

### Slika 4. Broj pitanja o kojima je VM BiH raspravljalo u 2014. god.



7

2

2

3

0

2

4

6

8

Individualni projekti PAR-a

Međunarodni sporazumi

(

izvještaj/sporazum

)

Izvještaji Ureda / RAP1

Fond za PAR

Izvor: Informacije koje Ured koordinatora za PAR posjeduje o sjednicama Vijeća ministara BiH

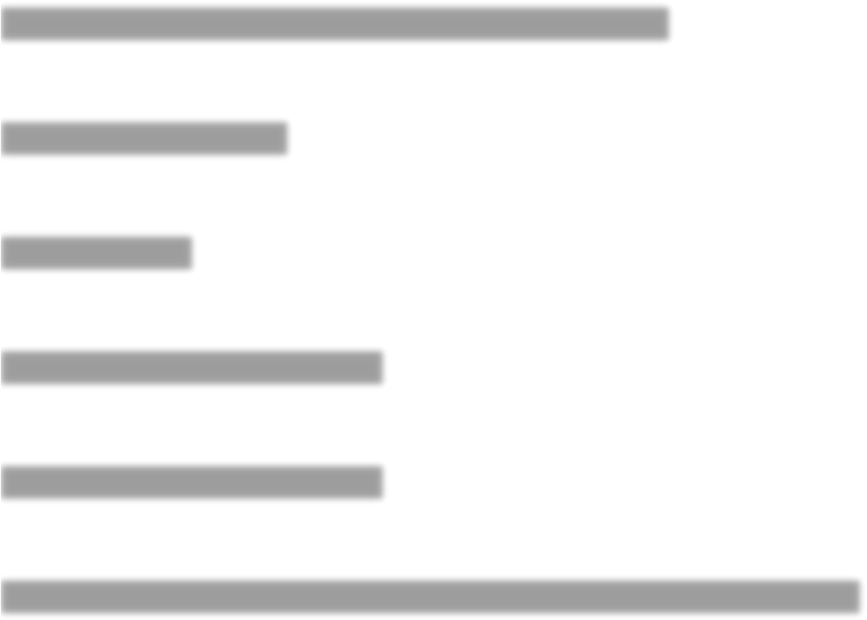
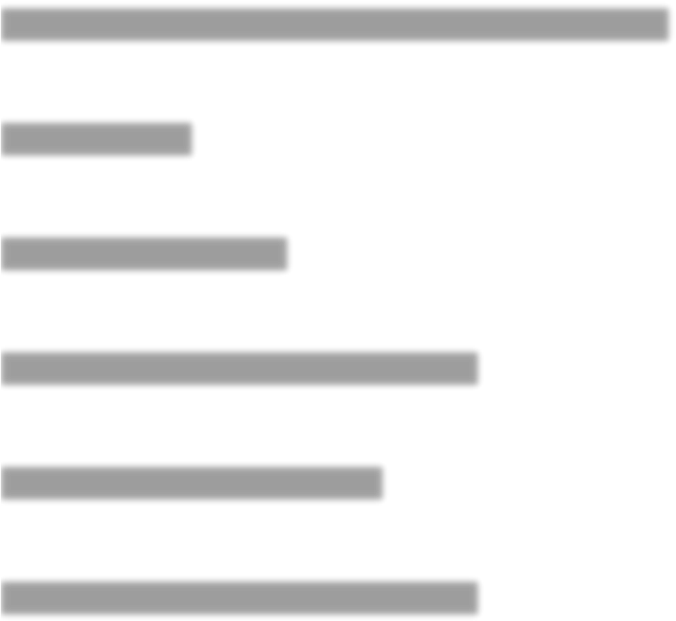
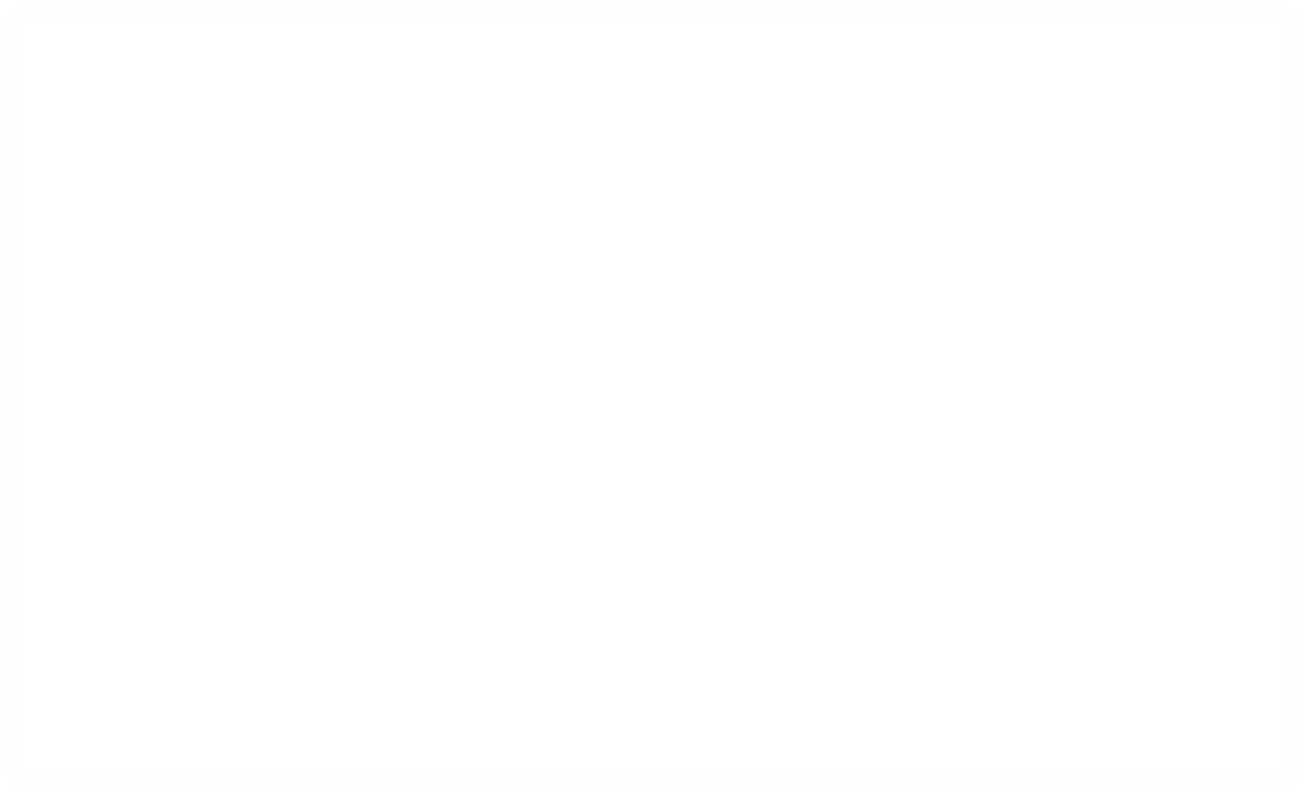
Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije zamišljen[[41]](#footnote-41) je kao tijelo za koordinaciju i nadzor procesa PAR-a u BiH na političkom nivou, a sastoji se od predsjedavajućeg VM BiH, premijera vlada oba entiteta i BD te drugih aktera na visokom nivou. Ovaj odbor se, međutim, nije sastajao tokom 2014. godine radi rasprave o pitanjima vezanim za PAR.

Na upravnom nivou, koordinatori za PAR imenovani su na državnom nivou te na nivou entiteta i BD.[[42]](#footnote-42) Odgovorni su za koordinaciju reformskih aktivnosti unutar i između određenih nivoa javne uprave. U skladu sa Strategijom PAR-a, koordinatori za PAR trebaju održavati redovne sastanke (poželjno mjesečno) na kojima će raspravljati o pitanjima koja su važna za koordinaciju reforme javne uprave širom BiH.[[43]](#footnote-43) Prema navodima Ureda koordinatora, tokom 2014. godine održana su samo dva takva sastanka. Međutim, koordinatori za PAR su se u 2014. godini susreli i na tri sastanka Upravnog odbora za Projekat tehničke pomoći posvećena razradi prijedloga za budućnost politike PAR-a u BiH.

Nijedna od odluka donesenih na sjednicama VM BiH i sastancima koordinatora za PAR nije zahtijevala dalje aktivnosti; stoga je vrijednost indikatora za provedbu odluka donesenih na političkim i upravnim nivoima izračunata na osnovu odluka donesenih na sastancima koordinatora za PAR, s obzirom na jasne elemente gdje su potrebne dalje aktivnosti. Provedeno je ukupno 57,14% takvih odluka.

Nadzorni timovi u šest oblasti vezanih za politiku definiranih u Strategiji PAR-a vrše nadzor nad provedbom aktivnosti predviđenih u RAP1 i ciljeva zacrtanih u Strategiji PAR-a. Nadzorni timovi sastoje se od predstavnika relevantnih organa javne uprave na nivou države, entiteta i BD. Ovi timovi bili su vrlo aktivni, tokom 2014. godine održano je 29 sastanaka.[[44]](#footnote-44)

### Slika 5. Broj sastanaka Nadzornog tima u 2013. i 2014. godini



5

4

5

3

2

7

9

4

4

2

3

7

0

2

4

6

8

10

Strateško planiranje,

kordinacija i

izrada politika

Javne finansije

Upravljanje

ljudskim potencijalima

Upravne

procedure

Institucionalna

podrška

E-vlada

2014.

2013.

Izvor: Godišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora za PAR, januar – decembar 2014. god., Ured koordinatora za PAR 2015. god.

Postoje dva važna pitanja u vezi s upravljačkom i koordinacijskom strukturom u PAR-u. Prvo se odnosi na djelotvornost koordinacijskog mehanizma. Bez obzira na česte sastanke unutar formalne koordinacijske strukture, provedba RAP1 susrela se s velikim izazovima u postizanju ciljeva i provedbi aktivnosti u predviđenim rokovima. Ovi izazovi se, između ostalog, mogu pripisati i izborima, ali, generalno gledano, aktivan rad koordinacijskog mehanizma nije povezan s postignutim napretkom. Drugo pitanje odnosi se na to da je Zajednička platforma formalno prestala važiti istovremeno kad i RAP1, iako je između koordinatora za PAR neformalno dogovoreno da će nastaviti djelovati do izrade novog strateškog okvira za PAR.

**Formalne koordinacijske strukture na političkim i upravnim nivoima za usmjeravanje i upravljanje planiranjem te provedbu reformi uspostavljene su u uslovima složene strukture nadležnosti u zemlji i redovno su primjenjivane i na upravnom nivou. Međutim, Zajednička platforma je, zajedno sa RAP1, prestala važiti krajem 2014. godine. Koordinacijske strukture na upravnom nivou aktivno su održavale sastanke tokom 2014. godine radi diskusija o provedbi programa PAR-a u BiH, a zbog nepostojanja novog rješenja nastavljaju djelovati i u 2015. godini.**

***Princip 5: Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitete da upravlja reformskim procesom; uključene institucije imaju jasno razgraničene odgovornosti i kapacitete za provedbu reformi***

Ured koordinatora PAR-a – uspostavljen odlukom VM BiH, 28. oktobra 2004. godine, zajedno s pozicijom koordinatora za PAR na njegovom čelu – definiran je kao ključni koordinator procesa PAR-a u BiH.[[45]](#footnote-45) Zajednička platforma navodi spisak funkcija koje obavlja Ured koordinatora[[46]](#footnote-46) i definira uloge nadzornih i provedbenih timova uključenih u proces PAR u BiH. Osim toga, odlukama donesenim na državnom nivou te u oba entiteta i BD o imenovanju koordinatora za PAR i članova Nadzornog tima i Zajedničkog upravnog odbora Fonda za PAR zacrtane su ključne odgovornosti dodijeljene svakoj od ovih uloga.

Ova dobro definirana institucionalna i funkcionalna struktura ipak ima neke sistemske slabosti, koje podrivaju njenu konačnu djelotvornost i autoritet Ureda koordinatora. Iako su ovi problemi naglašeni i detaljno elaborirani u evaluacijama izvršenim 2010. godine,[[47]](#footnote-47) do danas nisu usvojene nikakve izmjene u zakonskom okviru.

Prva slabost jeste to da prvobitna odluka o uspostavi Ureda koordinatora navodi da će, u trenutku kad VM BiH zaključi da su ciljevi i aktivnosti Ureda koordinatora za PAR izvršeni, VM BIH dati prijedlog da Ured koordinatora promijeni oblik.[[48]](#footnote-48) Drugo, za razliku od drugih struktura unutar VM BiH, Ured koordinatora nema svog predstavnika na sjednicama VM BiH, već predsjedavajući VM BiH službeno zastupa Ured koordinatora na sjednicama. Treće, s obzirom na to da je uspostavljen odlukom VM BiH, Ured koordinatora nije statutarna institucija podložna Zakonu o VM BiH.[[49]](#footnote-49) Sve ovo ostavlja Ured koordinatora bez bilo kakve stvarne moći na političkom nivou i bez mogućnosti vršenja uticaja na druge institucije.[[50]](#footnote-50) Ista primjedba odnosi se i na koordinatore za PAR u entitetima i BD.

Svi navedeni faktori podržavaju početnu vrijednost 3 za indikator mjere odgovornosti nad funkcijama PAR-a.

Bez obzira na dovoljan broj kvalificiranih zaposlenika (35 zaposlenih, sa stopom fluktuacije zaposlenih od samo 3% na godišnjem nivou, od čega je 43% završilo najmanje dvije redovne obuke), ove činjenice navode na zaključak da institucija koja je formalno nadležna za koordinaciju procesa PAR-a u BiH trenutno ne posjeduje dovoljan stepen uticaja da bi svoju funkciju izvršavala u punoj mjeri. Dalje, istekom Strategije PAR-a i RAP1 postaje neophodno redefinirati strukture za pripremu i upravljanje PAR-om.

**U okviru ukupnog upravljačkog i koordinacijskog mehanizma za PAR definirana je formalna podjela funkcija između različitih struktura, ali je njegovo funkcioniranje otežano zbog nekoliko nedostataka. Ovi su izazovi blisko povezani s održivošću Ureda koordinatora i trenutnim hijerarhijskim statusom i ovlastima svih PAR koordinatora i samog Ureda, što umanjuje njihovu sposobnost da efektivno vodi PAR naprijed i u širem smislu utiču na provedbu strateških ciljeva PAR-a.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. VM BiH, uz konsultaciju s vladama FBiH, RS-a i BD, treba razmotriti mogućnost redefiniranja statusa Ureda koordinatora, što bi osiguralo njegovu održivost i dodjelu ovlaštenja potrebnih za koordinaciju PAR-a u BiH, odnosno promjene statusa Ureda u neki trajniji oblik uređenja.
2. VM BiH, uz konsultaciju s vladama FBiH, RS-a i BD, treba redefinirati upravljačku i koordinacijsku strukturu procesa PAR-a kako bi ona bila usklađena s donesenim odlukama o razradi novog strateškog okvira.
3. Na političkom nivou, rad Koordinacijskog odbora za ekonomski razvoj i evropske integracije u vezi s politikom PAR-a treba početi ispočetka, ili je potrebno prenijeti odgovornosti na različitu, postojeću ili novouspostavljenu strukturu, kako bi se osigurao djelotvoran nadzor nad politikom provedbe PAR-a na političkom nivou.
4. Na upravnom nivou, potrebno je izvršiti reviziju pristupa zasnovanog na nadzornim timovima, kako bi se osiguralo da oni zaista mogu izvršavati svoju funkciju i davati doprinos provedbi aktivnosti iz područja PAR-a.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. Ured koordinatora treba da pokrene provedbu mjera u vezi s vladama FBiH, RS-a i BD, kojima bi se ojačali kapaciteti koordinatora za PAR na nivou entiteta i BD.

Izrada i koordinacija politika



2

Izrada i koordinacija

politika

# IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA

## 1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014. – APRIL 2015.

**1.1. Trenutna situacija**

Zbog složene strukture nadležnosti uslovljene Ustavom Bosne i Hercegovine[[51]](#footnote-51) sistem izrade i koordinacije politika nije ravnomjerno uspostavljen na čitavom području države. Dolje navedena analiza stoga je primarno usmjerena na državni nivo, gdje je pravni okvir o izradi i koordinaciji politika djelimično uspostavljen, uključujući i domen evropskih integracija. Postoje veliki izazovi u oblasti koordinacije i nadzora sadržaja politika, objedinjene koordinacije u domenu EI te temeljnog kritičkog pregleda prijedloga iz perspektive finansijske pristupačnosti, kao i nedostataka vezanih za usklađeno srednjoročno planiranje i monitoring, kako za čitavu BiH tako i specifično za program EI.

Iako je transparentnost uprave na državnom nivou za pohvalu, s javno dostupnim izvještajima o planiranim sjednicama i godišnjem radu VM BiH, javno učešće u procesu donošenja politika putem javnih konsultacija o nacrtima zakonskih akata nije sasvim u skladu s propisima. Alati za donošenje politika zasnovani na činjenicama su razvijeni, ali se koriste samo sporadično. Jednostavan pristup zakonodavnim aktima putem sveobuhvatnog elektronskog registra nije u potpunosti omogućen, a prečišćeni tekst propisa često nije dostupan.

**1.2. Najvažniji pomaci**

U julu 2014. godine VM BiH donijelo je Odluku o kratkoročnom planiranju, praćenju i proceduri izvještavanja u institucijama BiH,[[52]](#footnote-52) koju je pripremila Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP). Na osnovu ove odluke pripremljen je prijedlog metodologije i provedena je obuka o relevantnim temama u vezi s ovom metodologijom za 100 osoba iz 42 institucije, s osnovnim naglaskom na veze između planiranja i izrade budžeta.

Nakon uvođenja zahtjeva Evropske komisije 2014. godine, relevantne institucije u BiH izradile su Državni program ekonomskih reformi (NERP), koji je VM BiH usvojilo u februaru 2015. godine.[[53]](#footnote-53)

## 2. ANALIZA

Ova analiza obuhvata dvanaest principa iz oblasti razvoja i koordinacije politike, grupisane u skladu sa četiri osnovna zahtjeva.[[54]](#footnote-54) Za svaki ključni zahtjev date su početne vrijednosti indikatora iz okvira za monitoring definiranog u Principima. Principi se odnose na čitav ciklus donošenja politika i djelovanje uže vlade; planiranje, koordinaciju i praćenje politika; odlučivanje na nivou vlada te izradu politika i zakonodavnih akata. Principi tokom cijelog ciklusa donošenja politika uključuju i aranžmane potrebne za EI.

Zbog ustavnog uređenja BiH, nadležnosti za izradu i donošenje politika su decentralizirane, te se na državnom nivou i nivou entiteta i BD primjenjuju različiti pristupi. Početno mjerenje (PM) koje je pripremila SIGMA usmjereno je na cjelokupnu državu i analizira funkcioniranje centralne administracije. Nadležnosti za izradu i donošenje politika leže na državnom nivou, entitetima i BD, a često nema koordinacije na nivou čitave zemlje. Analiza je usmjerena na zakonske i institucionalne preduslove potrebne za pristup koji bi bio primjenjiv u čitavoj zemlji, a u situacijama gdje to nije moguće urađena je analiza okvira i djelovanja državnog nivoa i inicijativa koje su pokrenute ili se koordiniraju sa državnog nivoa. Nisu izvršene analize funkcioniranja sistema izrade i donošenja politika na nivou entiteta i BD.

**2.1. Ključni zahtjev: Institucije uže vlade ispunjavaju sve funkcije koje su presudne za dobro organiziran, dosljedan i kompetentan sistem donošenja politika**

### *Početne vrijednosti*

Djelovanje uže vlade posmatrano je kroz dva kvalitativna indikatora. Jedan indikator obuhvata svih devet kritičnih funkcija definiranih u Principima javne uprave, dok drugi indikator specifično predstavlja analizu ključnih funkcija vezanih za EI i način njihove provedbe od strane javne uprave. Ovi kvalitativni indikatori analiziraju kako su funkcije uspostavljene i način njihovog izvršavanja.

Dejtonski mirovni sporazum i važeći Ustav BiH rezultirali su veoma kompleksnom upravnom strukturom. VM BiH i vlade FBiH, RS-a i BD su uspostavljene i djeluju u svojstvu glavnih izvršnih organa. Stoga u Predsjedništvu, kolektivnom tijelu sačinjenom od tri predstavnika ustavnih naroda u BiH i vrhovnom izvršnom tijelu vlasti, ne postoji uža vlada.[[55]](#footnote-55)

Na državnom nivou BiH uspostavljena je većina od devet ključnih funkcija uže vlade, međutim nije dostignut očekivani nivo njihovog izvršenja. Sistem za koordinaciju EI je djelimično uspostavljen, a stepen provedbe funkcija EI očekivan od institucija osiguran je samo u ograničenoj mjeri.

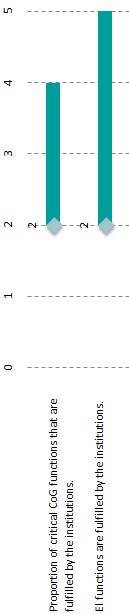
|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 1 | Udio kritičnih funkcija uže vlade koji izvršavaju institucije | 2014. |  |
| 256 |
| 2 | Institucije izvršavaju funkcije vezane za EI | 2014. |  |
| 2 |

Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 1. Početna vrijednost za državu u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Institucije izvršavaju funkcije vezane za EI

Udio kritičnih funkcija uže vlade koji izvršavaju institucije



#### Analiza Principa

***Princip 1: Institucije uže vlade ispunjavaju funkcije koje su presudne za dobro organiziran, dosljedan i kompetentan sistem donošenja politika***

Institucije koje vrše funkcije uže vlade na državnom nivou su: 1) Generalni sekretarijat VM, koji je odgovoran za pripremu sjednica i sastanaka, izradu programa rada VM, praćenje provedbe odluka VM i komunikaciju; 2) Ured za zakonodavstvo, koji je mjerodavan za davanje pravnog mišljenja i odgovoran je za objavu odluka u službenim glasnicima BiH, entiteta i BD; 3) DEP, koji je nadležan za srednjoročno fiskalno i ekonomsko planiranje i planiranje razvoja, te je mjerodavan za provjeru prijedloga iz ovog aspekta; 4) Ministarstvo finansija i trezora (MFT), koje osigurava finansijski nadzor; 5) Direkcija za evropske integracije (DEI), nadležna za koordinaciju pitanja vezanih za EI.

Dokumenti koji sačinjavaju pravni okvir za rad uže vlade na nivou države BiH su: Ustav BiH[[56]](#footnote-56); Zakon o VM BiH[[57]](#footnote-57); Zakon o upravi BiH; Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH[[58]](#footnote-58); Zakon o finansiranju institucija BiH[[59]](#footnote-59); Poslovnik o radu VM BiH[[60]](#footnote-60); Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH[[61]](#footnote-61); Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa[[62]](#footnote-62); Uputstvo o postupku izrade programa rada VM BiH[[63]](#footnote-63).

S izuzetkom koordinacije i provjere sadržaja politika u svim aspektima,[[64]](#footnote-64) ključne funkcije uže vlade definirane u Principima su na državnom nivou uspostavljene. Na osnovu materijala (mišljenja, smjernica, izvještaja) dostavljenih za potrebe ove analize i razgovora s upravom, očigledno je da izazovi s kojima se susreće provedba reformi leže u domenu koordinacije politika sadržanih u prijedlozima vladinih odluka, što bi osiguralo da su politike finansijski provedive i čime bi se osigurala koordinacija planiranja javnih sredstava. Ocjena prakse uže vlade u smislu koordinacije, komunikacije i upravljanja odnosima s drugim državnim organima nije bila moguća stoga što nisu dostavljene informacije o tome kako se ove aktivnosti provode u praksi. U svjetlu navedenih faktora, početna vrijednost indikatora za udio kritičnih funkcija uže vlade koji izvršavaju institucije je 2.

**Iako na nivou cijele zemlje ne postoji jedinstvena uža vlada, na državnom nivou postoji osnovni zakonodavni i institucionalni okvir funkcionalne uže vlade, uključujući i za proces EI. Međutim, koordinacija sadržaja politika definirana je samo djelimično, a izazovi s kojima se susreće provedba reformi vezani su za finansijsku provedivost prijedloga. Provedba funkcija koordinacije, komunikacije i upravljanja odnosima s drugim državnim tijelima nije mogla biti ocijenjena zbog nedostatka informacija.**

***Princip 2: Uspostavljene su jasne horizontalne procedure za upravljanje nacionalnim procesom evropskih integracija i provode se pod koordinacijom nadležnog tijela***

Kako je definirano Zakonom o VM BiH (član 23), Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave (član 18) i Odlukom VM BiH o DEI-u (član 3), mandat DEI-a jeste da vrši koordinaciju i usklađivanje aktivnosti organa na svim nivoima u BiH u procesu EI, kao i za komunikaciju sa EK. Međutim, državni nivo, entiteti i BD također učestvuju u donošenju odluka i provedbi aktivnosti na integraciji. DEI je odgovoran za koordinaciju aktivnosti i nadzor nad provedbom odluka; učešće u izradi nacrta, prijedloga politika, zakona te drugih propisa i smjernica vezanih za EI; za savjetovanje o pitanjima usklađivanja procesa i aktivnosti organa vlasti u BiH na provedbi obaveza iz domena EI.

Zbog složenosti političke strukture u zemlji i zastoja u procesu integracije, zemlja u cjelini nije postigla značajan napredak,[[65]](#footnote-65) a nadležnosti za EI i dalje ostaju prilično decentralizirane. Godinu 2014. zemlja je provela bez jedinstvenog programa evropskih integracija stoga što je program iz 2013. istekao,[[66]](#footnote-66) a novi nije donesen od strane VM BiH.[[67]](#footnote-67)

Proces EI sastoji se od šest ključnih funkcija: 1) okvirna svakodnevna koordinacija EI; 2) planiranje EI, uključujući utvrđivanje troškova reformi; 3) praćenje priprema u zemlji za EI; 4) koordinacija transponiranja EU *acquisa*; 5) koordinacija EU podrške; 6) koordinacija u pregovorima vezanim za EI. Sve ove funkcije su uspostavljene, osim koordinacije u pregovorima vezanim za EI, stoga što ova stavka nije potrebna u ovoj fazi procesa integracije. Međutim, očekivani nivo ispunjenja zahtjeva nije primijećen u oblasti planiranja EI, a praćenje učinka provodi se samo u ograničenoj mjeri[[68]](#footnote-68). Stoga početna vrijednost indikatora za mjeru u kojoj institucije izvršavaju funkcije vezane za EI iznosi 2.

**Iako struktura za koordinaciju** **EI u čitavoj zemlji postoji i DEI je ustrojen tako da može izvršiti sve zadatke postavljene BiH u ovoj fazi EI, državni nivo, entiteti i BD imaju udjela u donošenju odluka i provedbi aktivnosti na integraciji. Planiranje i redovno praćenje procesa EI nije osigurano u potpunosti u čitavoj zemlji, a ozbiljnu prijetnju procesu integracija predstavlja nedovoljna saradnja između državnog nivoa, entiteta i BD na ovom polju, naročito o pitanju jedinstvenog pristupa usklađivanju sa *acquisom.***

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. VM BiH treba uspostaviti pravni okvir te odrediti i ojačati kapacitete institucije nadležne za koordinaciju sadržaja politika u prijedlozima unutar VM, što bi se trebalo postići jasnim definiranjem uloga i odgovornosti. Institucija nadležna za koordinaciju politika treba da služi kao kontrolor kvaliteta i neutralni procjenitelj, koji će provjeravati sve prijedloge i preuzeti metodološku odgovornost za razvoj sveobuhvatnog sistema donošenja politika.
2. VM treba ojačati centralnu ulogu i kapacitete DEI-a u smislu vođenja i koordinacije programa EI i institucionalnih postavki za transponiranje EU *acquisa*, što uključuje transparentno praćenje rezultata na državnom nivou.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. VM treba osigurati adekvatnu procjenu finansijske prihvatljivosti prijedloga za svaki prijedlog, uzimajući u obzir sve potencijalne troškove, ne samo u smislu budžeta za tekuću godinu već i iz srednjoročne perspektive.

**2.2. Ključni zahtjev: Planiranje politika je usklađeno i prilagođeno je finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi te omogućava vladi da postiže svoje ciljeve**

#### Početne vrijednosti

Usklađenost planiranja politika mjeri se pomoću šest indikatora. Ovi indikatori obuhvataju godišnje zaostatke u ispunjenju planskih obaveza, godišnje zaostatke u izradi sektorskih strategija, omjer između ukupnih sredstava procijenjenih u sektorskim strategijama i ukupnih sredstava identificiranih za odgovarajuće sektore u srednjoročnom budžetskom okviru (MTBF), potpunost finansijskih procjena, godišnji zaostatak u obavezama vezanim za EI i omjer izvještavanja o postignutim ishodima.

Srednjoročno planiranje i praćenje politika, uključujući i EI, nije uspostavljeno na nivou zemlje. Vrijednosti indikatora na državnom nivou pokazuju mnoštvo izazova koji se naročito odnose na finansijsku prihvatljivost planova i dostavljanje redovnih izvještaja javnosti o radu i ishodima tog rada. Analiza je ograničena time što primjeri strategija nisu dostavljeni.

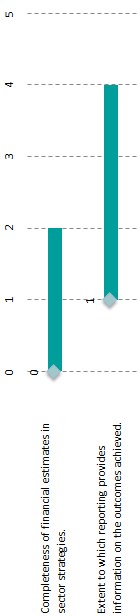
|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 3 | Potpunost finansijskih procjena u sektorskim strategijama[[69]](#footnote-69) | 2014. |  |
| 0 |
| 5 | Mjera u kojoj izvještaji navode informacije o postignutim ishodima | 2014. |  |
| 1[[70]](#footnote-70) |
| **Kvantitativni** | 3 | Godišnji zaostatak u provedbi planiranih obaveza u centralnim planskim dokumentima | 2013. |  |
| 14%[[71]](#footnote-71) |
| 3 | Godišnji zaostatak u izradi sektorskih strategija | 2013. |  |
| 25% |
|  | 3 | Omjer između ukupnih sredstava procijenjenih u sektorskim strategijama i ukupnih sredstava identificiranih za odgovarajuće sektore u MTBF-u[[72]](#footnote-72) | 2014. | 0% |
| 4 | Godišnji zaostatak u provedbi obaveza vezanih za evropske integracije | 2013. |  |
| 11% |

Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 2. Početna vrijednost za državu u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Mjera u kojoj izvještaji navode informacije o postignutim ishodima

Potpunost finansijskih procjena u sektorskim strategijama



#### Analiza Principa

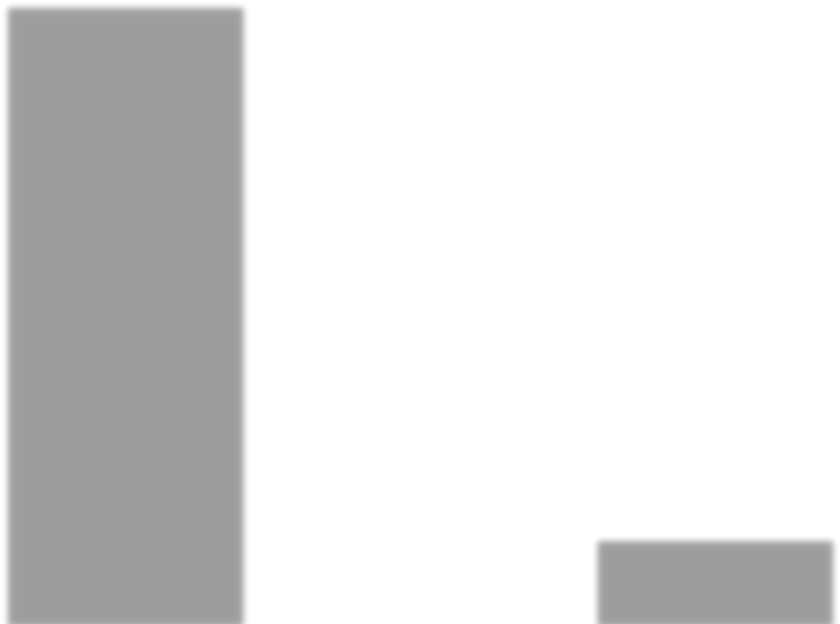
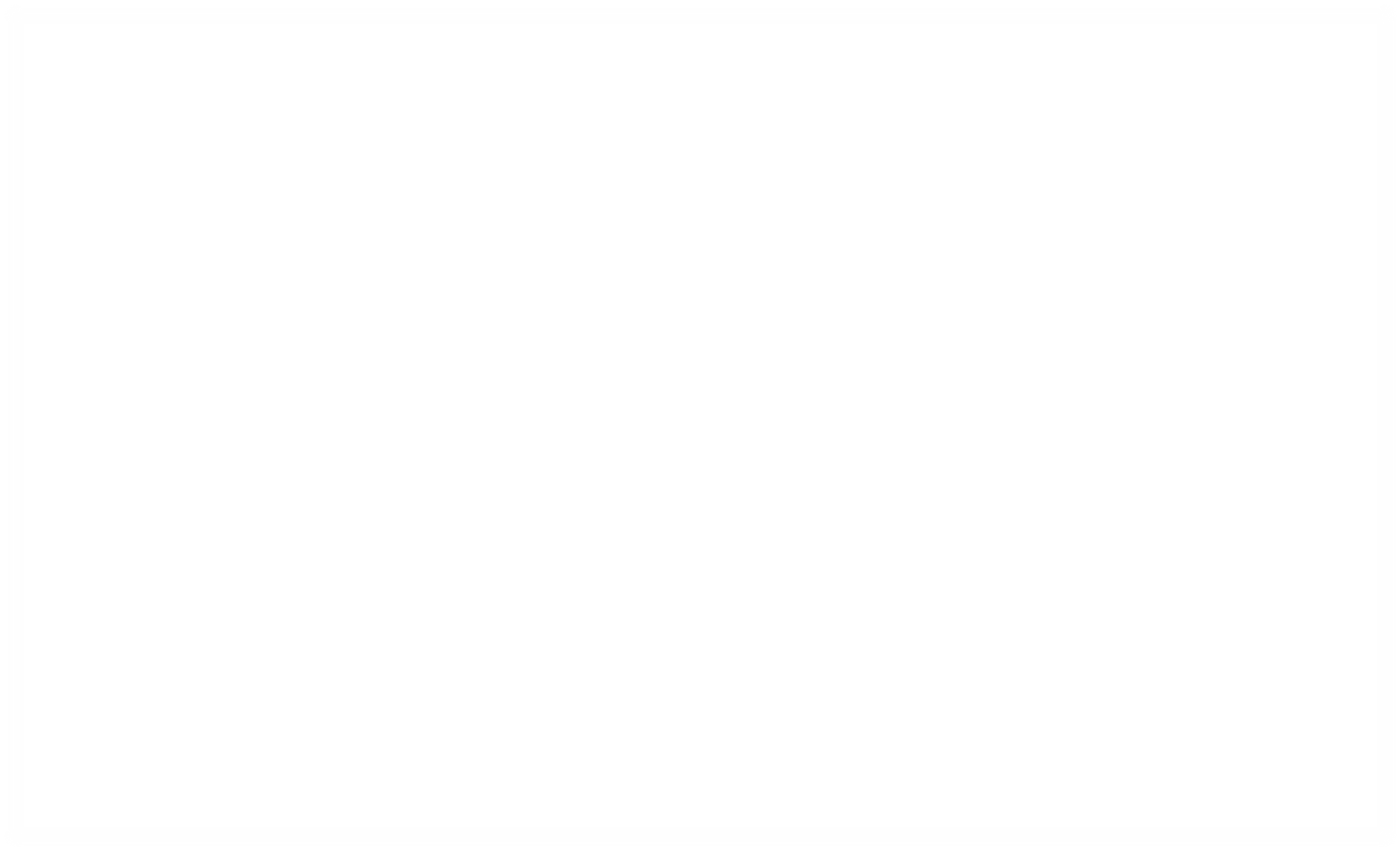
***Princip 3: Postoji usklađeno srednjoročno planiranje politika, s jasnim ciljevima za cijelu vladu, a usklađeno je s finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi; sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i konzistentne su sa srednjoročnim budžetskim okvirom (MTBF)***

Osim Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politike (GFFBP),[[73]](#footnote-73) srednjoročno planiranje nije uspostavljeno za cijelu zemlju, iako sektorske strategije na državnom nivou treba da obuhvate sektorska pitanja na nivou cijele države iz srednjoročne perspektive. Zbog ovih je faktora analiza urađena samo za državni nivo. Međutim, treba napomenuti da je VM početkom 2015. godine usvojilo NERP za 2015. NERP uključuje analizu i projekcije makroekonomskog okvira za period 2014–2017. i pruža informacije o prioritetima i sektorskim strukturalnim reformama na državnom nivou, kao i za RS, FBiH i BD.[[74]](#footnote-74)

Srednjoročno planiranje na državnom nivou regulirano je Pravilnikom o radu i novom Odlukom o srednjoročnom planiranju. U skladu s Poslovnikom o radu[[75]](#footnote-75), VM će početkom kalendarske godine usvojiti godišnji program rada (GPR), koji će sadržavati najvažnije zadatke za tekuću godinu.[[76]](#footnote-76) S obzirom na to da je VM u julu 2014. godine usvojilo Odluku o proceduri srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH, osnova za strateško srednjoročno planiranje je time uspostavljena. U skladu s ovom odlukom, srednjoročni program rada VM za period od tri godine potrebno je razraditi i on će služiti kao osnova za dokumente budžetskog okvira i godišnje planiranje rada vlade.[[77]](#footnote-77) Međutim, s obzirom na to da se radi o nedavnoj inicijativi, nije moguće dati ocjenu njene provedbe u praksi.

Početna vrijednost indikatora godišnjeg zaostatka u provedbi planiranih obaveza u centralnim planskim dokumentima izračunata je poređenjem zakonodavnog programa iz godišnjih programa rada VM za 2013. i 2014. godinu. Od 72 zakona planirana u 2013. godini, 10 njih se ponavlja u GPR-u za 2014. godinu, tako da je početna vrijednost ovog indikatora za 2014. godinu 14%.

### Slika 3. Broj zakona prenesenih iz 2013. u 2014. godinu



72

10

0

20

40

60

80

Zakoni planirani za usvajanje od strane VM BiH

2013.

Zakoni iz 2013. ponovljeni u planu za 2014. godinu

Izvor: Godišnji programi rada Vijeća ministara BiH za 2013. i 2014. godinu.

Analiza GPR-a iskorištena je i za utvrđivanje godišnjeg zaostatka u izradi sektorskih strategija, koji za početnu godinu ima vrijednost 25%. Od planiranih osam strategija koje pokrivaju čitavu zemlju za određeno sektorsko pitanje, iz 2013. su u 2014. godinu prenijete dvije. Treba spomenuti i to da je u GPR-u za 2014. godinu planirano deset strategija. U 2013. godini VM je usvojilo dvije strategije, u 2014. godini usvojena je samo jedna, a nijedna od usvojenih strategija nije bila planirana u godišnjim programima rada za 2013. i 2014. godinu.

Zbog toga što iz javne uprave na državnom nivou nisu dostavljeni dokazi o sektorskim strategijama, početna vrijednost potpunosti finansijskih procjena u sektorskim strategijama je 0. Pored toga, početna vrijednost omjera između ukupnih sredstava procijenjenih u sektorskim strategijama i ukupnih sredstava utvrđenih za odgovarajuće sektore u MTBF-u je 0%.

**Planiranje rada VM vrši se na godišnjem nivou, uz srednjoročno planiranje i praćenje na samom početku provedbe. Zbog pristupa “od dna ka vrhu”, GPR nabraja aktivnosti, ali ne navodi prioritete. Bez obzira na to, srednjoročno fiskalno planiranje vrši se za čitavu BiH.**

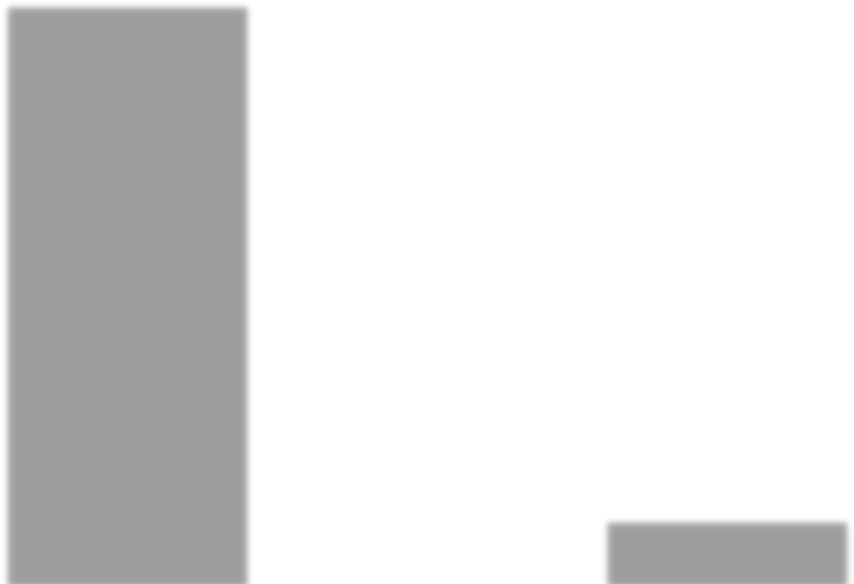
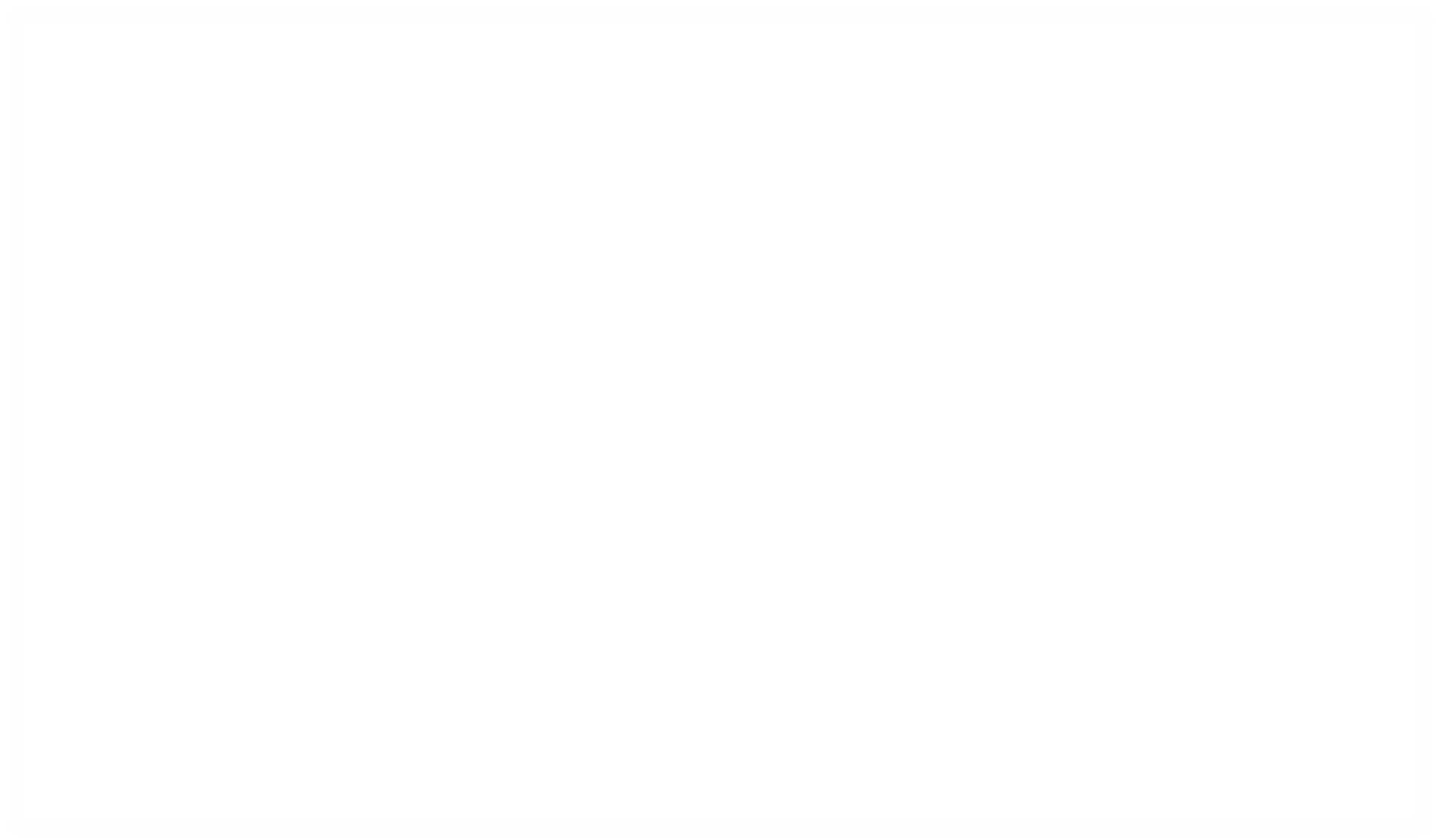
***Princip 4: Postoji usklađen srednjoročni sistem planiranja za sve procese koji su relevantni za evropske integracije i integriran je u domaće planiranje politika***

U ovom trenutku BiH nije uspjela da uspostavi sistem srednjoročnog planiranja i praćenja EI, ni na nivou cijele zemlje ni na državnom nivou. Funkcija planiranja je decentralizirana i podijeljena između državnog nivoa, dva entiteta i BD, kao i između ministarstava na državnom nivou. Iako je DEI odgovoran za koordinaciju aktivnosti na usklađivanju pravnog sistema BiH sa standardima za pridruživanje EU, on nije formalno uključen u izradu godišnjeg programa rada na državnom nivou iz aspekta EI.

Svake godine, nakon što EU objavi svoj izvještaj o napretku, DEI priprema izvještaj i analizu za VM koja uključuje procjenu učinka i prijedloge za poboljšanja relevantna za EI.[[78]](#footnote-78) DEI također priprema planove za provedbu Privremenog sporazuma[[79]](#footnote-79), iako je u 2014. godini zemlja bila bez ovog usvojenog plana. Bez obzira na to, ovi programi služe i kao osnova za aktivnosti navedene u poglavljima godišnjih programa rada koja se odnose na EI. S obzirom na to da GPR nije povezan s bilo kojom vrstom srednjoročne finansijske strategije ili drugim srednjoročnim planom, obaveze iz domena evropskih integracija ne planiraju se usklađeno.

Na osnovu poglavlja godišnjih programa rada za 2013. i 2014. godinu koja se odnose na EI, zaostatak u provedbi obaveza u vezi sa EI je 11%.[[80]](#footnote-80)

### Slika 4. Broj stavki relevantnih za evropske integracije prenesenih iz 2013. u 2014. godinu



72

8

0

20

40

60

80

Stavke koje se odnose na EI u GPR-u VM BiH

Stavke ponovljene u 2014. godini

Izvor: Godišnji programi rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za 2013. i 2014. godinu

**Za pitanja EI ne postoji formalno uspostavljen sistem planiranja za cijelu zemlju, a on ne postoji ni na državnom nivou. Planiranje pitanja vezanih za EI je decentralizirano i podijeljeno između državnog nivoa, dva entiteta i BD, kao i između ministarstava na državnom nivou, koja imaju visok stepen nezavisnosti. Na državnom nivou ne postoji poseban godišnji plan za** **EI. GPR sadrži posebno poglavlje o obavezama vezanim za EI, ali, iako je DEI institucija nadležna za ova pitanja, DEI ne upravlja njihovom pripremom. GPR nije usklađen s finansijskim ograničenjima.**

***Princip 5: Redovni monitoring vladinog rada omogućava javni nadzor i osigurava da je vlada u stanju postizati svoje ciljeve***

S obzirom na nepostojanje sistema za srednjoročno planiranje na nivou cijele zemlje, ne postoji ni sistem za redovno izvještavanje. Na državnom nivou je pravni okvir za monitoring utvrđen Poslovnikom o radu VM BiH; Odlukom o proceduri srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH, koju je VM usvojilo u julu 2014. godine; te Uputstvom o metodologiji izrade izvještaja.[[81]](#footnote-81) Poslovnik o radu[[82]](#footnote-82) propisuje da će ministarstva obavještavati VM o zadacima koji nisu izvršeni u predviđenom roku, uz obrazloženje razloga za neuspjeh u provođenju utvrđenih zadataka. Uputstvo o metodologiji izrade izvještaja definira zahtjeve u vezi sa sadržajem i strukturom izvještaja koje izrađuje VM. Odluka o srednjoročnom planiranju navodi detaljan opis monitoringa strategija i srednjoročnih planova, a DEP je razvio i metodologiju za strateško planiranje i praćenje.

Generalni sekretarijat (GS) je odgovoran za praćenje učinka VM. Zakon o VM[[83]](#footnote-83) propisuje da VM podnosi godišnje izvještaje o svom radu Parlamentarnoj skupštini najmanje jednom godišnje, uključujući i izvještaje vezane za budžet. Parlamentarna skupština može zatražiti od VM da dostavi posebne izvještaje o određenim pitanjima.

GS priprema kvartalne izvještaje o provedbi GPR-a i podnosi godišnji izvještaj VM i parlamentu. Prema GPR-u, oni uključuju stavke informativne prirode u različitim godišnjim i tematskim izvještajima i izvještajima o provedbi strategija. Rasprave o tri izvještaja o strategiji planiralo je VM u njihovom GPR-u za 2013. godinu odnosno četiri u 2014. godini. Iako su postojeći izvještaji javno dostupni, ni izvještaj o radu VM ni izvještaj o budžetu ne sadrže informacije o rezultatima postignutim u skladu s utvrđenim ciljevima politike ili indikatorima ishoda.

S obzirom na to da ne postoji redovan izvještaj o pitanjima vezanim za EI,[[84]](#footnote-84) a izvještaji o sektorskim strategijama nisu dostavljeni na analizu, kao i zbog toga što u dostupnim izvještajima nisu date informacije o ishodima koji su u vezi s ciljevima zacrtanim politikama, već su navedeni samo postignuti izlazni rezultati – početna vrijednost indikatora mjere u kojoj izvještaji navode informacije o postignutim ishodima je 1.

**Iako zakonodavstvo propisuje standard za izvještavanje o radu VM na godišnjem nivou, uz izvještavanje o provedbi strategija, javno dostupni izvještaji pružaju samo ograničenu sliku evolucije različitih pitanja, zbog toga što ne uključuju postignute rezultate na ispunjenju ciljeva zacrtanih u politikama.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. Kao što je slučaj sa srednjoročnim fiskalnim planiranjem, VM BiH treba razviti sveobuhvatan pristup srednjoročnom planiranju i praćenju i u drugim oblastima, kako bi omogućilo usklađeno strateško djelovanje i prioritizaciju za cijelu zemlju.
2. GS treba osigurati da se svi propisi na godišnjem nivou provode i prate dosljedno i u skladu s prioritetima navedenim u srednjoročnim planovima rada VM te s prioritetima iz srednjoročnih strateških i finansijskih planova. Potrebno je osigurati stalno usklađivanje različitih planova.
3. Godišnje i srednjoročno planiranje na nivou države treba unaprijediti putem centralne koordinacije prijedloga GS-a.
4. Potrebno je razviti sveobuhvatan sistem praćenja svih godišnjih i srednjoročnih planova GS-a, s ciljem izrade redovnih izvještaja koji bi bili dostupni javnosti.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. VM BiH, vlade RS-a, FBiH i BD trebaju zajedno uspostaviti pristup srednjoročnom planiranju pitanja vezanih za EI koji će obuhvatiti cijelu zemlju.
2. GS treba dalje razviti sistem monitoringa na državnom nivou i osigurati da izvještaji uključuju informacije o rezultatima postignutim na ostvarenju ciljeva zacrtanih politikama.

**2.3. Ključni zahtjev: Vladine odluke i zakonodavstvo su transparentni, pravno usklađeni i dostupni javnosti; parlament nadzire rad vlade**

#### Početne vrijednosti

Procjena jesu li vladine odluke i zakonodavstvo transparentni, pravno usklađeni i dostupni javnosti i da li parlament nadzire rad vlade vrši se pomoću šest indikatora, podijeljenih između dva principa. Indikatori obuhvataju: omjer redovnih tačaka dnevnog reda koje su ministarstva dostavila blagovremeno za sjednicu vlade; transparentnost vladinog donošenja politika; broj zakona sa sudskim presudama protiv vlade tokom date godine; omjer zakona koje je predložila vlada i usvojio parlament unutar jedne godine; mjeru u kojoj postoji mehanizam planiranja unaprijed između vlade i parlamenta; broj izvještaja o zakonima ili provedbi sektorskih reformi razmatranih od strane parlamenta.

Početne vrijednosti za većinu ovih indikatora nisu mogle biti utvrđene zbog nedovoljno informacija. Na analiziranom državnom nivou, pravni okvir propisuje zahtjeve za pripremu sjednica VM i jasno utvrđuje odgovornosti za osiguravanje usklađenosti s pravilima i zahtjevima. S izuzetkom pravnog nadzora, drugi formalni i važni zahtjevi su potpuno ispoštovani. Informacije o dnevnom redu formalnih sjednica vlade su javno dostupne i transparentne. Iako je formalna saradnja između VM BiH i Parlamentarne skupštine uspostavljena, planiranje unaprijed je ograničenog obima, kao i nadzor nad radom VM.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvantitativni** | 6 | Omjer redovnih tačaka na dnevnom redu koje su ministarstva dostavila blagovremeno[[85]](#footnote-85) za sjednicu vlade | 2014. |  |
| Nema podataka[[86]](#footnote-86) |
| 6 | Transparentnost vladinog donošenja politika[[87]](#footnote-87) | 2014. |  |
| Nije primjenjivo[[88]](#footnote-88) |
| 6 | Broj zakona sa sudskim presudama[[89]](#footnote-89) protiv vlade tokom date godine | 2014. |  |
| Nema podataka[[90]](#footnote-90) |
| 7 | Omjer zakona koje je predložila vlada i usvojio parlament unutar jedne godine | 2014. |  |
| Nema podataka92 |
| 7 | Mjera u kojoj postoji mehanizam planiranja unaprijed između vlade i parlamenta[[91]](#footnote-91) | 2014. |  |
| 3 |
| 7 | Broj izvještaja o provedbi zakona razmatranih od strane parlamenta | 2014. |  |
| 0 |

#### Analiza Principa

***Princip 6: Vladine odluke pripremaju se transparentno i zasnivaju se na profesionalnoj prosudbi administracije; osigurana je pravna usklađenost odluka***

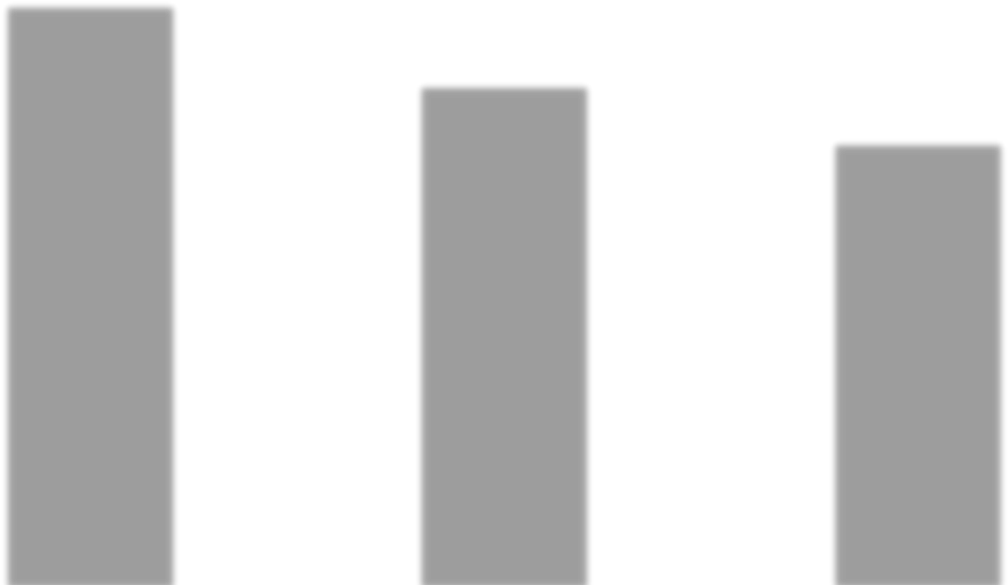
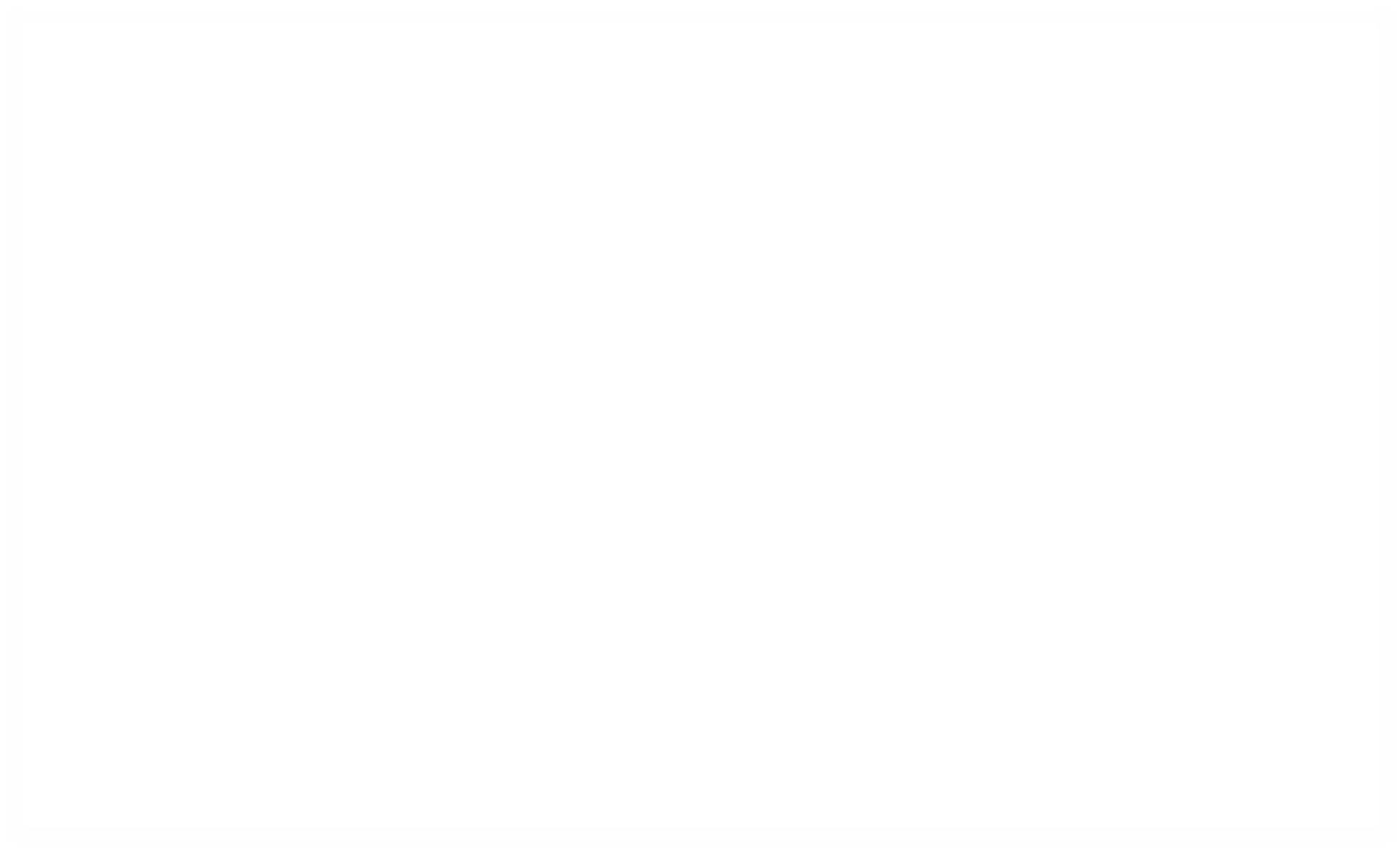
U skladu s Dejtonskim mirovnim sporazumom i važećim Ustavom BiH, struktura vlasti u BiH je kompleksna, ovlaštenja uže izvršne vlasti raspodijeljena su između VM BiH i vlada FBiH, RS-a i BD. Stoga ne postoji centralna uža vlada. Na državnom nivou, pravni okvir zakonodavnog procesa sastoji se od Zakona o VM, Poslovnika i Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH. Propisi su jasni i sveobuhvatni što se tiče zahtjeva koji prijedlozi moraju ispunjavati u svim aspektima (oblik, rokovi i proces konsultacije).

Nadležnosti za nadzor nad kvalitetom zakonodavstva propisane su Poslovnikom[[92]](#footnote-92) i obuhvataju konsultacije s Uredom za zakonodavstvo o pitanju usklađenosti sa Ustavom, zakonima BiH i metodološkim pristupom izradi nacrta zakonodavnih akata; sa MFT-om o pitanju fiskalnih efekata; sa DEI o pitanju EI i s Ministarstvom pravde (MP) o pitanjima vezanim za sankcije, organizaciju i funkcioniranje organa uprave BiH i njihove međusobne odnose te za pravila o unutrašnjem uređenju ministarstava, organa uprave i drugih tijela. DEP daje mišljenje o usklađenosti politika sa strateškim ciljevima zemlje, najčešće kroz proces procjene regulatornog uticaja (RIA)[[93]](#footnote-93). DEI daje mišljenje o usklađenosti prijedloga koje podnose institucije državnog nivoa sa EU *acquisom*[[94]](#footnote-94) i mišljenja o sektorskim strategijama koje podnose institucije državnog nivoa iz perspektive procesa EI. GS ima tehničku ulogu i provjerava da li su svi potrebni dokumenti priloženi uz prijedloge podnesene VM.

Zakon o VM[[95]](#footnote-95) i Poslovnik[[96]](#footnote-96) propisuju da dva koordinacijska tijela, Odbor za unutrašnju politiku i Odbor za ekonomiju, trebaju intenzivirati rasprave prije zasjedanja VM. Ovi odbori nisu bili aktivni tokom posljednje tri godine, a s radom su počeli nedavno, nakon uspostave novog VM.

U 2014. godini održano je 112 redovnih sjednica VM i devet vanrednih sjednica, sa 42–45 stavki na dnevnom redu svake sjednice. Zakonodavni nadzor osigurava Ured za zakonodavstvo time što svi dokumenti upućeni VM moraju biti propraćeni mišljenjem Ureda za zakonodavstvo; u 2014. godini Ured za zakonodavstvo pregledao je oko 1.300 prijedloga upućenih VM, od čega su 42 bili zakoni ili izmjene i dopune zakona.[[97]](#footnote-97) Ovo je uradilo osam stručnih zaposlenika Ureda za zakonodavstvo. Fiskalni nadzor nije toliko dobro razvijen. Postoje slučajevi kada se prijedlozi razmatraju uz pozitivno mišljenje MFT-a, čak i kada je fiskalni uticaj tih prijedloga očigledno značajan.[[98]](#footnote-98)

### Slika 6. Broj regulatornih stavki dostavljenih Generalnom sekretarijatu od strane ministarstava u posljednjem kvartalu 2012, 2013. i 2014. godine



253

218

193

0

50

100

150

200

250

300

2012.

2013.

2014.

Izvor: Generalni sekretarijat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine

GPR je glavni dokument koji omogućava javnosti da prati planirani rad vlade, a praksa VM da unaprijed objavljuje dnevni red formalnih sjednica je za svaku pohvalu.

Zbog nedostatka informacija, nije bilo moguće utvrditi početne vrijednosti za omjer redovnih tačaka dnevnog reda pravovremeno dostavljenih ministarstvima ili za broj zakona sa sudskim presudama protiv vlade. Svjetski ekonomski forum nije uključio BiH u *Indeks konkurentnosti za 2014. godinu*, zbog nedostupnosti podataka. Iz tog je razloga početna vrijednost indikatora za transparentnost vladinog donošenja politika navedena kao: “Nije primjenjivo”.

**Pravni okvir propisuje zahtjeve za pripremu sjednica VM i jasno utvrđuje odgovornosti za osiguravanje usklađenosti s pravilima i zahtjevima. Pravni nadzor je osiguran, ali drugi formalni i važni zahtjevi nisu u potpunosti ispoštovani. Informacije o dnevnom redu formalnih sjednica vlade su javno dostupne.**

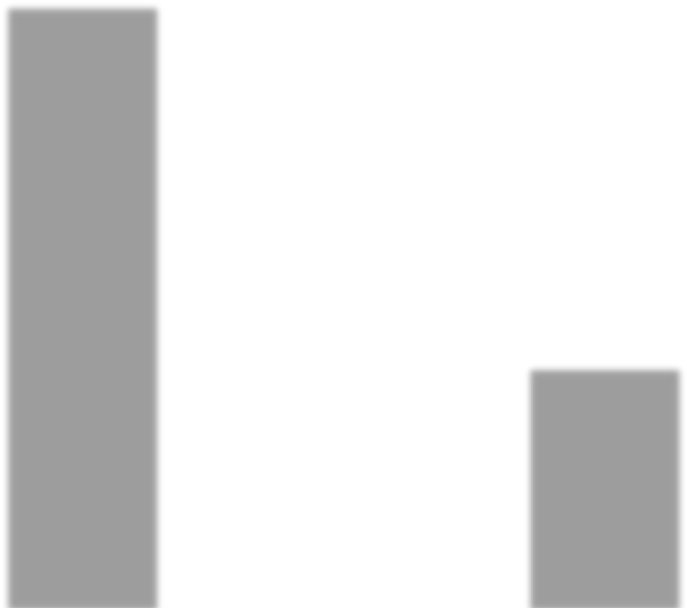
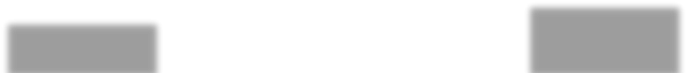
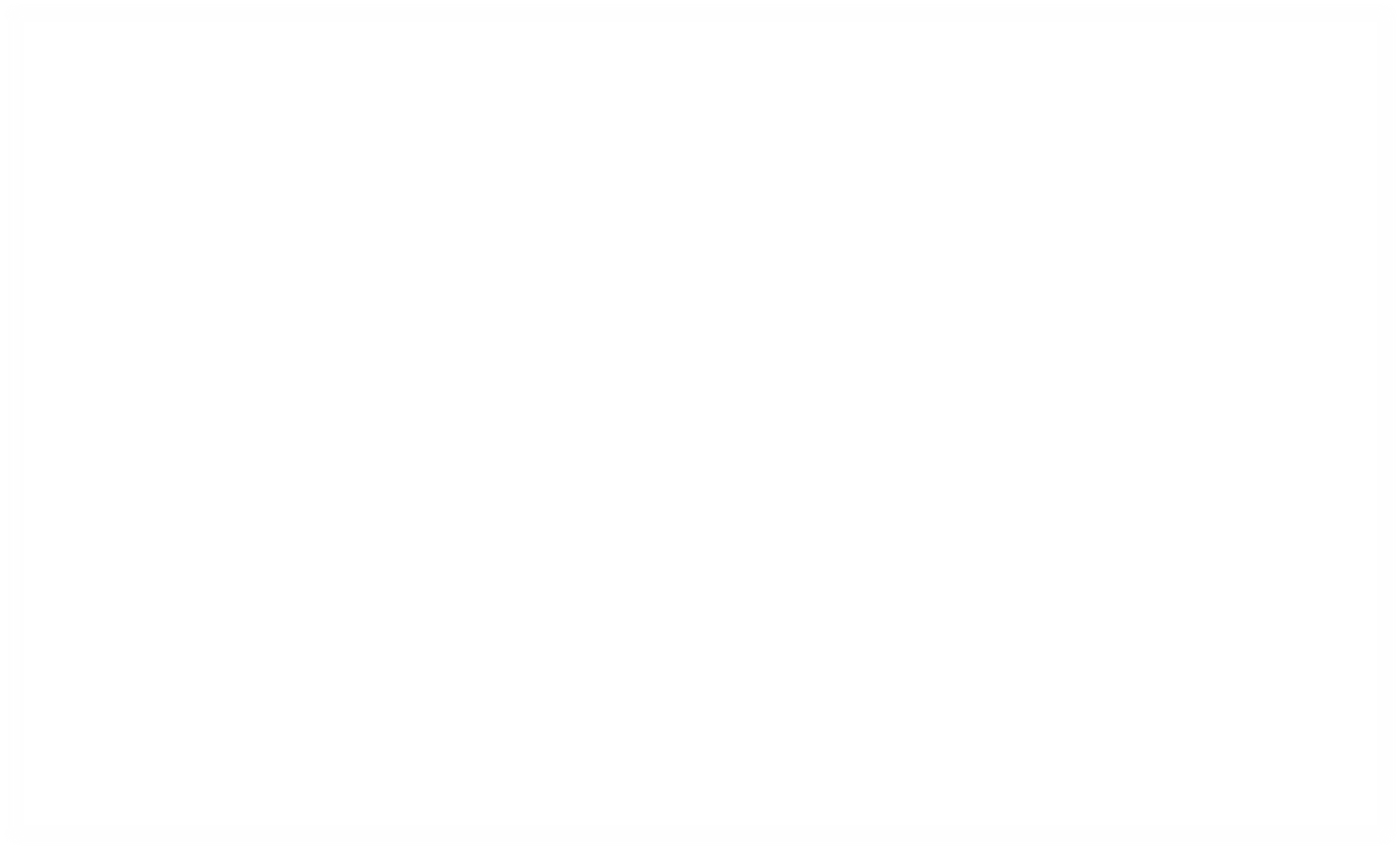
***Princip 7: Parlament nadzire vladino donošenje politika***

U BiH ne postoji samo jedan parlament s pravima i nadležnošću nad čitavom državom.[[99]](#footnote-99) Na državnom nivou, odnos između Parlamentarne skupštine i VM utvrđen je Poslovnikom o radu VM i Zakonom o VM. Državna Parlamentarna skupština ima na raspolaganju nekoliko mogućnosti za nadzor nad radom vlade. Ima pravo da traži posebne izvještaje o određenim pitanjima, naprimjer o izradi prijedloga nacrta zakona, drugih akata i materijala. Članovi VM imaju pravo i obavezu da učestvuju na sjednicama vijeća i radnih odbora Parlamentarne skupštine BiH. VM će odgovoriti na pitanja koja postave članovi Parlamentarne skupštine.[[100]](#footnote-100) Poslovnikom o radu[[101]](#footnote-101) VM predviđeno je da VM parlamentu podnosi godišnji izvještaj o svom radu.

Zbog nedostatka informacija, nije bilo moguće ocijeniti omjer zakona koje je predložila vlada i usvojio parlament u roku od jedne godine. Međutim, prema informacijama primljenim od Parlamentarne skupštine, u 2014. godini doneseno je 14 zakona i amandmana, dok je u 2013. godini usvojeno 35 zakona i amandmana.

### Slika 7. Zakoni koje je donijela Parlamentarna skupština u 2013. i 2014. godini

Izvor: Parlamentarna skupština



3

4

35

14

0

10

20

30

40

2013.

2014.

Novi zakoni

Amandmani

Početna vrijednost indikatora mjere postojanja mehanizma planiranja unaprijed između vlade i parlamenta je 3. Parlamentarna skupština i VM sarađuju na godišnjem nivou, na kratkoročnom planiranju programa rada Parlamentarne skupštine kroz dostupnost GPR-a. U GS-u je jedna osoba zadužena za saradnju između VM i Parlamentarne skupštine, a druga je osoba zadužena za korespondenciju s Parlamentarnom skupštinom.

Početna vrijednost indikatora za broj izvještaja o provedbi zakona razmatranih od strane parlamenta je 0, pošto nijedan takav izvještaj nije dostavljen Parlamentarnoj skupštini niti je razmatran.

**Mogućnosti nadzora Parlamentarne skupštine nad zakonodavstvom su definirane. Međutim, planiranje unaprijed i dijalog između VM i Parlamentarne skupštine prilično su formalni i zasnovani su na kratkoročnoj perspektivi. Odgovornost i izvještavanje VM prema Parlamentarnoj skupštini o provedbi zakonodavstva se ne provodi.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. GS treba osigurati da se u procesu pripreme odluka u VM poštuju svi formalni i važni zahtjevi. Ukoliko je potrebno, GS treba vratiti predmete koji ne zadovoljavaju zahtjeve za razmatranje od strane VM.
2. VM treba donijeti Odluku o pripremi, procjeni uticaja i odabiru politike u postupku izrade akata i unaprijediti odredbe vezane za procjenu fiskalnog uticaja.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. VM treba Parlamentarnoj skupštini dostaviti informacije o srednjoročnim strateškim planovima i ciljevima VM u smislu stvarne realizacije sektorskih strategija i važnih zakona i politika.

**2.4. Ključni zahtjev: Inkluzivan proces izrade politika i zakonodavstva koji je utemeljen na dokazima omogućava postizanje utvrđenih ciljeva politike**

#### Početne vrijednosti

Procjena da li su politika i razvoj zakonodavstva inkluzivni i utemeljeni na dokazima, odnosno da li postižu zacrtane ciljeve, oslanja se na deset indikatora. Ovi indikatori uključuju: mjeru u kojoj su ministarstva orijentirana ka izradi politika; zaostatak u transpoziciji; broj godišnje transponiranih direktiva; mjeru u kojoj se razvoj politika oslanja na kvalitetnu upotrebu analitičkih alata; mjeru u kojoj se primjenjuju javne konsultacije; mjeru u kojoj se održavaju konsultacije između ministarstava; omjer osoblja koje pohađa obuku o izradi nacrta pravnih akata; broj zakona poništenih zbog pravne nedosljednosti ili neustavnosti; broj zakona koje je vlada vratila parlamentu; mjeru u kojoj je zakonodavstvo javno dostupno.

Vrijednosti indikatora pokazuju da su osnovni temelji politike uspostavljeni. Međutim, i dalje su prisutni izazovi vezani za izradu kvalitetnih politika i prijedloga zakonodavnih akata. Nedostatak koordinacije između državnog nivoa, entiteta i BD hendikep je koji otežava proces usklađivanja sa *acquisom*.[[102]](#footnote-102) Činjenica da odbori VM ne funkcioniraju i da je, prema regulativi, prije podnošenja materijala VM potrebno mišljenje samo polovine državnih ministarstava[[103]](#footnote-103) ne ide u prilog potpunim konsultacijama niti omogućava rješavanje sukoba prije sjednica VM. Tu su i problemi vezani za poštovanje propisa o konsultacijama.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 8 | Mjera u kojoj su ministarstva orijentirana ka izradi politika | 2014. |  |
| 3[[104]](#footnote-104) |
| 10 | Mjera u kojoj se proces izrade politika oslanja na  kvalitetnu upotrebu analitičkih alata | 2014. |  |
| 1[[105]](#footnote-105) |
| 11 | Mjera u kojoj se u izradi politika i zakonodavnih akata primjenjuju javne konsultacije | 2014. |  |
| 3[[106]](#footnote-106) |
| 11 | Mjera u kojoj se održava postupak konsultacije između ministarstava | 2014. |  |
| 2[[107]](#footnote-107) |
| 12 | Mjera u kojoj je primarno i sekundarno zakonodavstvo učinjeno javno dostupnim na centraliziran način | 2014. |  |
| 2 |
| **Kvantitativni** | 9 | Zaostatak u transpoziciji[[108]](#footnote-108) | 2014. |  |
| 0% |
| 9 | Broj godišnje transponiranih direktiva | 2014. |  |
| 33[[109]](#footnote-109) |
| 12 | Omjer[[110]](#footnote-110) osoblja koje je pohađalo obuku ili je imalo mentora za izradu nacrta pravnih akata tokom prethodne godine | 2014. |  |
| Nema podataka[[111]](#footnote-111) |
| 12 | Broj zakona poništenih zbog pravne  nedosljednosti ili neustavnosti u datoj godini | 2014. |  |
| Nema podataka[[112]](#footnote-112) |
| 12 | Broj zakona koje je vlada vratila parlamentu | 2014. |  |
| Nema podataka[[113]](#footnote-113) |

Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 8. Početna vrijednost za državu u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Mjera u kojoj je primarno i sekundarno zakonodavstvo učinjeno javno dostupnim na centraliziran način

Mjera u kojoj se u izradi politika i zakonodavnih akata primjenjuju javne konsultacije

Mjera u kojoj se proces izrade politika oslanja na kvalitetnu upotrebu analitičkih alata

Mjera u kojoj su ministarstva orijentirana ka izradi politika

Mjera u kojoj se održava postupak konsultacije među ministarstvima



#### Analiza Principa

***Princip 8: Organizacijska struktura, procedure i raspodjela osoblja u ministarstvima osiguravaju provedbu donesenih politika i zakonodavstva i ispunjavaju vladine ciljeve***

BiH na državnom nivou ima devet ministarstava nadležnih za izradu zakona, drugih propisa i generalnih akata iz svog djelokruga rada.[[114]](#footnote-114) Međutim, prema programu rada VM za 2014. godinu, agencije i instituti bili su odgovorni za izradu najmanje osam nacrta zakona (nacrt Zakona o metrologiji BiH od strane Instituta za mjeriteljstvo, izmjene i dopune Zakona o opojnim drogama i medicinskim sredstvima od strane Agencije za lijekove i medicinska sredstva, nacrt Zakona o porezu na dodanu vrijednost od strane Uprave za indirektno oporezivanje /UINO/ itd.). Djelokrug rada svih ministarstava propisan je Zakonom o ministarstvima. Osim toga, MP je nadležno za izvršenje zadataka “koji nisu u nadležnosti drugih ministarstava”.[[115]](#footnote-115) Unutrašnje uređenje ministarstava definirano je pravilnicima i sastoji se od sektora i odjela nadležnih za određene oblasti.[[116]](#footnote-116) Odjeli za politiku vode postupak izrade politika, a odjeli pravnih poslova pružaju podršku u izradi nacrta konkretnih propisa.[[117]](#footnote-117) DEI (ukoliko je uspostavljen[[118]](#footnote-118)) je odgovoran je za koordinaciju procesa integracija, što uključuje prevođenje i usklađivanje *acquisa.* Svi rukovodioci sektora (pomoćnici ministara) odgovaraju ministru ili njegovim/njenim zamjenicima.[[119]](#footnote-119) U ministarstvima ne postoje unutrašnja pravila za izradu politika i nacrta zakonodavstva. Informacije o broju zaposlenih u različitim sektorima i odjelima nisu bile dostupne.

Početna vrijednost za indikator mjere u kojoj su ministarstva orijentirana ka izradi politika je 3. Ocjena je takva zbog toga što su zadovoljena samo tri od pet potrebnih elemenata.[[120]](#footnote-120) Ministarstva nemaju unutrašnja pravila za izradu politika i zakonodavnih akata,[[121]](#footnote-121) a, s obzirom na to da podatak o broju zaposlenih potreban za analizu nije primljen, procenat zaposlenih u ministarstvima koji rade na izradi politika nije bilo moguće izmjeriti.

**Odgovornosti ministarstava – a naročito ministara – za izradu politika i pravnih propisa u njihovim područjima nadležnosti utvrđena su propisima. Unutrašnji pravilnici također propisuju i raspodjelu zadataka između sektora i odjela unutar ministarstava, ali ne definiraju postupak izrade politika unutar ministarstva. Podaci o zaposlenim u sektorima i odjelima nisu bili dostupni.**

***Princip 9: Procedure evropskih integracija i institucionalni poredak sastavni su dio procesa izrade politika i osiguravaju sistematsku i blagovremenu transpoziciju* acquisa**

U skladu sa članom 70. SSP-a,[[122]](#footnote-122) Bosna i Hercegovina se nalazi u obaveznoj fazi usklađivanja, koja je počela 16. juna 2008. godine, potpisivanjem SSP-a. S obzirom na obavezu da buduće zakonodavstvo postepeno učini kompatibilnim sa *acquisom*,VM usvojilo je Odluku o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva BiH sa EU *acquisom*.[[123]](#footnote-123) DEI je odgovoran za koordinaciju aktivnosti potrebnih za EI, uključujući i proces usklađivanja sa zakonodavstvom EU-a.[[124]](#footnote-124) Svi prijedlozi pravnih propisa koji se bave pravnim usklađivanjem moraju nositi oznaku “E” na prvoj stranici i sadržavati tabelu usklađenosti te izjavu o usklađenosti nacrta.[[125]](#footnote-125) Paket se dostavlja DEI-u, koji daje svoje mišljenje prije predstavljanja prijedloga VM.[[126]](#footnote-126)

Nedostatak djelotvorne koordinacije između državnog nivoa, entiteta i BD i dalje ostaje najveća prepreka usklađenosti sa zakonodavstvom EU-a. U skladu s Ustavom, državni nivo je odgovoran samo za određene političke oblasti, tako da se usklađivanje mora vršiti i na nivou entiteta i BD. Nepostojanje plana koji bi obuhvatio sve aktivnosti neophodne za usklađivanje na nivou čitave države ostaje razlog za zabrinutost.

Ministarstva su odgovorna za prevođenje *acquisa* u svom području nadležnosti. DEI je odgovoran za koordinaciju aktivnosti na prevođenju i izgradnji prevodilačkih kapaciteta.

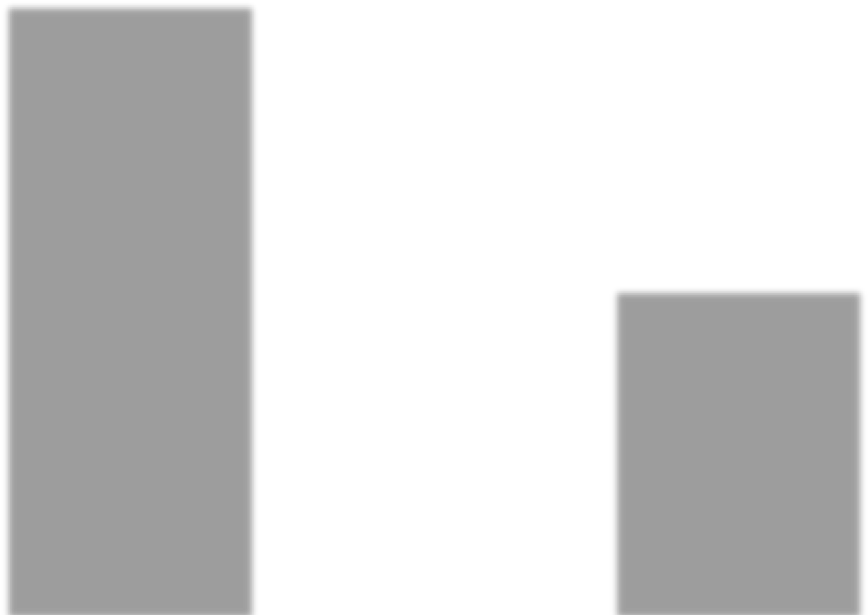
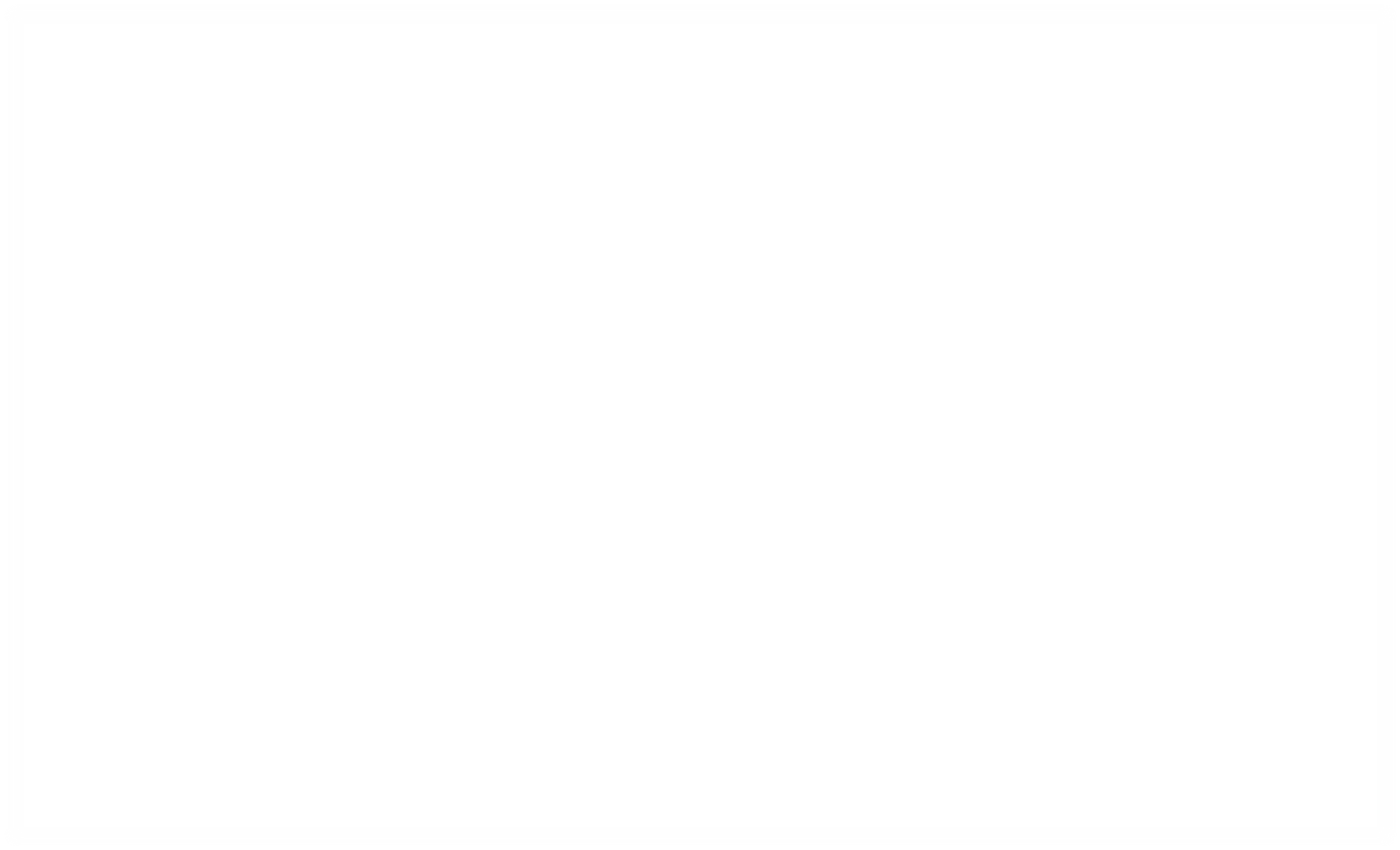
Koordinacija među ministarstvima na državnom nivou ugrađena je u sistem i na administrativnom i na političkom nivou,[[127]](#footnote-127) međutim njena upotreba u svrhu rješavanja sukoba se ne može ocijeniti.

Početna vrijednost indikatora za zaostatak u provedbi obaveza vezanih za EI je 0%, pošto je u GPR-u za 2013. godinu bilo deset obaveza koje se direktno odnose na transpoziciju određenih direktiva[[128]](#footnote-128) i nijedna nije prenesena u 2014. godinu. Na državnom nivou su u 2014. godini dostignuta 33 predmeta transpozicije, dok je u 2013. godini bilo dostignuto 62 predmeta.

### Slika 9. Broj godišnje transponiranih direktiva

Izvor:

Direkcija za evropske integracije



62

33

0

10

20

30

40

50

60

70

2013.

2014.

**Pravni okvir utvrđuje postupak za transponiranje *acquisa* na državnom nivou koji javna uprava poštuje, uključujući i upotrebu tabela usklađenosti. Međutim, nedostatak koordinacije između državnog nivoa, entiteta i BD na polju pravnog usklađivanja otežava čitav proces transpozicije koji je neophodan za uspjeh EI.**

***Princip 10: Izrada politika i proces izrade pravnih akata zasnovani su na dokazima i ministarstva redovno koriste procjenu njihovog učinka***

Pravila za izradu pravnih akata navode da svi prijedlozi propisa moraju biti popraćeni obrazloženjem koje sadrži, između ostalog, razloge za uvođenje propisa i obrazloženje izabrane politike,[[129]](#footnote-129) opis mehanizma provedbe, pojašnjenje finansijskih sredstava potrebnih za provedbu i finansijske efekte propisa.[[130]](#footnote-130) Ipak je moguće (ukoliko prijedlog propisa ne zahtijeva obrazloženje po svim propisanim oblastima) da obrazloženje ne obuhvati sve potrebne elemente. Na kraju, ukoliko ponuđene informacije nisu potpune, na tijelu nadležnom za donošenje propisa ostaje da od autora zahtijeva dodatne podatke.[[131]](#footnote-131)

Propisani standardi za sadržaj obrazloženja se u praksi ne prate. Ne opisuju se alternative za izabranu politiku, ne navode se mehanizmi provedbe i ne procjenjuju se troškovi povezani s provedbom i drugi finansijski efekti.[[132]](#footnote-132) MFT, koji je odgovoran za davanje mišljenja o finansijskim implikacijama, često daje pozitivno mišljenje o obrazloženjima, čak i ako u njima nisu navedeni ni očigledni finansijski efekti, ukoliko nisu tražena dodatna sredstva iz državnog budžeta za njihovu provedbu.[[133]](#footnote-133) Na osnovu navedenih faktora, početna vrijednost indikatora za mjeru u kojoj se proces izrade politika oslanja na kvalitetnu upotrebu analitičkih alata je 1, s obzirom na to da se koriste samo jednostavni alati, a i oni samo povremeno.

**Važeći propisi propisuju obavezu utvrđivanja alternativnih rješenja i njihovih troškova i prednosti te analizu fiskalnih efekata, međutim u praksi se to ne provodi. Odgovornost za okvirnu kontrolu kvaliteta analize koja prati prijedloge (odnosno obrazloženja) leži na organu koji usvaja prijedlog, a MFT bi trebao dati svoje mišljenje o procjeni fiskalnih efekata prijedloga. Ove uloge izvršavaju se samo u formalnom smislu.**

***Princip 11: Politike i zakonodavstvo izrađeni su na inkluzivan način, koji omogućava aktivno učešće društva i koordinacijske perspektive unutar vlade***

Javne konsultacije predviđene su Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa. Minimalni zahtjevi[[134]](#footnote-134) za javne konsultacije o primarnom zakonodavstvu uključuju objavu nacrta na internetskoj stranici ministarstva u trajanju od petnaest dana, uz mogućnost podnošenja komentara putem interneta.[[135]](#footnote-135) Dopis s obrazloženjem prijedloga treba spomenuti primljene komentare i odluku o njihovu prihvatanju ili odbijanju. Osim toga, ministarstva su dužna objavljivati svoje godišnje planove za zakonodavne inicijative na svojim internetskim stranicama.[[136]](#footnote-136) Kada se nacrt zakonodavstva podnosi VM na usvajanje, predlagač mora potvrditi da su minimalni zahtjevi za konsultacije ispunjeni i objaviti potvrdu toga na svojoj internetskoj stranici. U nedostatku takve potvrde, VM može odbiti da stavi prijedlog na dnevni red. U skladu s važećim propisima, obavezne javne konsultacije mogu se izostaviti u vanrednim situacijama.[[137]](#footnote-137)

U praksi, na osnovu analize internetskih stranica na uzorku ministarstava,[[138]](#footnote-138) plan zakonodavnih inicijativa pronađen je samo na stranici Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO). Informacije o tekućim i nedavnim konsultacijama (uključujući i potvrdu o zadovoljenju minimalnih zahtjeva za javne konsultacije o prijedlozima podnesenim vladi) nisu kompletne.[[139]](#footnote-139) Predstavnici nevladinih organizacija (NVO) potvrdili su da se obaveza provođenja javnih konsultacija ne izvršava potpuno, što uključuje i pravilo da prijedlozi ne mogu biti stavljeni na dnevni red u nedostatku potvrde o zadovoljenju minimalnih zahtjeva za javne konsultacije. Bez obzira na to, smatra se da se javne konsultacije redovno provode, ali s različitim stepenom kvaliteta. Postoji važeći propis koji propisuje jasne procedure za javne konsultacije; provedba je redovna, ali ne i potpuna. Stoga je početna vrijednost indikatora za mjeru u kojoj se u izradi politika i zakonodavnih akata primjenjuju javne konsultacije 3.

Treba se postaviti standard kvaliteta, ali nedostaju utvrđene adekvatne alternative. Jedine opcije koje sadrži su: ne uraditi ništa, donijeti izmjene i dopune postojećeg zakona ili donijeti novi zakon, a analizom nisu utvrđeni troškovi povezani s provedbom bilo kojih monetiziranih benefita (od porasta investicija i sl.).

Prema Poslovniku o radu VM, materijali se moraju dostaviti u četiri relevantna ministarstva[[140]](#footnote-140) (od ukupno devet ministarstava), a Ured za zakonodavstvo i DEI daju svoje mišljenje prije njihovog dostavljanja VM.[[141]](#footnote-141) Ministarstva su obavezna dostaviti svoje mišljenje u roku od deset dana. Tokom diskusija s predstavnicima uzorka ministarstava postalo je očigledno da se radne grupe formirane za potrebe razrade politika i nacrta pravnih propisa koriste kao vid konsultacija između ministarstava, kao i između državnog nivoa, entiteta i BD. Međutim, nisu dostavljene informacije o načinu informiranja VM o mišljenjima datim za određeni prijedlog i ishodima procesa konsultacije između ministarstava.[[142]](#footnote-142)

Početna vrijednost indikatora za mjeru u kojoj se održava postupak konsultacije između ministarstava je 2. Propisi kojima se osigurava koordinacija na nivou vlade postoje, ali je njihova provedba nedosljedna a stepen informiranosti VM o rezultatima ovih procesa nije poznat.

**Postoje propisi o načinu provedbe javnih konsultacija i konsultacija između ministarstava. Sveobuhvatna Pravila za konsultacije ne provode se u potpunosti, s obzirom da neki od nacrta nisu prošli ovu proceduru a ishodi konsultacija nisu dostavljeni svim akterima. Postupak konsultacije između ministarstava provodi se samo djelimično, s obzirom na to da mehanizmi za koordinaciju i rješavanje sukoba predviđeni za više upravne i političke nivoe (odbori) nisu funkcionalni i počeli su s radom tek nedavno, te nije jasno kako su informacije o rezultatima konsultacija između ministarstava dostavljeni VM.**

***Princip 12: Zakonodavstvo je konzistentno po svojoj strukturi, stilu i terminologiji; zahtjevi koji se odnose na izradu pravnih akata primjenjuju se dosljedno u svim ministarstvima; zakonodavstvo je dostupno javnosti***

Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa predstavljaju smjernice za izradu nacrta pravnih propisa na državnom nivou. Pravila definiraju standarde strukture i stila pravnih propisa. Ured za zakonodavstvo i VM odgovorni su za davanje pravnog mišljenja o materijalima dostavljenim VM o pitanju metodološke usklađenosti u postupku izrade i usklađenosti s Ustavom i zakonima BiH.[[143]](#footnote-143) Osoblje Ureda za zakonodavstvo koje radi na davanju mišljenja sastoji se od osam zaposlenih. Glavni problemi u dostavljenim prijedlozima tiču se tehnike izrade nacrta pravnih propisa.[[144]](#footnote-144) Ured za zakonodavstvo trenutno daje mišljenje samo o nacrtima zakona i pravnih propisa koje donosi VM. Ne postoji sistem kontrole kvaliteta sekundarnog zakonodavstva koje donose sama ministarstva.

Ured za zakonodavstvo osigurava objavu svih propisa koje je usvojilo VM u “Službenom glasniku”.

“Službeni glasnik” dostupan na internetu sadrži zakonodavne akte koje su usvojili Parlamentarna skupština i VM te pravne propise koje donosi FBiH i Kanton Sarajevo.[[145]](#footnote-145) “Službeni glasnik” ne sadrži prečišćeni tekst propisa.[[146]](#footnote-146) Svi primarni i sekundarni zakonodavni akti su dostupni, ali nisu svi dostupni u elektronskoj verziji i u prečišćenom obliku. Stoga je početna vrijednost indikatora za mjeru u kojoj je primarno i sekundarno zakonodavstvo učinjeno javno dostupnim na centraliziran način 2.

Tokom 2014. godine, 21 javni službenik je pohađao obuku o izradi nacrta pravnih propisa (isti broj kao i u 2013. godini), ali iz razloga što nije moguće utvrditi ukupan broj zaposlenih u javnoj upravi koji se bavi izradom nacrta pravnih propisa, nije moguće utvrditi ni omjer obučenog osoblja. Nisu dostupni podaci o godišnjem broju zakona poništenih od strane sudova po osnovu pravne nedosljednosti ili neustavnosti, niti za broj zakona vraćenih u VM od strane parlamenta.

**Zahtjevi za izradu nacrta pravnih propisa su definirani, a Ured za zakonodavstvo odgovoran je za utvrđivanje poštovanja pravila u praksi, za propise donesene i usvojene od strane VM. Zakonodavstvo na državnom nivou (i u jednom entitetu) dostupno je iz jednog izvora, ali ne uvijek u elektronskoj verziji i u prečišćenom obliku.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. GS VM treba preuzeti aktivniju ulogu u provjeri da li materijali dostavljeni VM zadovoljavaju kriterije utvrđene Pravilima o konsultacijama. GS također treba provjeriti da li internetske stranice ministarstava zadovoljavaju zahtjeve ovih pravila.
2. Nacrt Odluke o pripremi, procjeni uticaja i odabiru politike u postupku izrade akata potrebno je usvojiti i provesti korak po korak, počevši od prijedloga koji nose značajne posljedice.
3. VM, zajedno s Parlamentarnom skupštinom, treba početi s izradom prečišćenog teksta najvažnijih zakona.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

Parlamentarna skupština, zajedno sa VM BiH, treba napraviti zajednički portal za objavljivanje svih pravnih propisa usvojenih od strane organa vlasti na državnom nivou i zakonodavstva entiteta i BD.

Bosna i Hercegovina

Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima



3

Državna služba

i upravljanje

ljudskim potencijalima

# DRŽAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA

## 1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014. – APRIL 2015.

**1.1. Trenutna situacija**

Postoje odvojeni zakoni o državnoj službi doneseni na nivou Države[[147]](#footnote-147), FBiH[[148]](#footnote-148), RS-a[[149]](#footnote-149) i BD[[150]](#footnote-150). U FBiH, nakon presude Ustavnog suda br. U-27/09 od 20. aprila 2010. godine, kojom se isključiva nadležnost nad upravnim pitanjima prenosi na kantone, tri kantona su usvojila vlastite zakone o državnoj službi, dva kantona su usvojila Zakon o državnoj službi (ZDS) FBiH, jedan kanton donio je odluku o prihvatanju ZDS FBiH kao privremenog rješenja, dok četiri kantona još nisu ispunila ovaj pravni vakum koji je nastao prije pet godina. Ova situacija dalje fragmentira sistem javnih usluga u BiH i time otežava razvoj profesionalne i koherentne državne službe.

Horizontalni djelokrug državne službe[[151]](#footnote-151) je, bez obzira na različite zakone o državnoj službi, adekvatan. Većina elemenata iz materijalnog djelokruga koji obuhvata državna služba prisutna je u primarnom zakonodavstvu. Vertikalni djelokrug, naročito u državnim institucijama, daje razloge za zabrinutost, pošto iz državne službe nisu isključene političke pozicije.

Što se tiče efikasnosti, stvaranje do deset novih agencija za državnu službu i upravljanje ljudskim potencijalima (HRM) u FBiH, povrh već postojeće četiri (na nivou države, entiteta i BD), protivno je zajedničkom usmjerenju zemalja EU-a i OECD-a, koje teži uspostavi zajedničkih centara za državnu službu.[[152]](#footnote-152) Kad je u pitanju pravna predvidljivost, građani koji žele da se prijave u državnu službu u FBiH susreću se s različitim režimima zapošljavanja, što rezultira neizvjesnošću u smislu načina vođenja procesa upravljanja ljudskim potencijalima.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) nadležna je za usmjeravanje reformi u oblasti promocije integriteta i prevencije korupcije širom BiH,[[153]](#footnote-153) ali tek od 2014. godine aktivno djeluje na državnom nivou, gdje se planovi integriteta i planovi za borbu protiv korupcije pojedinih institucija uglavnom usvajaju. Međutim, Agencija ima ograničena ovlaštenja za provedbu ovih planova.

**1.2. Najvažniji pomaci**

Skupština BD je 26. februara 2014. godine donijela novi Zakon o državnoj službi u organima uprave BD BiH, koji zamjenjuje raniji ZDS BD BiH iz 2006. godine.[[154]](#footnote-154) VM BiH, Vlada FBiH i Vlada RS-a ne navode značajnije pomake.

Četiri glavna tijela za koordinaciju i rukovođenje državnom službom su pod okriljem Nadzornog tima za RAP1 Strategije reforme javne uprave u oblasti HRM zajedno radila na izradi “Okvira za zajedničku politiku HRM na svim nivoima uprave u BiH”. Međutim, VM BiH, Vlada FBiH i Vlada RS-a još nisu usvojili dokument zajedničke politike, što otežava opsežnu i garantiranu provedbu zajedničkih principa HRM u državnoj službi na ravnomjeran način u javnoj upravi u čitavoj BiH. Vlada BD usvojila je dokument Zajedničke politike 15. januara 2015. godine.

## 2. ANALIZA

Ova analiza obuhvata sedam principa iz oblasti državne službe i HRM, grupisanih u dva ključna zahtjeva.[[155]](#footnote-155) Za svaki ključni zahtjev date su početne vrijednosti za indikatore iz okvira za monitoring definiranog u Principima. Principi obuhvataju sve elemente relevantne za državnu službu: djelokrug i pravni okvir državne službe; profesionalno zapošljavanje, obučavanje i ocjenu rada; korektan i transparentan platni sistem te promociju integriteta i prevenciju korupcije.

**2.1. Ključni zahtjev: Djelokrug državne službe jasno je definiran i primjenjuje se u praksi, tako da postoji politika, pravni okvir i institucionalno uređenje za profesionalnu državnu službu**

### *Početne vrijednosti*

Djelokrug državne službe ocijenjen je pomoću tri kvalitativna indikatora koja se odnose na djelokrug predviđen zakonodavstvom, koherentnost i profesionalizam pravnog okvira i politika te institucionalne postavke koje omogućavaju dosljednu praksu u HRM u svim organizacijama.

Fragmentacija sistema državne službe i pravnog okvira i dalje predstavlja problem. Zajednički okvir politike za razvoj HRM u državnoj službi u institucijama države, entiteta i BD dogovoren je na ekspertnom nivou, ali nije usvojen, osim od Vlade BD; četiri od deset kantona u FBiH nisu donijela zakon o državnoj službi. Institucionalno uređenje, naročito na nivou države i FBiH, ne postavlja jasno određivanje političke odgovornosti za državnu službu.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
|  |  | Mjera u kojoj je djelokrug državne službe adekvatan, jasno definiran i primijenjen u praksi | 2014. | 2 |
| **Kvalitativni** | 1 |
| 2 | Stepen uspostave i provedbe okvira politika i pravnog okvira za profesionalnu i koherentnu državnu službu | 2014. | 2 |
| 2 | Mjera u kojoj institucionalno uređenje omogućava dosljedne HRM prakse u cjelokupnoj državnoj službi | 2014. | 2 |

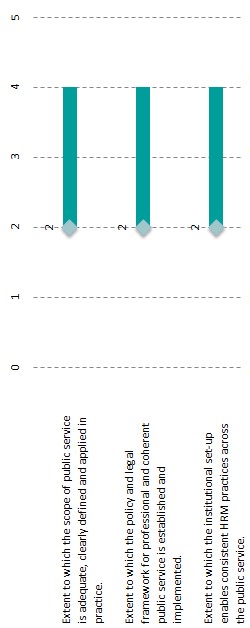
Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 1. Početna vrijednost za državu u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Mjera u kojoj institucionalno uređenje omogućava dosljedne HRM prakse u cjelokupnoj državnoj službi

Stepen uspostave i provedbe okvira politika i pravnog okvira za profesionalnu i koherentnu državnu službu

Mjera u kojoj je djelokrug državne službe adekvatan, jasno definiran i primijenjen u praksi



#### Analiza Principa

***Princip 1: Djelokrug državne službe je adekvatan, jasno definiran i primjenjuje se u praksi***

U BiH postoje različiti zakoni o državnoj službi za institucije države (ZDS BiH)[[156]](#footnote-156), Federacije (ZDS FBiH)[[157]](#footnote-157), RS-a (ZDS RS)[[158]](#footnote-158) i BD (ZDS BD)[[159]](#footnote-159). Presuda Ustavnog suda FBiH iz 2010. godine[[160]](#footnote-160) o autonomiji kantona dodatno je doprinijela fragmentaciji sistema državne službe. Ova presuda ugrožava dva principa163 upravnog prava: efikasnost te pouzdanost i predvidljivost primjene procesa ljudskih potencijala (HR). Kad je u pitanju efikasnost, dovodi do toga da svaki kanton ima svoj sistem državne službe i paralelne HR procese. Nastanak različitih kantonalnih zakona vodi do nedostatka pouzdanosti i predvidljivosti zakonodavstva u smislu nedovoljne homogenosti u primjeni zakonodavstva i HR procesa. To čak otežava i inače jednostavan premještaj državnih službenika iz jednog kantona u FBiH u drugi. U ovom prijelaznom periodu tri su kantona (Unsko-sanski, Zapadnohercegovački i Posavski) donijela svoje zakone o državnoj službi, dva kantona (Tuzlanski i Sarajevo) usvojila su ZDS FBiH, jedan kanton (Bosansko-podrinjski/Goražde) donio je odluku o prihvatanju ZDS-a FBiH kao privremenog rješenja, a četiri kantona uopće nisu riješila ovo pitanje.[[161]](#footnote-161)

Definicije državnih službenika i javnih službenika utvrđene su u ZDS-u, ali se definicija državne službe zasniva na institucionalnim, a ne na suštinskim kriterijima.[[162]](#footnote-162) Zakonodavstvo ne pravi jasnu razliku između državnih službenika i namještenika u FBiH.[[163]](#footnote-163)

Generalno gledano, horizontalni djelokrug državne službe je u ZDS-u[[164]](#footnote-164) adekvatno definiran, a nekoliko izuzetaka odnosi se uglavnom na zakonodavne i sudske institucije, ali i na organizacije poput regulatornih agencija, koje bi trebale biti podložne zakonu o državnoj službi ili primjenjivati iste principe. Većina elemenata iz materijalnog djelokruga koji obuhvata državna služba prisutna je u primarnom zakonodavstvu.

Državni službenici (16.600 u 2014. godini[[165]](#footnote-165)) predstavljaju 8,8% zaposlenih u javnom sektoru[[166]](#footnote-166) (189.110 u 2014. godini) i 1,5% ukupne radne snage[[167]](#footnote-167) (1.120.000 u 2014. godini).[[168]](#footnote-168)

**Slika 2. Broj zaposlenih u državnoj službi izražen kao procenat radne snage i broj zaposlenih u javnom sektoru,**

**2012–2014.**

1,4

1,4

1,5

8,7

8,8

8,8

0

2

4

6

8

10

2012.

2013.

2014.

**%**

Broj zaposlenih u

državnoj službi

kao procenat

radne snage

Broj zaposlenih u

državnoj službi

kao procenat zaposlenih

u javnom sektoru

Izvori: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine; agencije za državnu službu na nivou države, FBiH i RS-a; Pododjeljenje za upravljanje ljudskim potencijalima Vlade BD

**Slika 3. Broj zaposlenih u državnoj službi izražen kao procenat radne snage, 2012–2014.**

16,3

16,3

16,9

15

16

16

17

17

2012.

2013.

2014.

**%**

Izvori: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine; agencije za državnu službu na nivou države, FBiH i RS-a; Pododjeljenje za upravljanje ljudskim potencijalima Vlade BD

Razgraničenje između politike i državne službe ne odražava se na adekvatan način u zakonodavstvu koje se odnosi na državnu službu. Prvo, nekoliko zakona o državnoj službi u BiH regulira status savjetnika, što su političke pozicije i čiji status bi trebao biti reguliran posebnim propisima.[[169]](#footnote-169) Drugo, viši izvršni rukovodioci državnih institucija postavljaju se s maksimalnim fiksnim mandatom od pet plus pet godina,[[170]](#footnote-170) a neki viši zvaničnici u RS-u postavljaju se za fiksni mandat,[[171]](#footnote-171) dok se različite odredbe primjenjuju u FBiH i u BD.

Ovi faktori rezultiraju početnom vrijednošću 2 za kvalitativni indikator djelokruga državne službe u 2014. godini.

**Fragmentacija sistema državne službe predstavlja izazov jedinstvu pružanja javnih usluga. Horizontalni djelokrug državne službe u BiH je adekvatan. Vertikalni djelokrug, naročito u državnim institucijama, daje razloge za brigu, pošto iz državne službe nisu isključene političke pozicije.**

***Princip 2: Uspostavljen je okvir politika te pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu službu i primjenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava konzistentne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim potencijalima širom državne službe***

Strategija za PAR[[172]](#footnote-172) istekla je 2014. godine, a novi strateški okvir za PAR još nije donesen. Inicijativa za usklađivanje HRM u pogledu ključnih dimenzija i principa rezultirala je nacrtom dokumenta pod nazivom “Okvir zajedničke politike HRM na svim nivoima uprave u BiH”, koji su izradili eksperti iz institucija države, FBiH, RS-a i BD (uglavnom rukovodioci centralnih jedinica za koordinaciju i upravljanje državnom službom). Dokument je podržan 14. aprila 2014. godine, od strane Nadzornog tima RAP1 Strategije PAR-a[[173]](#footnote-173) iz oblasti HRM, ali nije usvojen od strane VM na državnom nivou niti od strane Vlade FBiH i Vlade RS-a. Jedino je Vlada BD ovaj dokument usvojila[[174]](#footnote-174) kao zajednički okvir politike državne službe u BiH.

Uz manje razlike, slično primarno zakonodavstvo o državnoj službi usvojeno je na nivou države, FBiH, RS-a i BD. Svi ovi zakonodavni akti[[175]](#footnote-175) eksplicitno ili implicitno utvrđuju principe upravnog prava.[[176]](#footnote-176) Veliki propust u primjeni ovih principa predstavlja pravna sigurnost. Naprimjer, ZDS FBiH[[177]](#footnote-177) izmijenjen je i dopunjen više od šest puta od njegovog donošenja 2002. godine; isti problem postoji i kod drugih ZDS-ova. Izmjene i dopune utiču na određeni broj članova i različite HRM procese koje rukovodioci za HR u organima uprave moraju stalno prilagođavati. Tako nastaje nizak stepen pravne sigurnosti, principa koji je potrebno očuvati.

Agencija za državnu službu (ADS) je centralna jedinica za koordinaciju i upravljanje državnom službom, u skladu s odgovarajućim članovima zakona o državnoj službi[[178]](#footnote-178) i sekundarnog zakonodavstva[[179]](#footnote-179) na nivou države, FBiH i RS-a. U BD, centralna nadležnost leži na Pododjeljenju za HRM Vlade BD. Nakon presude Ustavnog suda FBiH br. U-27/09, ADS FBiH nastavlja pružati svoje usluge u kantonima koji još nisu izradili nacrt svog zakona o državnoj službi. Agencije za državnu službu uspostavljene su kao statutarno nezavisni organi odgovorni samo prema svojoj vladi. Njihova je osnovna funkcija planiranje i provedba zapošljavanja i obučavanja u državnoj službi, održavanje registra državnih službenika te pružanje ekspertne podrške organima uprave u oblasti HRM. Rukovodioci centralnih jedinica za državnu službu se redovno sastaju kako bi unaprijedili saradnju i koordinaciju i razmijenili primjere dobre prakse u HRM.

Zakonom o državnoj službi se, međutim, ne dodjeljuju jasne političke odgovornosti za donošenje politika određenom ministru/ministarstvu, osim u RS-u, gdje je Ministarstvo uprave i lokalne samouprave nadležno za državnu službu. Svaki ADS zadužen je dostaviti vladi godišnji izvještaj i plan aktivnosti za narednu godinu (ADS BiH ih dostavlja VM, ADS FBiH Vladi FBiH, ADS RS-a Vladi RS-a).

Informacioni sistem za upravljanje ljudskim potencijalima (HRMIS), odnosno centralni registar državne službe, kako je predviđeno u ZDS BiH, ZDS FBiH, ZDS RS-a i ZDS BD,[[180]](#footnote-180) je uspostavljen. U praksi se svi ovi registri susreću s poteškoćama u realizaciji njihovog punog potencijala. Nedavne odluke Agencije za zaštitu podataka državnih institucija u BiH i FBiH rezultirale su poteškoćama u smislu upotrebe ovih registara državne službe kao alata za strateško planiranje i odlučivanje u državnoj službi i HRM.[[181]](#footnote-181) Naprimjer, u državnim je institucijama upotreba ličnih podataka trenutno zabranjena (npr. rezultati ocjene rada), dozvoljena je upotreba samo općih podataka o zapošljavanju i obukama;[[182]](#footnote-182) u Federaciji, ADS-ovi na različitim nivoima postavljaju različit stepen ograničenja pristupa informacijama.[[183]](#footnote-183) Ovaj problem u RS-u ne postoji, zbog toga što ne postoji otvoren pristup bilo kojim podacima; pravo pristupa ograničeno je na rukovodioca ADS-a i premijera. Konačno, informacije u registru su nepotpune i ne ažuriraju se redovno. Naprimjer, 96 tijela vlasti u FBiH provelo je postupak ocjene rada, ali je samo 20 njih ažuriralo registar državne službe.[[184]](#footnote-184)

Nezavisni nadzor nad provedbom ZDS-a je u FBiH i RS-u povjeren upravnim inspekcijama.[[185]](#footnote-185) Na nivou BiH i BD, upravne inspekcije su uspostavljene na osnovu relevantnog zakona o upravi.

S obzirom na gore analizirane faktore, početne vrijednosti kvalitativnih indikatora za politiku i pravni okvir, kao i za institucionalno ustrojstvo, su 2, u oba slučaja.

**Centralne jedinice za državnu službu zajedno su radile na uspostavljanju zajedničkog okvira za razvoj HRM, ali taj dokument nisu usvojili VM BiH, Vlada FBiH ni Vlada RS-a. Ovo otežava opsežnu i garantiranu provedbu zajedničkih principa HRM u državnoj službi ravnomjerno u javnoj upravi u čitavoj BiH.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. VM BiH i Vlada FBiH trebaju odrediti ministra odgovornog za donošenje politike u oblasti državne službe i staviti mu na raspolaganje potrebne alate kojima će se osigurati profesionalan i koherentan sistem državne službe.
2. ADS BiH, ADS FBiH i ADS RS-a, kao i Pododjeljenje za HRM Vlade BD BiH trebaju nastaviti s redovnom saradnjom na razvoju i provedbi akcionog plana “Okvir zajedničke politike HRM na svim nivoima uprave u BiH” čim VM BiH, Vlada FBiH i Vlada RS-a usvoje ovaj dokument.
3. ADS BiH i ADS FBiH bi, u saradnji s relevantnom agencijom za zaštitu podataka, trebale pronaći realno rješenje za uklanjanje prepreka koje otežavaju upotrebu HRMIS kao sredstva za strateško planiranje i odlučivanje u državnoj službi.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. Vlada FBiH treba osigurati da ADS ima dovoljne ovlasti i resurse da: 1) pruža uputstva, smjernice i savjetodavnu podršku kantonima u izradi i provedbi novih zakona o državnoj službi; 2) uskladi alate i praksu u HRM u svim organima uprave u FBiH.

**2.2. Ključni zahtjev: Profesionalnost državne službe osigurava se dobrim standardima u upravljanju i praksama upravljanja ljudskim potencijalima**

#### Početne vrijednosti

Profesionalizam se mjeri pomoću osam kvalitativnih i šesnaest kvantitativnih indikatora koji se odnose na meritorno zapošljavanje u državnoj službi i prekid radnog odnosa u državnoj službi, pravičan i transparentan platni sistem, profesionalno usavršavanje i ocjenu rada državnih službenika te mjere na promociji integriteta i prevenciji korupcije u državnoj službi.

Glavni izazovi, koji se odražavaju u početnim vrijednostima kvalitativnih indikatora, su sljedeći: trenutni pravni okvir oslabljuje posvećenost zapošljavanju državnih službenika na osnovu dokazane sposobnosti, uključujući i one na visokim rukovodećim pozicijama; platni sistem nije dosljedan u čitavoj javnoj upravi; strategije i planovi za obuku i usavršavanje postoje, ali obuku ne pohađaju svi državni službenici, iako na to imaju zakonsko pravo; ocjenjivanje radnog učinka uglavnom je formalnog karaktera; pravni okvir za integritet i disciplinu postoji i nema većih problema u njegovoj provedbi, ali se korupcija u zemlji i dalje smatra široko rasprostranjenom.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 3 | Stepen u kojem se sve faze zapošljavanja državnih službenika zasnivaju na principu dokazanih sposobnosti | 2014. |  |
| 3 |
| 3 | Stepen u kojem se raskid poslovnog odnosa s državnim službenicima zasniva na dokazanim sposobnostima | 2014. |  |
| 3 |
| 4 | Stepen do kojeg je spriječen politički uticaj na zapošljavanje i razrješavanje s dužnosti viših rukovodećih službenika u državnoj službi | 2014. |  |
| 2 |
| 5 | Stepen do kojeg je platni sistem za državne službenike pravičan i transparentan i primijenjen u praksi | 2014. |  |
| 3 |
| 6 | Stepen do kojeg je sistem obuke za državne službenike uveden i primijenjen u praksi | 2014. |  |
| 3 |
| 6 | Stepen do kojeg je sistem ocjene rada državnih službenika uveden i primijenjen u praksi | 2014. |  |
| 3 |
| 7 | Stepen do kojeg je uspostavljen i primijenjen u praksi sistem integriteta i borbe protiv korupcije u državnoj službi | 2014. |  |
| 3 |
| 7 | Stepen do kojeg su uspostavljeni disciplinski postupci protiv državnih službenika, u cilju promoviranja individualne odgovornosti i izbjegavanja proizvoljnih odluka | 2014. |  |
| 3 |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvantitativni** | 3 | Godišnja fluktuacija državnih službenika na nivou centralne administracije | 2014. | Nema podataka[[186]](#footnote-186) |
| 3 | Fluktuacija državnih službenika na nivou centralne administracije u roku od šest mjeseci nakon promjene vlade | 2014. |  |
| Nema podataka[[187]](#footnote-187) |
| 3 | Procenat upražnjenih radnih mjesta u državnoj službi na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem otvorenog konkursa | 2014. |  |
| Nema podataka[[188]](#footnote-188) |
| 3 | Procenat upražnjenih radnih mjesta u državnoj službi na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem internog konkursa | 2014. |  |
| Nema podataka[[189]](#footnote-189) |
| 3 | Procenat žena u državnoj službi na nivou centralne administracije | 2014. |  |
| Nema podataka[[190]](#footnote-190) |
| 3 | Procenat žena na višim rukovodećim pozicijama u državnoj službi na nivou centralne administracije | 2013. |  |
| Nema podataka[[191]](#footnote-191) |
| 3 | Procenat državnih službenika na nivou centralne administracije koji imaju drugačije etničko porijeklo u odnosu na opću etničku podjelu u državi prema posljednjem popisu stanovništva | 2014. |  |
| Nema podataka[[192]](#footnote-192) |
| 4 | Godišnja fluktuacija rukovodećih državnih službenika na nivou centralne administracije | 2014. |  |
| Nema podataka[[193]](#footnote-193) |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 4 | Fluktuacija rukovodećih državnih službenika na nivou centralne administracije u roku od šest mjeseci od promjene vlade | 2014. | Nema podataka[[194]](#footnote-194) |
| 4 | Procenat upražnjenih viših rukovodećih radnih mjesta na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem otvorenog konkursa | 2014. |  |
| Nema podataka[[195]](#footnote-195) |
| 4 | Procenat upražnjenih viših rukovodećih radnih mjesta na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem internog konkursa | 2014. |  |
| Nema podataka[[196]](#footnote-196) |
| 5 | Omjer prosječne godišnje naknade za više i nižerangirano profesionalno osoblje centralne vlade i naknade za radnike s tercijarnim obrazovanjem | 2014. |  |
| Nema podataka[[197]](#footnote-197) |
| 5 | Omjer prosječne godišnje naknade za više državne službenike centralne vlade i naknade za radnike s tercijarnim obrazovanjem | 2014. |  |
| Nema podataka[[198]](#footnote-198) |
| 7 | Indeks percepcije korupcije *Transparency Internationala* – broj bodova koji se odnosi na državu | 2014. |  |
| 39 |
| 7 | Percepcija građana o integritetu i vjerodostojnosti državne službe | 2014. |  |
| Nema podataka[[199]](#footnote-199) |
| 7 | Broj državnih službenika koji su osuđivani za koruptivna krivična djela | 2014. |  |
| Nema podataka[[200]](#footnote-200) |

Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 4. Početna vrijednost za državu u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Stepen do kojeg su uspostavljeni disciplinski postupci protiv državnih službenika, u cilju promoviranja individualne odgovornosti i izbjegavanja proizvoljnih odluka

Stepen do kojeg je uspostavljen i primijenjen u praksi sistem integriteta i borbe protiv korupcije u državnoj službi

Stepen do kojeg je sistem ocjene rada državnih službenika uveden i primijenjen u praksi

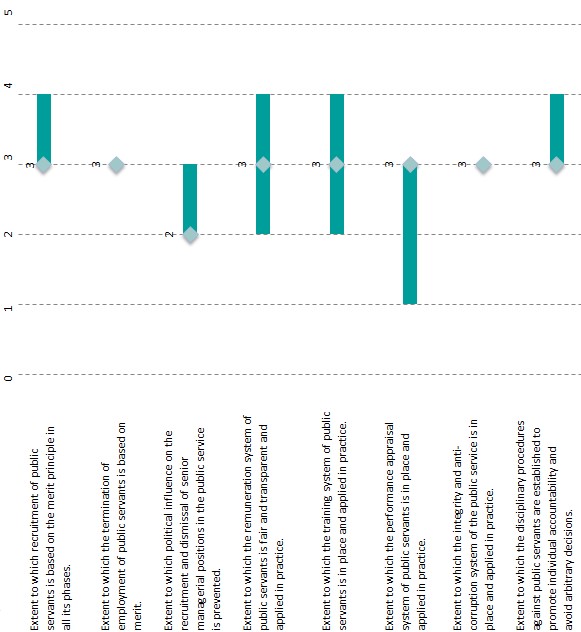
Stepen do kojeg je sistem obuke za državne službenike uveden i primijenjen u praksi

Stepen do kojeg je platni sistem za državne službenike pravičan i transparentan i primijenjen u praksi

Stepen do kojeg je spriječen politički uticaj na zapošljavanje i razrješavanje s dužnosti viših rukovodećih službenika u državnoj službi

Stepen u kojem se raskid poslovnog odnosa s državnim službenicima zasniva na dokazanim sposobnostima

Stepen u kojem se sve faze zapošljavanja državnih službenika zasnivaju na principu dokazanih sposobnosti



#### Analiza Principa

***Princip 3: Zapošljavanje državnih službenika zasnovano je na principu dokazane sposobnosti i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriteriji za raspoređivanje na nižerangirano radno mjesto i prekid radnog odnosa za državne službenike su eksplicitno postavljeni***

Svi zakoni o državnoj službi opredijeljeni su za zapošljavanje na osnovu dokazanih sposobnosti. Osim toga, interni konkursi i premještaj imaju prioritet nad otvorenim konkursima, što je jasno naznačeno i u pravnim propisima.[[201]](#footnote-201) Međutim, postoji potencijal i za zapošljavanje koje nije u skladu s ovim principom. Organ vlasti koji vrši zapošljavanje može izabrati bilo koju osobu s liste kvalificiranih kandidata.[[202]](#footnote-202) Naprimjer, u institucijama državnog nivoa konačna lista sadrži najviše pet kandidata. Godine 2013. organ vlasti koji vrši zapošljavanje kadra je sudskom odlukom prisiljen da obrazloži svoju odluku da ne izabere prvog kandidata s liste. Prema različitim propisima koji važe u BD i FBiH, pismeni test nosi 70–75% bodova, a intervju samo 20–25%.

Zastupljenost spolova u državnoj službi je generalno ravnopravna, ali su žene manje zastupljene na višem nivou državne službe (procenat žena na rukovodećim pozicijama je 30% u državnim institucijama, 40% u FBiH, 43% u RS-u i 37% u BD).

Pravila za prekid radnog odnosa propisana su pravnim propisima.[[203]](#footnote-203) Prekid radnog odnosa može nastati kao rezultat reorganizacije,[[204]](#footnote-204) iako je u praksi broj otkaza nizak. Potpune informacije o otkazima na nivou države, entiteta i BD nisu dostavljene.

Državni službenici imaju pravo na žalbu na odluku o zapošljavanju i prekidu radnog odnosa. Odbor za razmatranje žalbi reguliran je pravnim propisima.[[205]](#footnote-205) Najveći procenat žalbi protiv odluka o zapošljavanju postoji u institucijama državnog nivoa, gdje je 13,5% od ukupno 227 odluka o zapošljavanju (interni i otvoreni konkurs) bilo predmet žalbe.[[206]](#footnote-206) Ovo pokazuje da postupak zapošljavanja nije uvijek jasno definiran.

Svi ovi faktori utiču na vrijednosti kvalitativnih indikatora za objektivnost i meritornost zapošljavanja te na prekid radnog odnosa državnih službenika, tako da je početna vrijednost za svaki od ovih indikatora 3.

**Propusti u zakonodavstvu, najčešće u vezi s visokim stepenom slobode ostavljenom rukovodstvu u postupku izbora kandidata, rezultiraju potencijalom da zapošljavanje i raskidanje radnog odnosa u državnoj službi. Visok broj žalbi na odluke o zapošljavanju može biti indikator ovog problema.**

***Princip 4: Spriječen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u državnoj službi***

Sekretar s posebnim dužnostima u državnim se institucijama imenuje na maksimalni mandat od pet plus pet godina,[[207]](#footnote-207) što je slučaj i s nekim visokim dužnosnicima u RS-u.[[208]](#footnote-208) U FBiH i BD viši rukovodeći službenici imenuju se na neodređeno vrijeme. Osim različitih pravila o trajanju mandata viših državnih službenika na državnom nivou, u RS-u, FBiH i BD, tu je i činjenica da organ vlasti koji vrši zapošljavanje može odabrati bilo koju osobu s liste prihvatljivih kandidata.[[209]](#footnote-209)

Iako odredbe pravnih propisa promoviraju nepristrasnost u državnoj službi u cjelini, u praksi se primjećuje da su imenovanja viših rukovodećih službenika pod snažnim neformalnim uticajem političkih stranaka.[[210]](#footnote-210)

Imenovanja za više rukovodeće pozicije često rezultiraju žalbama. Naprimjer, u državnim institucijama, gdje je tokom 2014. godine provedeno pet otvorenih konkursa, od strane kandidata je primljeno ukupno dvanaest žalbi na odluke o zapošljavanju.[[211]](#footnote-211)

Analizirani faktori rezultirali su početnom vrijednošću 2 za kvalitativni indikator zapošljavanja i razrješavanja viših rukovodećih službenika u državnoj službi.

**Direktni i indirektni politički uticaj na imenovanje viših rukovodećih službenika u državnoj službi nije spriječen.**

***Princip 5: Platni sistem za državne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mjesta; pravičan je i transparentan***

Zakonima o državnoj službi utvrđeni su elementi koji sačinjavaju plaću državnih službenika, a plaća se zasniva na sistematizaciji radnih mjesta u državnoj službi.[[212]](#footnote-212) Međutim, pravičan i objektivan sistem ocjene rada i sistematizacije, povezan s propisima o plaćama, ostaje da bude proveden kako bi se zaposleni motivirali kroz različite karijerne mogućnosti.

U junu 2012. godine parlamenti BiH i FBiH donijeli su zakone o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama državnih službenika u institucijama BiH[[213]](#footnote-213) i Zakona o plaćama u FBiH. Izmjene su omogućile umanjenje osnovice za plaće državnih službenika za 4,5%. Također je omogućeno smanjenje nekoliko naknada (npr. za smještaj, prijevoz, topli obrok, godišnji odmor), kako bi se budžet BiH i FBiH prilagodio fiskalnoj situaciji i kako bi se ispoštovali zahtjevi Međunarodnog monetarnog fonda. Prosječni procenat naknada zaposlenim u 2014. godini iznosio je 32,2% osnovne plaće, što je unutar ograničenja koja nalaže relativno transparentan platni sistem. Osim toga, u 2014. godini su zamrznuti bonusi koji se isplaćuju na osnovu radnog učinka.

Prosječna bruto mjesečna plaća svih zaposlenih u javnom sektoru[[214]](#footnote-214) u 2014. godini iznosila je 1.908,42 KM, a neto plaća 1.105,69 KM, dok je prosječna bruto plaća za najvišu kategoriju državnih službenika iznosila 7.757,81 KM, a neto plaća 4.756,90 KM. Omjer između najviše i najniže bruto plaće u 2014. godini bio je 10,19 (757,81/760,85 KM).[[215]](#footnote-215)

Plaće u javnom sektoru u BiH, uključujući i državnu službu, i dalje su mnogo više (za skoro 40%) nego u privatnom sektoru. Prema podacima Agencije za statistiku BiH, prosječna mjesečna plaća u privatnom sektoru u oktobru 2014. godine iznosila je 1.295 KM, dok je u javnoj upravi iznosila 1.908 KM.[[216]](#footnote-216) Ovako poželjan nivo plaća stvara uslove za privlačenje i zadržavanje kvalitetnih zaposlenika u državnoj službi.

S obzirom na to da različiti propisi o plaćama ne osiguravaju koherentnost i pravičnost u čitavom sistemu državne službe, početna vrijednost relevantnog indikatora je 3.

**Platni sistem zasniva se na sistematizaciji radnih mjesta. Međutim, koherentnost i pravičnost u čitavom sistemu državne službe nisu osigurani, zbog različitih propisa na nivou države, entiteta i BD. Nedavno doneseno zakonodavstvo uvelo je transparentnost, ali je, po provođenju analize poslova, potrebno uvesti veći stepen pravičnosti.**

***Princip 6: Osigurano je stručno usavršavanje državnih službenika; ono obuhvata redovno obučavanje, pravičnu ocjenu rada, mobilnost i unapređenje na temelju objektivnih i transparentnih kriterija i zasluga***

Pravo i obaveza stručnog usavršavanja izričito je propisano u tri od četiri zakona o državnoj službi.[[217]](#footnote-217) Strateški planovi obuke postoje u državnim institucijama, u FBiH i RS-u, ali još uvijek ne u BD. Preferirana metoda analize potreba obuke oslanja se na rezultate iz obrazaca za ocjenu rada (koji se u državnim institucijama šalju anonimno, u elektronskom obliku) i informacija primljenih od organa uprave. Međutim, rezultati ocjene rada ne koriste se u analizi potreba za obukom, osim u RS-u i BD. U FBiH, ADS je 2014. godine poslao konkretan upitnik. Rezultati su diskutovani u fokus grupama s ciljem izrade nacrta plana za 2015. godinu za više rukovodstvo, novozaposlene i druge državne službenike.[[218]](#footnote-218)

Budžet za obuku uglavnom osiguravaju međunarodni donatori, s obzirom na to da je domaći budžet za potrebe obuke tradicionalno mali. Prije pet godina (2007. godine), za potrebe obuke u FBiH je bilo predviđeno 150.000 KM.[[219]](#footnote-219) Najskoriji dostupni podaci za 2013. godinu pokazuju niske iznose za čitavu zemlju: 183.463 KM (93.803 EUR).[[220]](#footnote-220) U istom periodu je potražnja za obukom bila visoka (u 2013. godini održano je 967 dana obuke za 4.369 polaznika[[221]](#footnote-221), što znači da je iznos utrošen po polazniku samo 21,40 EUR). Dostupni podaci za troškove obuke u 2014. godini pokazuju da je budžet za obuku: 1) smanjen u RS-u; 2) povećan u FBiH; 3) sveden na nulu u BD, zbog toga što su ukupna sredstva planirana za obuku preusmjerena na troškove oporavka nakon poplava. Za državne institucije dostupni su samo podaci za prvu polovinu 2014. godine.

Ocjena rada regulirana je zakonima o državnoj službi.[[222]](#footnote-222) Rezultati ocjene rada mogu imati negativne posljedice za državne službenike. Jedna nezadovoljavajuća ocjena može rezultirati obavezom zaposlenog da prati određeni program, a dvije uzastopne nezadovoljavajuće ocjene mogu rezultirati otkazom.[[223]](#footnote-223) Ocjena rada može imati i pozitivne posljedice, naprimjer unapređenje državnog službenika[[224]](#footnote-224) ili povećanje plaće u institucijama Federacije i državnog nivoa[[225]](#footnote-225).

Sistem ocjene rada u praksi ne funkcionira adekvatno.[[226]](#footnote-226) Ocjenom rada ne pravi se pravilno razgraničenje između “dobrog” i “lošeg” radnog učinka. Raspoloživi podaci pokazuju da su skoro svi državni službenici (99,2% u državnim institucijama, 98% u RS-u i 97% u BD)[[227]](#footnote-227) dobili dobru ili vrlo dobru ocjenu. S obzirom na to da stručno usavršavanje državnih službenika u velikoj mjeri zavisi od vanjskih faktora i da se ocjenjivanje rada vrši samo formalno, početna vrijednost kvalitativnih indikatora za 2014. godinu je 3.

**Pravo i obaveza stručnog usavršavanja navedeni su u zakonodavstvu, ali su sredstva za provođenje stručnog usavršavanja i obuke ograničena, a u slučaju BD budžet za obuku je sveden na nulu. Propisi o ocjenjivanju rada postoje, ali “napuhivanje” ocjena pokazuje da se ovaj postupak provodi samo na papiru.**

***Princip 7: Postoje mjere za promoviranje integriteta i sprečavanje korupcije te za osiguravanje discipline u državnoj službi***

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije stvorena je 2009. godine.[[228]](#footnote-228) Strategija borbe protiv korupcije u BiH

za period 2009–2014. i povezani akcioni plan[[229]](#footnote-229) usvojeni su 2009. godine. Prema ovom akcionom planu, svi organi uprave moraju imati planove integriteta ili planove borbe protiv korupcije. APIK je 31. decembra 2013. godine usvojio Metodologiju i Smjernice za izradu plana integriteta u organima uprave. Tokom 2014. godine APIK je uglavnom pružao podršku državnim institucijama u izradi ovih planova, ali još uvijek nije proširio ove napore na entitete i BD. Prema eksternom izvještaju o procjeni, u periodu 2012–2014. godine 46 tijela u FBiH je donijelo i provelo planove za borbu protiv korupcije.[[230]](#footnote-230)

Integritet državne službe u nekim je oblastima relativno dobro zaštićen iz pravne perspektive: usvajanjem politika i akcionih planova za borbu protiv korupcije, kodeksom ponašanja državnih službenika i stvaranjem APIK-a. Prema nalazima *Sistema ocjene nacionalnog integriteta*[[231]](#footnote-231), druge oblasti nisu regulirane, naprimjer: 1) zakonodavstvo ne zahtijeva od državnih službenika da objave informacije o svojoj ličnoj imovini i primanjima; 2) u entitetima i BD još ne postoje propisi o zaštiti uzbunjivača,[[232]](#footnote-232) što je naročito važno za javnu upravu.

U praksi se korupcija smatra široko rasprostranjenom. Prema posljednjem Indeksu percepcije korupcije za 2014. godinu, BiH je rangirana na 80. mjestu od ukupno 174 zemlje, s ocjenom 39 (gdje 0 predstavlja “minimalnu korupciju”, a 100 “izraženu korupciju”).[[233]](#footnote-233) Krivični zakon BiH i zakoni FBiH, RS-a i BD ne izuzimaju zaposlene u javnom sektoru od odgovornosti za slučajeve zloupotrebe. Međutim, broj osoba procesuiranih zbog zloupotrebe službenog položaja bio je vrlo nizak.[[234]](#footnote-234)

Disciplinske sankcije i postupci regulirani su propisima,[[235]](#footnote-235) u skladu su s Principima,[[236]](#footnote-236) i primjenjuju se (22 disciplinske sankcije u državnim institucijama i u RS-u).[[237]](#footnote-237) Međutim, potpunih podataka o provedbi širom državne službe u BiH nema.

S obzirom na to da postoje određene mjere usmjerene ka borbi protiv korupcije, ali i to da je percepcija korupcije i dalje visoka širom zemlje, početna vrijednost relevantnog indikatora je 3. Pravni okvir kojim se osigurava disciplina postoji, ali ne postoje dovoljni dokazi o njegovoj dosljednoj primjeni u državnoj službi; stoga je početna vrijednost relevantnog kvalitativnog indikatora 3.

**APIK – koji je nadležan za usmjeravanje reformi u aspektu promocije integriteta i prevencije korupcije u cijeloj BiH – je u 2014. godini bio aktivan samo na državnom nivou, gdje su planove integriteta i planove za borbu protiv korupcije uglavnom donijeli individualni organi uprave. Međutim, Agencija ima ograničena ovlaštenja za provedbu ovih planova.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. VM BiH, Vlada FBiH i Vlada RS-a trebalo bi da predlože amandmane na relevantne zakone o državnoj službi i prateće podzakonske propise kako bi osigurali da se zapošljavanje ekspertnih državnih službenika vrši na osnovu dokazane sposobnosti.
2. ADS BiH, FBiH i RS i Pododjeljenje za ljudske potencijale BD trebaju osigurati pravilnu provedbu propisa o zapošljavanju viših rukovodećih državnih službenika s ciljem izbjegavanja direktnih i indirektnih političkih uticaja na više rukovodeće pozicije u državnoj službi.
3. Upravna inspekcija i Ured ombudsmena u BiH trebaju pojačati nadzorne kapacitete kako bi osigurali strogu provedbu propisa o državnoj službi u cjelokupnoj javnoj upravi u BiH.
4. ADS BiH, FBiH i RS i Pododjeljenje za ljudske potencijale BD trebalo bi da, unutar nadležnosti propisanih relevantnim zakonom o državnoj službi, vrše koordinaciju monitoringa i izvještavanja o situaciji u državnoj službi u BiH kako bi povećali transparentnost i koherentnost u praksi.
5. APIK treba ojačati svoje kapacitete za promociju integriteta državne službe u cijeloj javnoj upravi u BiH.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. Tokom izrade i donošenja novog strateškog okvira za PAR, VM BiH, Vlada FBiH, Vlada RS-a i Vlada BD trebaju posvetiti posebnu pažnju profesionalizaciji državne službe, što uključuje ciljanu obuku, stručno usavršavanje i ocjenu rada državnih službenika.
2. VM BiH, Vlada FBiH, Vlada RS-a i Vlada BD trebaju pripremiti okvir kompetencija za više rukovodeće državne službenike, koji bi poslužio kao solidna osnova za zapošljavanje i stručno usavršavanje bazirano na zaslugama i snažnom, održivom duhu zajedništva u državnoj službi u BiH.



4

Odgovornost

# ODGOVORNOST

## 1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014. – APRIL 2015.

**1.1. Trenutna situacija**

Sveobuhvatna struktura javne uprave u BiH na državnom nivou i dalje je glomazna i njome je teško upravljati zbog preklapanja i nejasnog zakonodavnog okvira. Njeni glavni nedostaci su nedostatak kriterija za razlikovanje između različitih vrsta upravnih tijela i nedostatak procedura koje osiguravaju kontrolu nad stvaranjem novih institucija.

Zakonodavni okvir za pristup javnim informacijama postoji na državnom nivou, u entitetima i u BD. Međutim, ne postoje nezavisne nadzorne institucije koje imaju pravo izdavanja obavezujućih odluka i smjernica o implementaciji pristupa javnim informacijama. Nadalje, ne postoji jasna zakonska obaveza u zakonodavstvu na državnom nivou, u entitetima niti u BD da se proaktivno objavljuju javne informacije, osim indeksa javnih informacija i smjernica javnog informiranja, a ne postoje ni mehanizmi za praćenje objavljivanja informacija. Samo na državnom nivou, Upravna inspekcija Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine zadužena je za inspekciju i nadzor u području javnog informiranja.

Zakonodavni okvir za Instituciju ombudsmena formuliran je u skladu s međunarodnim standardima. Institucija ombudsmena pokriva cijelu zemlju, ali je nivo implementacije njihovih preporuka od strane javnih organizacija nizak.

Sudovi u cijeloj zemlji bave se upravnim predmetima relativno efikasno te održavaju stopu rješavanja na blizu 100%, ali ta stopa varira u entitetima i BD. Postoji jedinstven sistem upravljanja predmetima koji povezuje sudove na državnom nivou, u entitetima i BD te omogućava monitoring radnog opterećenja sudova širom zemlje. Pozitivan razvoj u posljednjih nekoliko godina odnosi se na činjenicu da je Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) počelo igrati značajnu ulogu u upravljanju sudijama kroz postavljanje ciljeva vezanih za performanse i analiziranje njihovih radnih opterećenja u cijeloj zemlji.

**1.2. Najvažniji pomaci**

BiH se pridružila Partnerstvu za otvorenu vlast (POV)[[238]](#footnote-238) 2014. godine. Prvi akcioni plan za POV trenutno je u izradi.

## 2. ANALIZA

Ova analiza obuhvata pet principa javne uprave, koji služe kao pokazatelji ključnog zahtjeva za odgovornost. Za ovaj ključni zahtjev obezbijeđene su osnovne vrijednosti za indikatore okvira praćenja Principa.[[239]](#footnote-239) Principi se odnose na različite dimenzije javne odgovornosti, uključujući sveukupnu organizaciju vlade, dogovor u vezi s internim upravnim žalbama i upravnim pravosuđem te funkcioniranje nezavisnih organa za nadzor. Načela također pokrivaju zakonodavni okvir i pristup javnim informacijama.

**2.1. Ključni zahtjev: Postoje adekvatni mehanizmi za osiguravanje odgovornosti tijela državne uprave, uključujući i zakonsku odgovornost i transparentnost**

### *Početne vrijednosti*

Sistem odgovornosti za organe državne uprave ocjenjuje se putem mješovite skupine kvantitativnih i kvalitativnih indikatora. Oni pokrivaju sva područja odgovornosti, uključujući internu organizaciju državne uprave, nadzor nad upravnim žalbama i pristupom javnim informacijama, status i aktivnosti nezavisnih nadzornih institucija i upravnih sudova, parlamentarno ispitivanje i javnu odgovornost. Indikatori koji su razvijeni za svaki princip odnose se na cilj odgovornosti pri procjeni ne samo zakonodavnog okvira nego i njegove implementacije.

Sveukupna organizacija javne uprave u BiH je pod uticajem kompleksnih ustavnih aranžmana. Zakonodavni okvir za pristup javnim informacijama postoji, ali ne sadrži odgovarajuće proceduralne garancije za ocjene administracije i sudstva. Institucija ombudsmena je dobro uspostavljena kroz zakonodavstvo i pokriva cijelu zemlju, ali je nivo implementacije njenih preporuka nedovoljan. Na državnom nivou postoje ograničene garancije odgovornosti za nedjela u javnoj upravi.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Osnovna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 1 | Stepen do kojeg je cjelokupna struktura ministarstava i drugih tijela podređenih centralnoj vladi racionalna i koherentna | 2014. |  |
| 1 |
| 2 | Stepen do kojeg se u praksi provodi i primjenjuje pravo na pristup javnim informacijama | 2014. |  |
| 2 |
| 3 | Stepen do kojeg postoje mehanizmi koji omogućavaju efikasan sistem provjera i ravnoteža te kontrola javnih organizacija | 2014. |  |
| 3 |
| 5 | Stepen do kojeg javni organi preuzimaju odgovornost i garantiraju obeštećenje | 2014. |  |
| 1 |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvantitativni** | 1 | Broj tijela koja odgovaraju Vijeću ministara, premijeru ili parlamentu[[240]](#footnote-240) | 2014. | 51[[241]](#footnote-241) |
| 1 | Prosječan broj hijerarhijskih nivoa u tipičnom ministarstvu | 2014. |  |
| 4[[242]](#footnote-242) |
| 2 | Udio zahtjeva za javnim informacijama koje su javni organi odbili u toku date godine | 2014. |  |
| Nije dostupna[[243]](#footnote-243) |
| 2 | Udio zahtjeva za javnim informacijama koje je nadzorni organ odbio u toku date godine | 2014. |  |
| Nije dostupna[[244]](#footnote-244) |
| 2 | Udio zahtjeva za javnim informacijama koje su sudovi potvrdili | 2014. |  |
| Nije dostupna[[245]](#footnote-245) |
| 2 | Udio javnih organa koji održavaju web-stranice u skladu s regulatornim zahtjevima | 2014. |  |
| Nije dostupna[[246]](#footnote-246) |
| 2 | Udio javnih organa koji održavaju registar i bazu podataka dokumenata | 2014. |  |
| Nije dostupna[[247]](#footnote-247) |
| 3 | Procenat građana koji imaju povjerenje u institucije ombudsmena | 2014. |  |
| Nije dostupna[[248]](#footnote-248) |
| 3 | Udio preporuka institucija koje vrše praćenje tijelima državne uprave koje su provedene u roku od dvije godine | 2014. |  |
| 40,4%[[249]](#footnote-249) |
| 4 | Godišnji broj presuđenih predmeta na upravnim sudovima po sudiji | 2014. |  |
| 131[[250]](#footnote-250) |
| 4 | Broj žalbi podnesenih upravnom sudu u datoj godini | 2014. |  |
| 11.751[[251]](#footnote-251) |
| 4 | Procenat predmeta koji su izmijenjeni na višem sudu ili koje je viši sud vratio na provjeru | 2014. |  |
| 22%[[252]](#footnote-252) |
|  | 4 | Procenat građana koji imaju povjerenja u sudski sistem | 2014. | 35,3%[[253]](#footnote-253) |
| 4 | Zaostatak upravnih predmeta | 2014. |  |
| 13.535[[254]](#footnote-254) |
| 5 | Udio žalbi koje su rezultirale plaćanjem odštete | 2014. |  |
| Nije dostupna[[255]](#footnote-255) |

Vrijednost kvalitativnih indikatora za zemlju prikazani su ispod i upoređeni su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

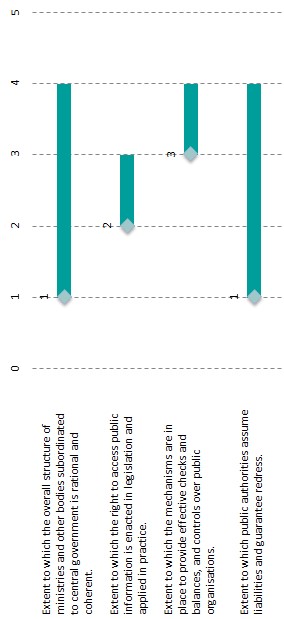
### Slika 1. Početne vrijednosti zemlje u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Stepen do kojeg javni organi preuzimaju odgovornost i garantiraju obeštećenje

Stepen do kojeg postoje mehanizmi koji omogućavaju efikasan sistem provjera i ravnoteža te kontrola nad javnim organizacijama

Stepen do kojeg se u praksi provodi i primjenjuje pravo na pristup javnim informacijama

Stepen do kojeg je cjelokupna struktura ministarstava i drugih tijela podređenih centralnoj vladi racionalna i koherentna



#### Analiza Principa

***Princip 1: Cjelokupna organizacija centralne vlade je racionalna, slijedi adekvatne politike i propise i omogućava adekvatnu unutrašnju, političku, pravosudnu, društvenu i nezavisnu odgovornost***

Ova SIGMA Početna mjerenja fokusiraju se na cjelokupnu državu i analiziraju funkcioniranje centralne uprave. Međutim, kako postoje različite strukture uprave na državnom nivou, u entitetima i BD, analiza prvog principa na području cijele države nije moguća. Stoga, analiza će se koncentrirati na državni nivo.

Struktura i nadležnosti javne uprave na državnom nivou utvrđeni su Zakonom o upravi[[256]](#footnote-256) i Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave[[257]](#footnote-257). Obim ova dva zakona se preklapa. Naprimjer, i Zakon o upravi i Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave sadrže odredbe o osnivanju upravnih organizacija.[[258]](#footnote-258) Duplicirana regulativa ove materije je dodatno i nejasna i pretjerano općenita, te ne osigurava adekvatnu kontrolu isplativosti osnivanja novih institucija.[[259]](#footnote-259)

Zakon o upravi definira različite forme upravnih organa;[[260]](#footnote-260) međutim, ne postoje jasni kriteriji za odlučivanje koji organizacijski oblik treba biti odabran za specifični zadatak. Konkretno, razlika između samostalnih upravnih tijela i tijela uprave u ministarstvima nije precizna (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave, član 5). Ovo pitanje je vrlo važno, jer postoje znatne razlike u statusu svake vrste ustanove.[[261]](#footnote-261)

Ni Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave ni Zakon u upravi ne daju jasnu shemu odgovornosti za upravne organe koji su podređeni vladi. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave zahtijeva usvajanje programa aktivnosti i izvještaja o aktivnostima od strane svakog ministarstva i upravne organizacije,[[262]](#footnote-262) a Zakon o upravi dopušta Vijeću ministara da provjerava odgovornosti upravnih organizacija.[[263]](#footnote-263) Ovi opći principi, međutim, nisu popraćeni detaljnim pravilima upravljanja i kontrole nad institucijama podređenim vladi.

Veliki broj institucija odgovara Vijeću ministara BiH (institucija)[[264]](#footnote-264) zbog specifičnih ustavnih rješenja u BiH.

Početna vrijednost indikatora o strukturi i organizaciji ministarstava je 1, u čemu se ogleda neefikasnost sveukupne strukture javne uprave na državnom nivou.

**Sveukupna struktura državne uprave ne predstavlja dosljedan model. Osnovni problem je nedostatak jasnog i opsežnog mehanizma za uspostavljanje i kontrolu nad institucijama podređenim Vladi.**

***Princip 2: Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosljedno se primjenjuje u praksi***

Zakonodavni okvir za pristup javnim informacijama donesen je na državnom nivou 2000. godine (Zakon br. 28/2000[[265]](#footnote-265)). U 2001. godini, posebne zakone na tom području usvojili su FBiH[[266]](#footnote-266) i RS[[267]](#footnote-267). Oni su, općenito, u skladu sa Zakonom br. 28/2000. U BD, primjenjuje se zakon s državnog nivoa, s administrativnim uputstvom.[[268]](#footnote-268) Ovo uputstvo navodi, naprimjer, da su institucije dužne objaviti javne informacije i administrativne naknade koje se mogu zaračunati za pristup informacijama.

Zakon br. 28/2000 sadrži široku definiciju javnog informiranja. Obaveza objavljivanja podataka nameće se ne samo javnim organima nego i fizičkim licima koja obavljaju javne dužnosti. Popis razloga za odbijanje pristupa je relativno kratak i od podnosioca zahtjeva se ne smije tražiti da navede razloge za svoje zahtjeve. Podaci se objavljuju u obliku koji odredi organ javne vlasti, a ne od strane podnosioca zahtjeva. Naknade za umnožavanje dokumenata definira VM BiH i ne stvaraju prepreke u pristupu javnim informacijama.

Pravo na podnošenje žalbe protiv odbijanja obezbijeđeno je u ograničenoj mjeri. Na državnom nivou i na nivou FBiH, žalbe obrađuju čelnici organa koji je izdao odbijanje, a ne nezavisni organ višeg stepena. U RS-u postoji obaveza obavještavanja podnosioca zahtjeva o pravu i instituciji žalbe.[[269]](#footnote-269)

Zakon br. 28/2000 i regulativa na nivou entiteta ne osigurava proaktivno objavljivanje informacija o strukturama, aktivnostima, troškovima ili uslugama koje pružaju upravni organi. Međutim, javne institucije na državnom nivou te u entitetima i BD dužne su objavljivati indeks-registar javnih informacija i vodič javnog informiranja, a oni uglavnom ispunjavaju ovu obavezu. Istraživanje koje je provela Analitika, centar za društvena istraživanja[[270]](#footnote-270), pokazuje da su osnovni podaci o organizacijskoj strukturi, funkcijama i ključnim odlukama javnih organa uprave općenito dostupni na njihovim web-stranicama. Međutim, samo je nekoliko institucija objavilo svoje planove rada, godišnje izvještaje i budžete. Nijedan od praćenih organa ne objavljuje informacije o plaćama čelnika institucija.

Prema zakonom propisanim zadacima, Institucija ombudsmena donosi preporuke o pravu pristupa informacijama.[[271]](#footnote-271) Međutim, preporuke nisu obavezujuće za organe javne vlasti i nema podataka o pružanju javnih informacija na upit.

Na državnom nivou, Upravna inspekcija Ministarstva pravde BiH zadužena je za inspekciju i monitoring u području javnog informiranja. Ove odredbe primjenjuju se i u BD, ali ne postoje slična rješenja u dva entiteta, što znači da je praćenje prava na pristup informacijama neujednačeno u cijeloj zemlji. Ne postoji mehanizam za praćenje da li upravni organi održavaju ažurirane i kompletne registre dokumenata i baze podataka.

Pravo na javno informiranje sadržano je u zakonima, iako postoje nedostaci u njegovoj implementaciji, što se ogleda u ocjeni 2 kao početnoj vrijednosti indikatora za pristup javnim informacijama.

**Pružanje javnih informacija regulirano je i odvojeno na državnom nivou i nivou dva entiteta. Odredbe su slične i garantiraju širok obim pristupa javnim informacijama. Glavni nedostaci, u smislu praktične implementacije, jesu ograničena ili neefikasna prava na žalbu na odbijanje pristupa javnim informacijama i neujednačen nivo proaktivnog pružanja javnih informacija. Dodatno, ne postoji samostalni organ za rješavanje žalbi.**

***Princip 3: Postoje funkcionirajući mehanizmi za zaštitu prava pojedinca na dobru upravu, kao i zaštitu javnog interesa***

Obim ovog principa je širok, tako da se analiza nekih važnih nadzornih institucija obavlja pod drugim područjima, naprimjer, institucije koje se bore protiv korupcije analizirane su pod javnim službama i upravljanjem ljudskim potencijalima, a vrhovne revizijske institucije su pod upravljanjem javnim finansijama. Analiza u nastavku će se uglavnom fokusirati na Instituciju ombudsmena za ljudska prava BiH.

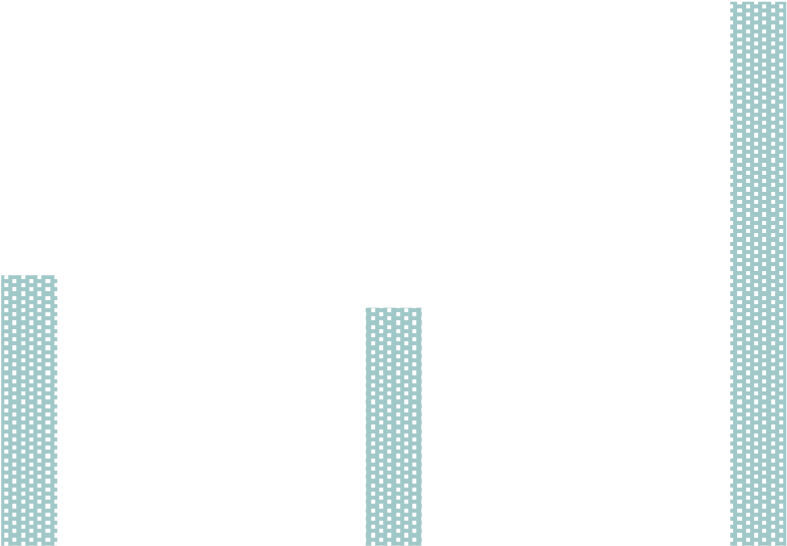
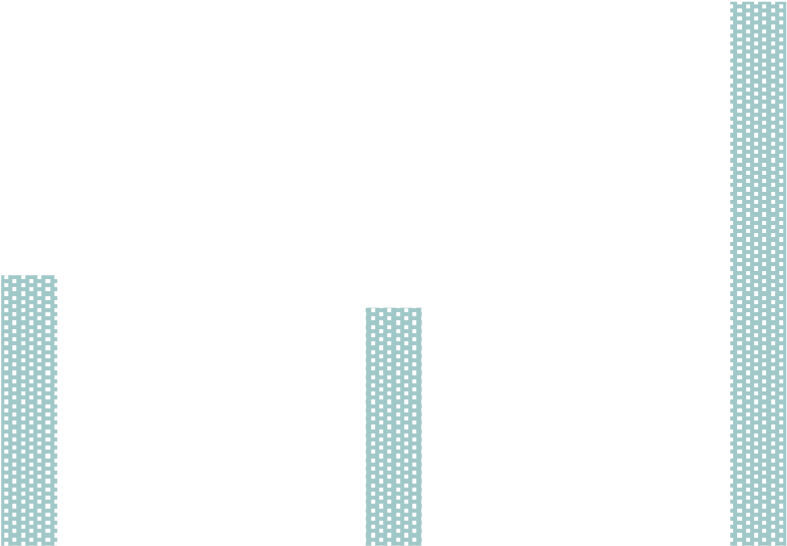
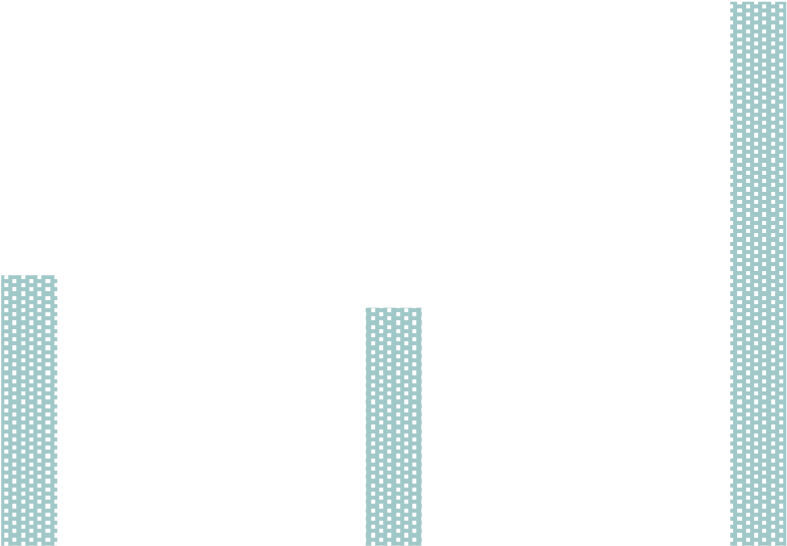
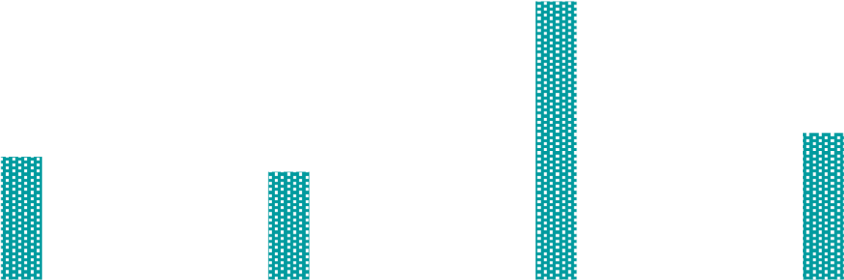
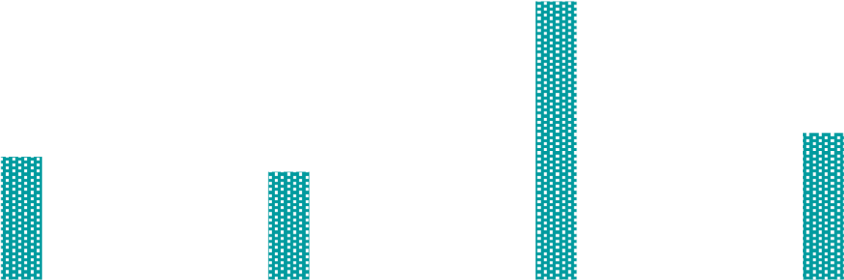
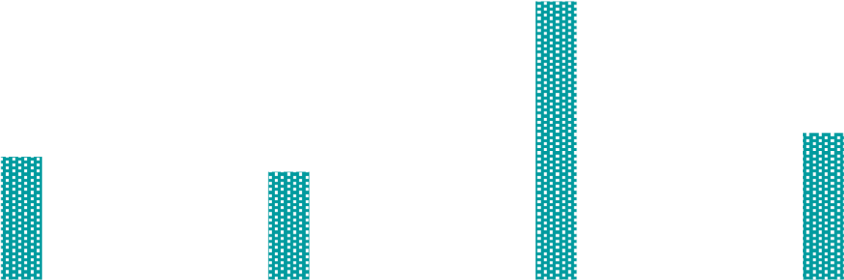
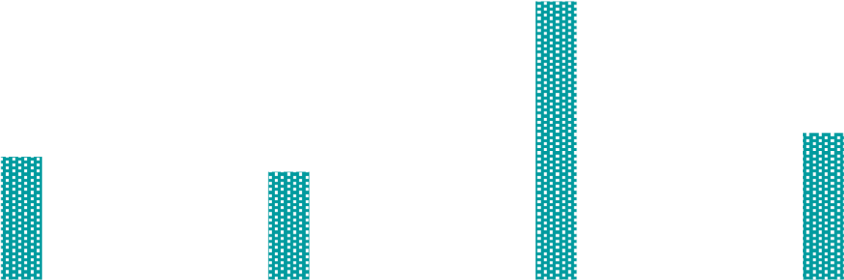
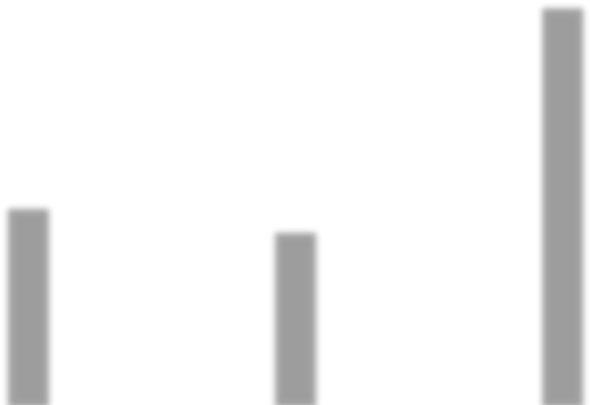
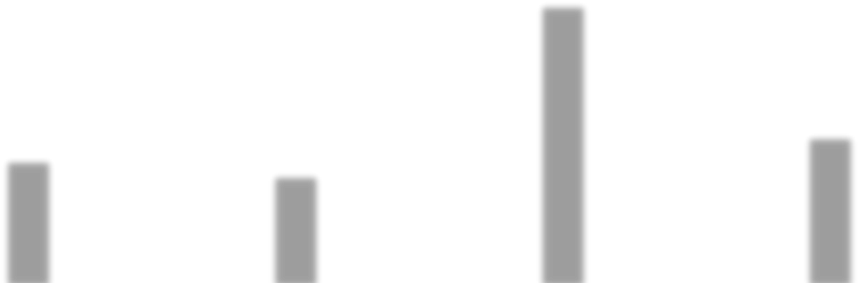
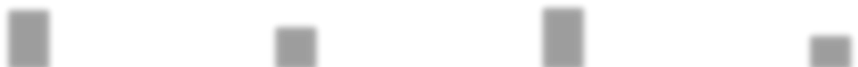
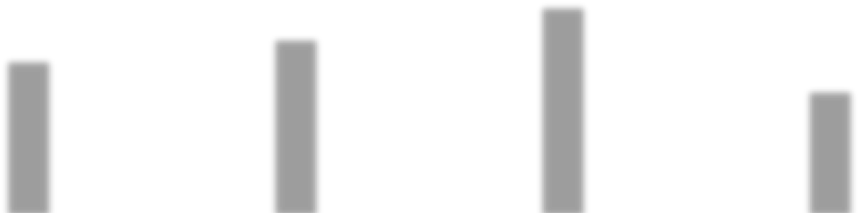
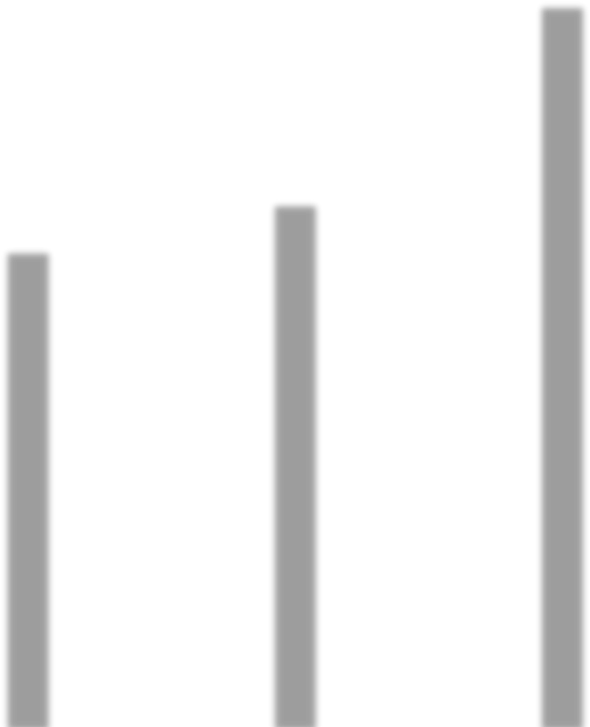
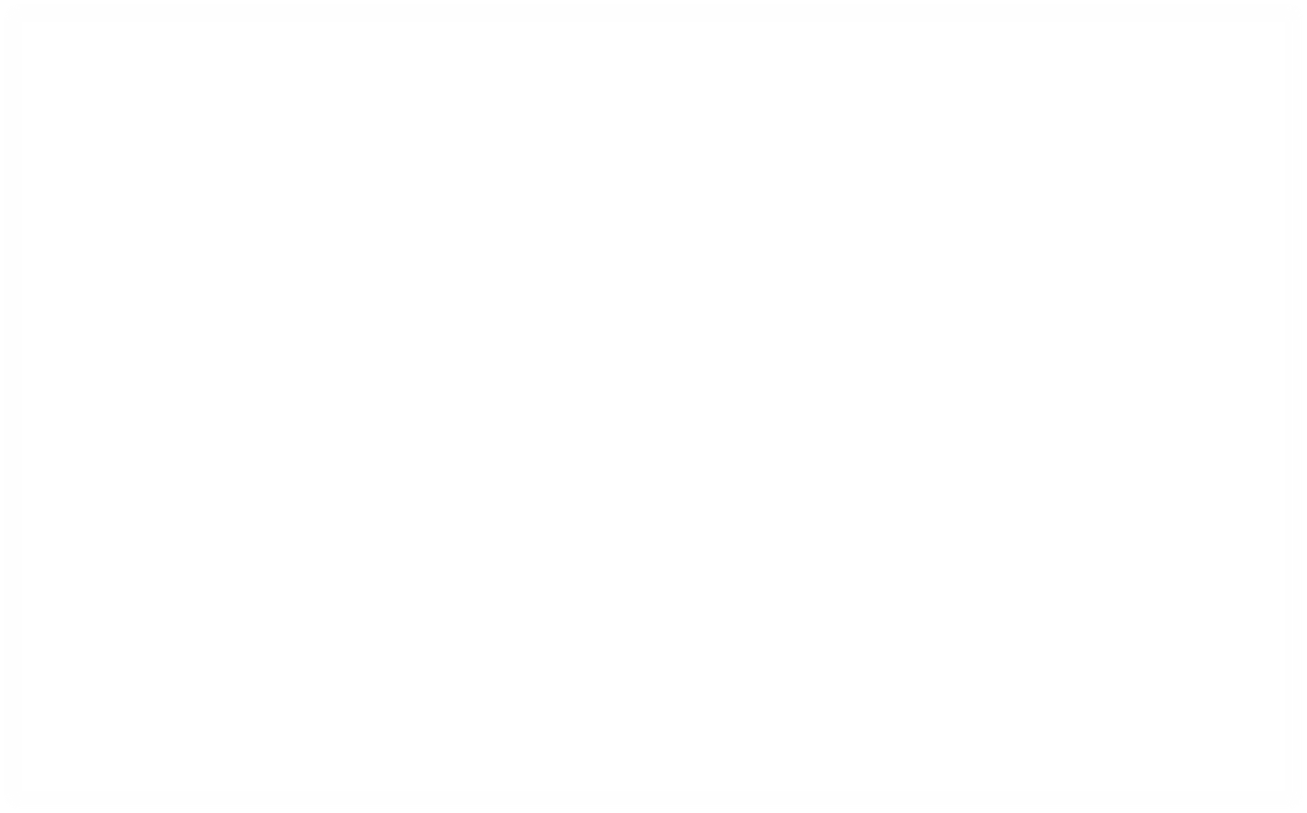
Institucija ombudsmena uspostavljena je na osnovu Aneksa IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.[[272]](#footnote-272) Sačinjavaju je tri nezavisna ombudsmena i postoji formula za rotiranje upravljanja ovom institucijom.

Status i ovlaštenja Institucije ombudsmena prema definiciji u zakonodavstvu općenito zadovoljavaju međunarodne standarde. Institucija ombudsmena ima mandat da intervenira u pojedinačnim slučajevima, ali i u svrhu promocije zaštite ljudskih prava. Nijedna institucija izvršne vlasti nije isključena iz nadzora Institucije ombudsmena. Institucija ombudsmena može pokrenuti istragu po službenoj dužnosti i ima pristup prostorijama državnih institucija kako bi istražila slučajeve na licu mjesta. Potrebno je napomenuti da, međutim, Institucija ombudsmena ne može podnijeti slučaj Ustavnom sudu za provjeru ustavnosti zakona.

Institucija ombudsmena suočava se sa izazovima u praksi. Broj žalbi podnesenih od strane građana i budžet institucije nisu se znatno promijenili. Institucija ombudsmena je relativno aktivna u smislu broja izdatih preporuka, ali je procenat implementiranih preporuka ostao nizak (35%).

### Slika 2. Statistički podaci o poslovanju Institucije ombudsmena

Djelimično implementirane preporuke ili uspostavljena saradnja



221

243

335

0

71

81

96

57

28

20

29

16

57

50

129

68

0

92

81

185

0

50

100

150

200

250

300

350

2011.

2012.

2013.

2014.

Izdate preporuke

Implementirane

preporuke

Preporuke koje

nisu implementirane



Bez odgovora



implemented or

established co-

operation

Izvor: Godišnji izvještaji Institucije ombudsmena za 2011, 2012. i 2013. godinu i informacije primljene od Institucije ombudsmena za 2014. god.

Funkcioniranje Institucije ombudsmena ocijenjeno je s početnom vrijednosti 3 za indikator o provjerama i ravnoteži.

**Zakonodavni okvir za Institucije ombudsmena formuliran je u skladu s međunarodnim standardima. Institucija ombudsmena pokriva cijelu zemlju, međutim, upravna tijela provode samo manjinu njihovih preporuka.**

***Princip 4: Pravično postupanje u upravnim sporovima zagarantirano je putem internih upravnih žalbi i sudske kontrole***

Sudske kontrole upravnih akata su također decentralizirane. Upravne slučajeve rješavaju opći sudovi koji imaju nadležnost za odluke upravnih tijela na državnom nivou, nivou entiteta i BD.

Specijalizacija sudija u raznim područjima upravnih predmeta (npr. oporezivanje, javne nabavke, građevinski zakoni) nije osigurana, što je i razumljivo, s obzirom na mali broj sudija.

VSTV imenuje sudije iz cijele BiH.[[273]](#footnote-273) Ocjena rada sudija provodi se na osnovu jedinstvenih kriterija koje je definirao VSTV. Jedan od ključnih elemenata sistema upravljanja učinkom jeste postavljanje ciljeva produktivnosti za sve sudije, koje je uspostavio VSTV. Postoji integrirani sistem upravljanja predmetima (CMS), koji omogućuje praćenje opterećenja sudija u realnom vremenu. Entitetski centri za edukaciju sudija i tužilaca osiguravaju obuku za upravne sudije iz cijele BiH.[[274]](#footnote-274) Oni također organiziraju zajedničke sastanke sudija iz cijele zemlje kako bi se poboljšala ujednačenost sudske prakse.

Prvostepeni upravni sudovi na državnom nivou, na nivou FBiH, RS-a i BD održali su stopu rješavanja slučajeva na 91% u 2014.[[275]](#footnote-275) godini, što znači da broj neriješenih upravnih predmeta malo raste. Također, broj neriješenih predmeta po sudiji na kraju 2014. godine, izračunat za sve sudove u zemlji, je visok (165 slučajeva po sudiji).

Nivo povjerenja u sudove je nizak (35,3% u 2014. godini[[276]](#footnote-276)). To izaziva zabrinutost u vezi s kvalitetom sudskih odluka i dužinom sudskog postupka.[[277]](#footnote-277) S druge strane, udio prvostepenih presuda koje su poništene ili izmijenjene od strane žalbenih sudova (obično se koristi kao indikator kvaliteta sudskih odluka) iznosi 22%.

**Upravni pravosudni sistem je decentraliziran i raznolik u smislu efikasnosti u cijeloj BiH. Postoje neke zajedničke inicijative koje doprinose da se sistemom upravlja efikasnije, npr. jedinstven elektronski sistem upravljanja predmetima i jedinstvena shema ocjenjivanja efikasnosti, kojim upravlja VSTV.**

***Princip 5: Javni organi preuzimaju odgovornost u slučajevima kršenja propisa i garantiraju obeštećenje i/ili adekvatnu kompenzaciju***

Kako nisu dostavljeni potpuni podaci od svih relevantnih nivoa javne uprave, ovaj se princip analizira samo na državnom nivou. Ne postoji opći princip javne odgovornosti koji je propisan u zakonodavstvu na državnom nivou. Obim potencijalne odgovornosti javnih vlasti nije utvrđen i ne postoje proceduralna pravila za zahtijevanje naknada za djela i propuste javnih upravnih organa kojim je građaninu uzrokovana šteta.

Ograničeno pravo na naknadu utvrđuje se članom 255.4 Zakona o upravnom postupku. Prema toj odredbi, strana koja pretrpi štetu zbog otkazivanja upravne odluke imat će pravo da zahtjeva naknadu samo u iznosu stvarne štete. Sud BiH je nadležan da odlučuje o ovim pitanjima.

Podaci o zahtjevima za javnu odgovornost kao i o odlukama o tim pitanjima nisu dostupni.

Nedostatak zakonskih garancija i dokaza o praktičnoj implementaciji mehanizama javne odgovornosti rezultiraju početnom vrijednošću 1 za ovaj indikator.

**Ne postoje dovoljne zakonske garancije za javnu odgovornost na državnom nivou i nedostatak podataka o praktičnoj implementaciji principa javne odgovornosti onemogućava procjenu njihovog funkcioniranja u praksi.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. VM BiH treba preispitati odredbe Zakona o upravi i Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave kako bi eliminirali preklapanje i kako bi se osiguralo da pravila za osnivanje upravnih organa jasno određuju potrebnu pravnu formu tih institucija te kako bi se omogućila kontrola troškovne isplativosti.
2. Zakoni o pristupu javnim informacijama trebaju biti dopunjeni od strane Parlamentarne skupštine BiH, Parlamenta Federacije BiH, Narodne skupštine RS-a i Skupštine BD, kako bi se definirao opsežan katalog informacija koje bi se trebale proaktivno objavljivati. Osim toga, odabranim institucijama treba dati moć da nametnu sankcije za nepoštivanje, uz obavezu osiguravanja pristupa javnim informacijama. Također, treba mijenjati propise o žalbama na odluke o pristupu javnim informacijama.
3. Parlamentarna skupština, Parlament FBiH, Narodna skupština RS-a i Skupština BD trebaju poduzimati radnje usmjerene na povećanje odaziva Izvršnog preporukama Institucije ombudsmena. To može uključivati parlamentarni odbor koji će raspravljati o preporukama na redovnoj osnovi, sporednim zahtjevima i interpelacijama upućenim izvršnim organima te redovna saslušanja dužnosnika.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. MP na državnom nivou treba preispitati postojeće regulative o javnoj odgovornosti kako bi se osiguralo da:
   1. su jasne i lako dostupne;
   2. definiraju širok spektar javne odgovornosti;
   3. ne ugrožavaju efikasno ostvarivanje prava djelovanja za naknadu.
2. VM BiH treba uvesti mehanizme za praćenje sudskih predmeta koji rezultiraju odgovornošću države, s ciljem poboljšanja upravnih postupaka i odluka, a time i smanjenjem slučajeva javne odgovornosti u budućnosti.



5

Pružanje usluga

# PRUŽANJE USLUGA

## 1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014. – APRIL 2015.

**1.1. Trenutna situacija**

Kao rezultat ustavnog uređenja u BiH, odgovornost u segmentu isporuke usluga je decentralizirana. Zasebni pristupi isporuke usluga postoje na državnom nivou, na nivou entiteta i BD. Neki od prioriteta za koordinaciju aktivnosti u unapređenju javnih usluga, uključujući e-servise, uspostavljeni su u Strategiji javne administracije i u RAP1 za implementaciju Strategije. Međutim, oba su dokumenta istekla krajem 2014. godine.

Na državnom nivou, pripremljena je inventura svih usluga, ali vladin e-portal još nije pokrenut. Jedna od osnovnih poteškoća jeste nedostatak implementacije zakona o elektronskom potpisu, što ozbiljno ugrožava razvoj u ovoj oblasti (ne postoje certifikacijska tijela ili agencije). Zakonske odredbe o elektronskim uslugama širom države razlikuju se u entitetima i u BD. U RS-u, portal E-vlada nudi najbitnije informacije o uslugama koje se nude građanima. FBiH i BD nemaju takve portale. Trošak i formalnosti u vezi s registracijom biznisa variraju zavisno od dijela države, što opet utiče na odluke građana gdje će registrirati svoju firmu.

Postoje standardi o pristupačnosti web-stranicama javnih institucija u BiH na državnom nivou, a koji su integrirani u zajedničku platformu. Ipak, samo otprilike polovina državnih institucija u praksi zaista koristi ovu platformu.

Legislativa općih administrativnih procedura na državnom nivou, na nivou entiteta, kao i u BD ispunjava standarde dobre administracije. Međutim, nikakva vrsta inventure ili sastavljanja popisa specijalnih propisa nije urađena.

**1.2. Najvažniji pomaci**

U oktobru 2014. godine u Bosni i Hercegovini je započet proces izdavanja novih biometrijskih pasoša.[[278]](#footnote-278)

## 2. ANALIZA

Ova analiza pokriva četiri principa iz oblasti pružanja usluga, koji potpadaju pod jedan ključni zahtjev.[[279]](#footnote-279) Obezbijeđene su osnovne vrijednosti za indikatore okvira praćenja i monitoring principa u okviru ovog ključnog zahtjeva. Principi pokrivaju politike i prakse pružanja usluga. Posebna pažnja usmjerena je na strateški i zakonski okvir za pružanje usluga, kao i na standarde za bolji pristup i kvalitet usluga. Principi se također odnose i na proceduralne garancije primjerenog administrativnog ponašanja koje se odnosi na pružanje usluga.

**2.1. Ključni zahtjev: Uprava je orijentirana ka građanima; osigurani su kvalitet i pristupačnost javnih usluga**

### *Početne vrijednosti*

Politika i praksa pružanja usluga revidira se kroz niz od četrnaest kvantitativnih indikatora, dopunjeno s još tri kvalitativna indikatora. Kvalitativni indikatori prvenstveno analiziraju provedbu politika i zakona u području pružanja usluga. Većina kvantitativnih indikatora temelji se na podacima dobijenim od države, a naknadno su potvrđeni za potrebe ove procjene. Odabrani kvantitativni pokazatelji temelje se na međunarodnim komparativnim studijama “Doing Business”[[280]](#footnote-280) i “Global Competitiveness Report”[[281]](#footnote-281).

Usljed ustavnih rješenja u BiH, odgovornost u području pružanja usluga je decentralizirana. Zasebni pristupi primjenjuju se na državnom nivou, u entitetima i BD. Ovo OECD/SIGMA PM fokusira se na širi, državni pristup širom zemlje i analizira rad centralne uprave. U slučaju pružanja usluga u BiH, funkcije su raspoređene na državnom nivou, nivou entiteta i BD, često bez ikakve koordinacije. Za najveći dio, PM ne pokriva ove usluge i usredotočuje se na zakonske i institucionalne pretpostavke koje su potrebne za širi, državni pristup širom zemlje. To se odnosi na usluge koje se pružaju na državnom nivou i na inicijative koje su pokrenute ili koordinirane s državnog nivoa. Kada je potrebno i bitno, primjeri iz entiteta i BD su naglašeni.

Pokušaji da se koordiniraju napori za unapređenje javnih usluga nisu daleko napredovali. Formulirane su politike za poboljšanje javnih usluga, ali nivo njihovog razvoja razlikuje se u entitetima i BD. To je ilustrirano nejednakim nivoom razvoja e-usluga ili različitim procedurama (i vremenom potrebnim) da se osnuje firma u entitetima i BD.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
|  |  | Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se politika pružanja usluga koja je orijentirana ka građanima | 2014. | 2 |
| **Kvalitativni** | 1 |
| 1 | Stepen do kojeg se primjenjuju politika i upravni preduslovi za pružanje e-usluga | 2014. |  |
| 1 |
| 2 | Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se pravni okvir za dobru upravu | 2014. |  |
| 2 |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvantitativni** | 1 | Izdaci za opće javne usluge kao udio u bruto domaćem proizvodu | 2014. | 5,4%[[282]](#footnote-282) |
| 2 | Favoritizam u odlukama vladinih  zvaničnika[[283]](#footnote-283) | 2013. |  |
| 3,05 |
| 3 | Procenat korisnika koji su zadovoljni javnim uslugama | 2014. |  |
| Nije dostupna[[284]](#footnote-284) |
| 3 | Omjer institucija koje koriste sredstva i tehnike osiguranja kvaliteta (npr. Evropske fondacije za upravljanje kvalitetom, Zajedničkog okvira procjene i druge međunarodne standarde)[[285]](#footnote-285) | 2014 |  |
| 11,5%[[286]](#footnote-286) |
| 3 | Broj državnih službenika koji se direktno bave pružanjem usluga, a koji su pohađali obuku u protekle dvije godine | 2014. |  |
| Nije dostupna[[287]](#footnote-287) |
| 3 | Prosječno vrijeme potrebno da se dobije lični dokument (pasoš ili lična karta) nakon podnošenja zahtjeva. | | |
|  | 1. Pasoš | 2014. |  |
| 8[[288]](#footnote-288) |
|  | 1. Lična karta |  |
| 8[[289]](#footnote-289) |
| 3 | Udio institucija u kojima se redovno provodi anketa o zadovoljstvu korisnika (najmanje jednom u dvije godine) | 2014. |  |
| Nije dostupna[[290]](#footnote-290) |
| 3 | Prosječan broj dana potrebnih da se pokrene biznis | 2014. |  |
| 37[[291]](#footnote-291) |
| 3 | Prosječan trošak pokretanja biznisa[[292]](#footnote-292) | 2014. |  |
| 14,6% |
| 4 | Broj jednošalterskih sistema koji pružaju usluge za više od tri javne institucije | 2014. |  |
| Nije dostupna[[293]](#footnote-293) |
|  | 4 | Broj pruženih usluga putem jednošalterskih sistema | 2014. | Nije dostupna[[294]](#footnote-294) |
| 4 | Procenat institucija koje imaju pristup za osobe u invalidskim kolicima | 2014. |  |
| Nije dostupna[[295]](#footnote-295) |
| 4 | Udio građana koji su u protekloj godini prijavili porez na dohodak bez štampane dokumentacije / elektronskim putem / digitalno | 2014. |  |
| Nije dostupna[[296]](#footnote-296) |
| 4 | Udio privrednih društava koja su podnijela poreske prijave putem interneta | 2014. |  |
| Nije dostupna[[297]](#footnote-297) |

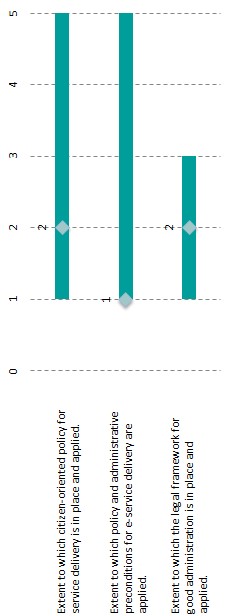
Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 1. Početne vrijednosti zemlje u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se politika pružanja usluga koja je orijentirana ka građanima

Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se pravni okvir za dobru upravu

Stepen do kojeg se primjenjuju politika i upravni preduslovi za pružanje e-usluga



#### Analiza Principa

***Princip 1: Postoji politika javne uprave koja je orijentirana ka građanima i koja se primjenjuje***

Kao rezultat ustavnih rješenja, odgovornost za izradu politika i zakona, a posebno za njihovu implementaciju u segment pružanja javnih usluga, je decentralizirana. Najveći dio usluga koje se pružaju građanima i firmama pruža se na nivou entiteta i BD ili čak na nižim nivoima.

Spisak od 227 usluga pripremljen je na državnom nivou.[[298]](#footnote-298) Obim odgovornosti na nivou države BiH pokriva primarno slijedeće:

* tehničko procesiranje ličnih karata, pasoša i vozačkih dozvola te održavanje jedinstvenog registra identifikacijskih dokumenata;
* PDV usluge;
* usluge carine;
* izdavanje licenci i dozvola koje se tiču transporta, elektronske komunikacije, audio-vizualne usluge i medicinski proizvodi; patenti i robne marke.[[299]](#footnote-299)

Analiza ispod fokusira se pretežno na nivo zemlje s aspekta zakona i na državni nivo kad je riječ o njihovoj implementaciji, budući da nisu dostupne opsežne informacije na nivou cijele zemlje.

Zajednička posvećenost na nivou države, entiteta i BD ka poboljšanju pružanja usluga u cijeloj zemlji izražena je u PAR Strategiji[[300]](#footnote-300) i RAP1[[301]](#footnote-301). Prioritetna područja podrazumijevaju upravni postupak i upravne usluge. Međutim, oba dokumenta istekla su krajem 2014. godine, a nikakav novi strateški okvir u ovom području nije predložen.

Institucionalno ustrojstvo za izradu i provedbu zakona za pružanje usluga odražava ukupnu složenost upravnog sistema zemlje. Inicijative za usklađivanje/harmonizaciju pružanja usluga navedene su u PAR Strategiji i RAP1. Međutim, provedba se temelji na dobrovoljnoj posvećenosti upravnih tijela na državnom nivou, nivou entiteta i BD.

Historijski gledano, u okviru projekta “Buldožer inicijativa”, pokrenutog 2002.[[302]](#footnote-302) godine, brojni propisi su ukinuti ili izmijenjeni i dopunjeni kako bi se poboljšala poslovna klima. U posljednjih nekoliko godina, regulatorne reforme potaknute su u okviru projekta ISCRA (Regulatorno-savjetodavni projekat za investicionu klimu).[[303]](#footnote-303) U periodu 2012–2014. god. 91 poslovna procedura je pojednostavljena ili otklonjena na državnom nivou i u entitetima.[[304]](#footnote-304) Usvojene su strategije za regulatorne reforme u FBiH i u RS-u.308 Ne postoje nikakvi dokazi o mehanizmima za analizu i otklanjanje administrativnih opterećenja u zakonodavnom procesu na državnom nivou.

Politici unapređenja javnih usluga nedostaje strateški okvir, što je izraženo u početnoj vrijednosti 2 za indikator o politici pružanja usluga koja je orijentirana ka građanima.

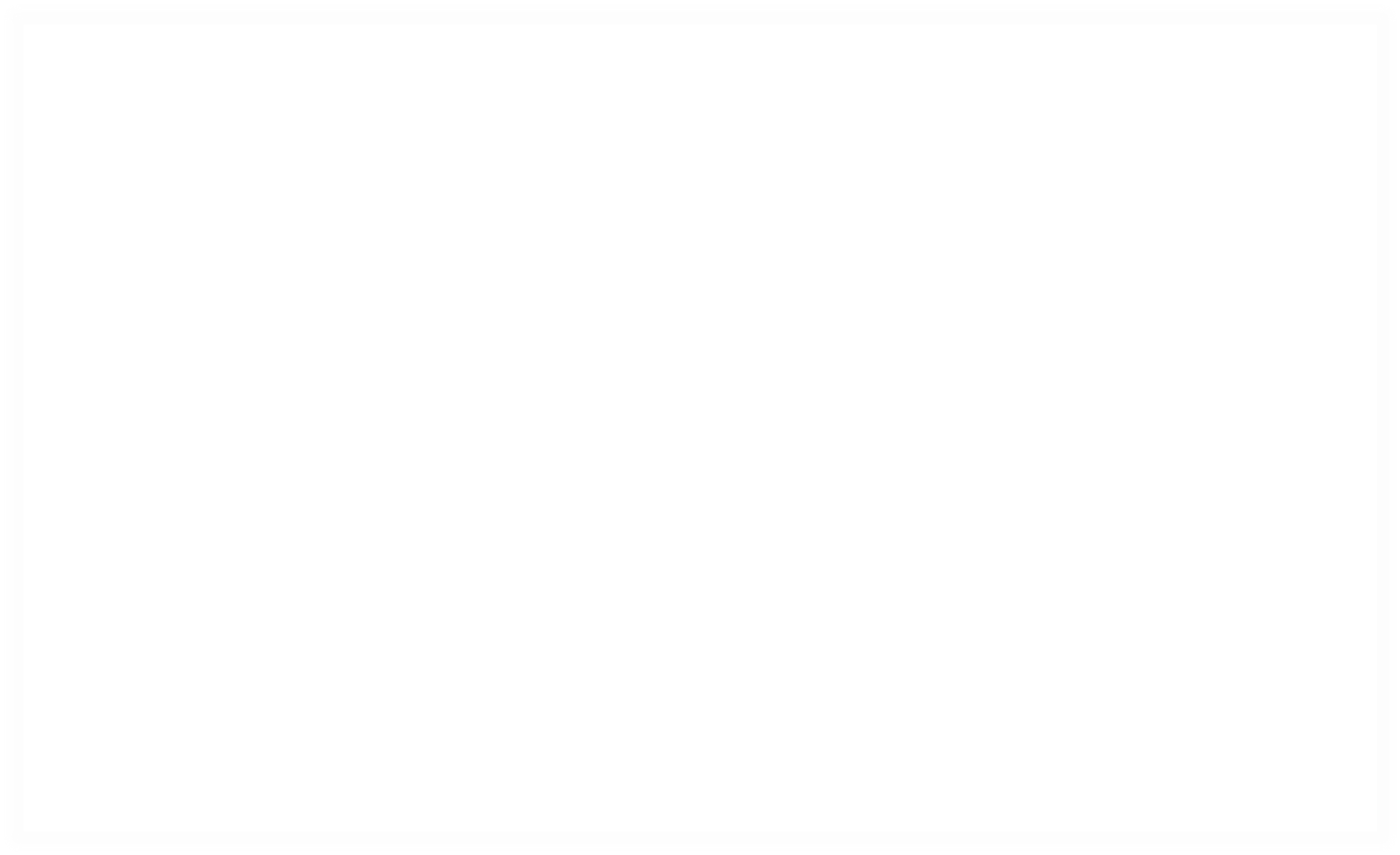
Neke inicijative za razvijanje e-servisa pokrivaju cijelu državu, ali nikakav strateški okvir za ovu oblast trenutno ne postoji. Zakoni o elektronskom potpisu, kao ključni element zakonskog okvira za pružanje e-usluga, usvojeni su na državom nivou[[305]](#footnote-305), nivou entiteta[[306]](#footnote-306) te u BD (mada su u BD naknadno poništeni)[[307]](#footnote-307). Međutim, nema nikakvih informacija o njihovoj implementaciji nigdje u zemlji. Na državnom nivou, Zakon o elektronskom potpisu nije implementiran iz razloga što nije uspostavljeno nikakvo certifikacijsko tijelo.[[308]](#footnote-308)

Nadalje, Projekat unificiranja standarda interoperativnosti za nivo države, nivo entiteta i BD bio je koordiniran od strane Ureda koordinatora za reformu javne uprave (PARCO)[[309]](#footnote-309). Međutim, standardi interoperativnosti usvojeni su samo u RS-u,[[310]](#footnote-310) mada nema nikakvih dokaza da su i tamo implementirani.

Na državnom nivou, pripreme za portal e-vlade su u toku, a tu su i planovi za nuđenje e-usluga putem ovog portala, počevši od jedne probne e-usluge.[[311]](#footnote-311) Treba napomenuti da u RS-u portal e-vlada već postoji, ali on samo pruža informacije o uslugama i ne može obavljati nikakve poslove niti transakcije.[[312]](#footnote-312)

Pokrivenost internetom kreira velike šanse za širenje e-usluga. Udio građana s pristupom internetu u BiH uporediv je s onim u većini država članica EU-a (67,9% stanovništva u 2013. godini).[[313]](#footnote-313)

### Slika 2. Udio građana koji koriste internet u BiH (2010–2013. god.)



52,0

60,0

65,4

67,9

50

54

58

62

66

70

2010.

2011.

2012.

2013.

%

Izvor: Međunarodna telekomunikacijska udruga, baza podataka i izvještaj o razvoju World Telecommunication/ICT, i procjene Svjetske banke

Politika u oblasti e-usluga za državu je u ranoj fazi implementacije. Ovo objašnjava početnu vrijednost 1 za indikator o politikama i administrativnim preduslovima za pružanje e-usluga.

**Okvir za politike unapređenja usluga, uključujući PAR Strategiju i RAP1, istekao je krajem 2014. godine. Poduzeti su napori ka kreiranju zakonodavnog okvira za razvoj e-usluga, ali nivo implementacije varira zavisno od dijela zemlje.**

***Princip 2: Dobra uprava je ključni cilj politike i na njoj se temelji pružanje javnih usluga, propisana je u zakonodavstvu i konzistentno se primjenjuje u praksi.***

Jačanje proceduralnih garancija za dobru administraciju prepoznato je kao prioritet u PAR Strategiji i RAP1. Snažan naglasak stavljen je na poboljšanje saradnje između institucija u toku upravnih postupaka, omogućavajući elektronsku komunikaciju između građana i upravnih vlasti i osiguravajući da se upravni predmeti obrađuju u zakonskim vremenskim okvirima.[[314]](#footnote-314) Međutim, nije dostupan nijedan sveobuhvatni izvještaj u kojem su navedeni ishodi ovakvih inicijativa.

Državni nivo,[[315]](#footnote-315) entiteti[[316]](#footnote-316) i BD[[317]](#footnote-317) imaju svoje zakone o upravnom postupku. Generalno, svi oni prate sličan model. Glavne razlike proizlaze iz specifičnosti institucionalnih aranžmana, npr. različita organizacija sudova koji se bave upravnim predmetima. Ne postoje inventari posebnih propisa koji isključuju ili ograničavaju primjenu općih pravila upravnog postupka.

Svi opći zakoni o upravnom postupku brižljivo čuvaju ključna načela dobrog upravnog ponašanja.[[318]](#footnote-318) To uključuje načelo zakonitosti, pravo strana da se izjasne prije nego što upravno tijelo donese konačnu odluku i pravo na žalbu protiv odluka donesenih na prvoj instanci. Zakonodavstvo na državnom nivou, na nivou entiteta i BD zahtijevaju i da upravni organi iznesu razloge za odluku i detalje o pravu na žalbu i o žalbenom postupku.

Ne postoji sveobuhvatna informacija o edukaciji pruženoj državnim službenicima o upravnom postupku.

Zakoni o upravnom postupku na državnom nivou, u entitetima i u BD imaju ograničen obim primjene s obzirom na broj posebnih propisa, što objašnjava početnu vrijednost 2 za indikator o pravnom okviru za dobru upravu.

Favoritizam u odlukama vladinih zvaničnika ocijenjen je sa 3,05[[319]](#footnote-319) u BiH (na skali od 1 do 7, gdje 7 predstavlja izostanak favoritizma). Ova vrijednost je na nivou nekih novih država članica EU-a.

**Zakonodavstvo o općem upravnom postupku na državnom nivou, u entitetima i u BD zadovoljava standarde dobre uprave. Međutim, ne postoje inventari posebnih propisa, što ograničava primjenu općeg upravnog postupka.**

***Princip 3: Postoje mehanizmi koji osiguravaju kvalitet javnih usluga***

Ne postoji krovni mehanizam za poboljšanje kvaliteta javnih usluga u cijeloj zemlji. RAP1 je predvidio uvođenje sheme monitoringa kvaliteta i redovno mjerenje zadovoljstva korisnika usluga putem anketa u institucijama na državnom nivou, u entitetima i u BD. Analiza ispod uglavnom se fokusira na poduzete inicijative na državnom nivou, uzimajući u obzir ograničeni obim usluga kojim se upravlja na ovom nivou.

Prema podacima dostavljenim od PARCO-a, tri institucije[[320]](#footnote-320) na državnom nivou uvele su sheme upravljanja kvalitetom na bazi Međunarodne organizacije za standardizaciju (ISO). Također, u nekim institucijama postoje planovi da se implementiraju i pilot-projekti Ukupno upravljanje kvalitetom, Zajednički okvir procjene (CAF) i ISO. Monitoring zadovoljstva korisnika usluga obavlja se na različite načine i ne provode ga sve institucije. Redovan monitoring zadovoljstva korisnika usluga provodi se samo u ograničenom broju institucija.[[321]](#footnote-321) Ostale institucije fokusiraju se na procesiranje žalbi korisnika usluga kao alat za sticanje povratne informacije od građana.

Izdavanje identifikacijskih dokumenata je decentralizirano.[[322]](#footnote-322) Međutim, tehničko procesiranje i personalizacija dokumenata omogućeni su u cijeloj zemlji samo od strane institucija na državnom nivou – Agencija za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA). Ovo potpada pod odgovornost Ministarstva civilnih poslova. IDDEEA je nedavno uvela nekoliko poboljšanja i oni su rezultirali postizanjem relativno kratkog vremena za izdavanje identifikacijskih dokumenata (prosječno osam dana i za ličnu kartu i za pasoš). Lični dokumenti izdaju se na 134 lokacije u zemlji (u skoro svim općinama), što ukazuje na to da je osigurana geografska pristupačnost. Ovo najprije uključuje digitalizaciju registra građana, što organima nadležnim za izdavanje dokumenata omogućava da brže provjere status aplikanata.[[323]](#footnote-323)

Nasuprot tome, registracija biznisa je decentralizirana i nije usklađena.[[324]](#footnote-324) Institucije na državnom nivou nisu uključene u pružanje ove usluge, što je rezultiralo nejednakim kvalitetom pružanja usluga u cijeloj zemlji. Metodologija u “Doing Business” istraživanju Svjetske banke pruža podatke samo za glavni grad, što je u ovom slučaju znači za FBiH. Istraživanje pokazuje da je proces registracije biznisa u Sarajevu dugotrajan i skup. Glavni faktori koji utiču na dužinu (37 dana) i trošak ovog postupka su dugo vrijeme čekanja za sudsku registraciju preduzeća, naknade suda i notara te nedostatak jednošalterskog sistema za registraciju.[[325]](#footnote-325) Proces osnivanja firme uključuje jedanaest postupaka. S druge strane, RS je pokrenuo proceduru jednog šaltera za registraciju preduzeća, koja postupak registracije skraćuje na otprilike sedam dana.[[326]](#footnote-326)

**Neke inicijative pokušale su povećati rasprostranjenost alata upravljanja kvalitetom na državnom nivou. Postignut je napredak u smanjenju vremena potrebnog za izdavanje identifikacijskih dokumenata. Međutim, efikasnost procesa registracije firme je različita širom zemlje jer procedure nisu usklađene.**

***Princip 4: Osigurana je dostupnost javnih usluga***

Jednak pristup uslugama širom zemlje nije zagarantiran, što je rezultat decentralizacije odgovornosti u ovom području.[[327]](#footnote-327) S obzirom na to da se razlikuju standardi pružanja usluga širom zemlje, sljedeća analiza fokusira se na državni nivo.

Na državnom nivou, nijedna institucija ne zadovoljava kriterije za klasifikaciju u jednošalterski sistem koji nudi usluge preko tri različite javne institucije. Ovo može biti rezultat ograničenog obima usluga koje pružaju institucije na državnom nivou, koje ne uključuju usluge tipično organizirane po jednošalterskom sistemu u ostalim zemljama, npr. registracija firme i ostale poslovne usluge.

Kao institucija na državnom nivou koja je odgovorna za tehničko procesiranje identifikacijskih dokumenata, IDDEEA je uvela nove elektronske lične karte i vozačke dozvole 2013. god. i novu generaciju biometrijskih pasoša 2014. god., koji garantiraju veće standarde zaštite podataka.[[328]](#footnote-328)

S obzirom na to da elektronski potpis ne funkcionira u praksi na državnom nivou, obim dostupnih elektronskih usluga ograničen je na pružanje informacija, bez mogućnosti dovršenja transakcije putem interneta. Nijedan e-portal još uvijek nije uspostavljen za usluge na državnom nivou. Uprava za indirektno oporezivanje (UINO) BiH, kao institucija na državnom nivou koja upravlja pitanjima PDV-a za cijelu zemlju, pokrenula je e-PDV sistem,[[329]](#footnote-329) na bazi vlastitog sistema za identifikaciju korisnika. Poreski obveznici mogu podnijeti zahtjev jednom od regionalnih ureda UINO-a i dobiti individualno korisničko ime i šifru za prijavu u e-PDV sistem. Ovim se omogućava da poreski obveznici provjere svoje podatke vezane za PDV. Međutim, još uvijek nije moguće podnijeti PDV prijavu putem interneta. UINO upravlja i carinskim uslugama i omogućava podnošenje carinskih i tranzitnih prijava putem interneta.[[330]](#footnote-330) Prema UINO-u, web-stranica [www.uino.gov.ba](http://www.uino.gov.ba/) sadrži sve zakonodavstvo vezano za indirektno oporezivanje i redovno se ažurira.

Na državnom nivou i u entitetima, elektronski registar administrativnih postupaka uključuje informacije o procedurama za sticanje različitih dozvola za poslovne aktivnosti, npr. dozvole za izvoz i uvoz i veterinarske certifikate.[[331]](#footnote-331) Ovaj registar sastoji se od pregleda usluga u kojem se pružaju informacije o formalnim zahtjevima za sticanje svake dozvole, informacije o naknadama, rokovima za rješavanje zahtjeva te kontaktne informacije organa nadležnih za izdavanje dozvola.

Nisu dostupni podaci o pristupačnosti javnih zgrada institucija na državnom nivou korisnicima usluga s invaliditetom.[[332]](#footnote-332) Određeni tehnički standardi, uključujući zahtjeve za pristupačnost, primjenjuju se na web-stranicama institucija na državnom nivou[[333]](#footnote-333). Međutim, zahtjevi su primjenjivi samo na institucije vezane za vladinu platformu. Ovo je na dobrovoljnoj osnovi i to koristi samo oko pola institucija na državnom nivou.

Pristup ostalim elektronskim uslugama osiguran na državnom nivou je neujednačen. U RS-u, portal javne uprave RS-a[[334]](#footnote-334) pruža sveobuhvatne informacije o uslugama koje se nude građanima. Portal zadovoljava kriterije pristupačnosti za korisnike usluga s invaliditetom. Neke usluge u RS-u dostupne su i putem SMS-poruka, npr. provjera statusa identifikacijskih dokumenata, registracije vozila ili dospjelih obaveza.[[335]](#footnote-335) FBiH nema ekvivalentne portale e-vlade.

**Pristupačnost usluga i elektronske usluge neujednačeni su na državnom nivou, u entitetima i u BD zbog decentralizacije odgovornosti za većinu javnih usluga za građane i privredne subjekte. Samo RS ima funkcionalan portal e-vlade. Na državnom nivou uveden je e-PDV sistem. Državni nivo ima razvijene elektronske usluge za PDV i poboljšanu dostupnost web-stranica institucija na državnom nivou.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. VM BiH te vlade FBiH, RS-a i BD trebali bi se dogovoriti o jedinstvenom pristupu politici pružanja usluga u BiH, uključujući neophodne tehničke standarde. Svi građani bi trebali imati pristup jednakom nivou usluga koje pruža javna uprava, osim ako Ustavom nije drugačije propisano.
2. Ured predsjedavajućeg VM bi trebao osigurati pokretanje portala e-vlade, čime bi se osigurale informacije o svim uslugama koje se nude na državnom nivou. Broj usluga koje su u potpunosti dostupne na putem interneta, uključujući i transakcije, trebao bi se sistematski povećavati, počevši od seta pilot elektronskih usluga.
3. Generalni sekretarijat VM BiH, Vlade entiteta i BD trebali bi implementirati odluku koja pruža ujednačene standarde interoperabilnosti informacionih sistema u javnim institucijama.
4. VM BiH i vlade entiteta i BD trebale bi ujednačiti procedure za registraciju biznisa kako bi se osiguralo da se usluge pružaju jednošalterskim sistemom i da se troškovi korisnika smanje na minimum.
5. Generalni sekretarijat VM BiH trebao bi implementirati potpuno operativan mehanizam elektronske autentifikacije. Ovo je jedan od glavnih preduslova za razvoj elektronskih usluga za građane.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. Ministarstvo pravde na državnom nivou i relevantna ministarstva na nivou entiteta i BD trebali bi provesti sveobuhvatno revidiranje svih posebnih regulativa o upravnom postupku, kako bi istražili obim i opravdanost izuzetaka od Zakona o upravnom postupku.
2. VM BiH, vlade entiteta i BD trebali bi osigurati implementaciju alata za mjerenje zadovoljstva korisnika javnim uslugama. Povratna informacija od korisnika usluga trebala bi se koristiti kako bi se poboljšali pristupačnost i kvalitet usluga.



6

Upravljanje javnim

finansijama

# UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

## 1. TRENUTNA SITUACIJA I NAJVAŽNIJI POMACI: 2014. – APRIL 2015.

**1.1. Trenutna situacija**

Bosna i Hercegovina ima složen sistem javnih finansija. Sastoji se od države, dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (troje koji čine većinu potrošnje) te Brčko distrikta.[[336]](#footnote-336)

Tri od posljednjih pet budžeta u BiH, uključujući i budžet za 2015. godinu, nisu usvojena na vrijeme, što znači da trenutni sistem ne radi. Rokovi za budžet za 2015. godinu bili su probijeni zbog kašnjenja u formiranju Vijeća ministara na državnom nivou i na nivou Vlade FBiH. Izvještaj o izvršenju budžeta za 2013. godinu na državnom nivou se tek treba odobriti u procesu Parlamentarne skupštine.

Teret duga i dalje raste. Na kraju 2014. godine bruto dug procijenjen je na 36,9% bruto domaćeg proizvoda (BDP), što je porast u odnosu na 33,9% na kraju 2013. godine.[[337]](#footnote-337) Ovi brojevi nisu izračunati po Evropskom sistemu nacionalnih i regionalnih računa (ESA), iako NERP 2015–2017. navodi da će prioritet za RS biti da sastavi finansijske podatke koji su u skladu s međunarodno priznatim standardima makroekonomskih statističkih sistema, kao što su ESA i Statistika vladinih finansija (GFS).[[338]](#footnote-338)

Glavni elementi potrebni za efikasan okvir FMC-a još nisu uspostavljeni u cijeloj BiH, s različitim stepenom napretka u državi, u entitetima i BD.[[339]](#footnote-339) Razvoj interne revizije je napredniji. Međutim, službeni Odbor za koordinaciju Centralne harmonizacijske jedinice (CHU) nije se sastao od 2011. godine i Projekat tehničke pomoći javne interne finansijske kontrole (PIFC)[[340]](#footnote-340) trebao je pružiti forum za koordinirani pristup PIFC, uključujući i razvoj tehničkih materijala i pružanje edukacije interne revizije (IR). Ovaj projekat završit će se u julu 2015. godine.

Novi Zakon o javnim nabavkama (ZJN)[[341]](#footnote-341) stupio je na snagu 27. novembra 2014. godine. On je u velikoj mjeri usklađen s Direktivama Evropske unije o javnim nabavkama[[342]](#footnote-342) iz 2004. godine (domaće preferencije su i dalje najveći neusklađeni problem). Većina ključnih implementacijskih propisa pripremljena je i usvojena prije inicijalne primjene novog Zakona, dok neki i dalje trebaju biti izdati prije 27. maja 2015. godine[[343]](#footnote-343). Trenutno, institucionalna postavka sistema nabavke je dobro definirana. Međutim, performanse svih uključenih institucija (posebno Ureda za razmatranje žalbi /URŽ/) ostaju kao izazov. U području Javno-privatnog partnerstva (JPP) i koncesija, zakonodavstvo i upravna postavka su i dalje vrlo fragmentirani. Proceduralna pravila u području koncesija/PPP nisu u skladu s temeljnim načelima EU-a.

Sistem pravnog lijeka još ne funkcionira ispravno: poslovnice URŽ-a u Banjoj Luci i Mostaru još uvijek nisu otvorene; nijedna odluka nije objavljena u 2014. godini, a zaostatak od nekih 500 predmeta još čeka rješenje. Formalistički pristup URŽ-a dovodi do čestih odbijanja tendera zbog manjih administrativnih grešaka i gotovo isključive upotrebe cijena (troška sticanja) kao jedinog kriterija dodjele tendera, na štetu kvaliteta.

Ove loše prakse su samo djelimično ublažene sistemom za obuku u području javnih nabavki, koji dobro funkcionira, i nedavnim nastojanjima da se usklade stavovi o pravilnoj implementaciji ZJN Agencije za javne nabavke (AJN), URŽ-a i certificiranih trenera.

Razvoj vrhovnih revizijskih institucija (VRI) u BiH napreduje, a oni svoje izvještaje, kojim su pokrivene finansijska revizija, revizija usklađenosti i revizija učinka, podnose Parlamentarnoj skupštini na državnom nivou, Skupštini RS-a, Parlamentu FBiH i Skupštini BD. VRI primjenjuje pristup koji se bazira na riziku kao dio svojih godišnjih planova revizije, jer je broj osoblja ispod ovlaštenog nivoa, što je rezultiralo smanjenom pokrivenošću za obavezne revizije.

**1.2. Najvažniji pomaci**

Novi Zakon o budžetu[[344]](#footnote-344) u FBiH, koji je donesen 2013. godine implementiran je 2014. godine.

PIFC strategiju 2014–2017. za BD usvojila je Vlada BD, drugog decembra 2014. godine.

Nakon dosta dugog perioda priprema,[[345]](#footnote-345) Vlada je konačno usvojila novi ZJN, 29. aprila 2014. godine, koji je objavljen 19. maja. Tokom druge polovine 2014. godine napori glavnih institucija koje su u sistemu javnih nabavki usmjereni su na pripremu i donošenje odgovarajućih podzakonskih propisa.

Velika provedbena legislativa usvojena je od strane VM BiH,[[346]](#footnote-346) dok su neke operativne instrukcije usvojene od strane AJN i izdate od strane njenog direktora.[[347]](#footnote-347)

U eksternoj reviziji, VRI zakon za RS[[348]](#footnote-348) dopunjen je 2014. godine, kako bi se poboljšala primjena standarda revizije[[349]](#footnote-349) Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOVRI) i Međunarodne federacije računovođa (IFAC), definicije za proces revizije učinka,

proces revizije učinka[[350]](#footnote-350), komunikacija između VRI i Ureda javnog tužioca[[351]](#footnote-351), certifikacija zaposlenika u reviziji[[352]](#footnote-352) i sukob interesa[[353]](#footnote-353).

## 2. ANALIZA

Analiza pokriva šesnaest principa vezanih za područje PFM-a, koji su grupisani u osam ključnih zahtjeva.[[354]](#footnote-354) Za svaki ključni zahtjev definirane su početne vrijednosti indikatora okvira za monitoring Principa. Principi pokrivaju cijeli ciklus finansijskog upravljanja i tiču se sastavljanja budžeta, računovodstvenih i izvještajnih praksi, FMC-a, interne revizije, javne nabavke i eksterne revizije.

**2.1. Ključni zahtjev: Budžet se utvrđuje u skladu s transparentnim zakonskim odredbama i unutar općeg višegodišnjeg okvira, osiguravajući da budžetski saldo opće vlade i omjer duga i bruto domaćeg proizvoda slijede održiv pravac**

***Početne vrijednosti***

Funkcioniranje srednjoročnog i godišnjeg planiranja resursa provjerava se kroz tri kvalitativna i pet kvantitativnih indikatora.

U BiH, budžeti na državnom nivou, na nivou dva entiteta i BD utvrđuju se unutar višegodišnjeg okvira i u skladu sa zakonskim odredbama. Međutim, budžet nije baziran na realističnim pretpostavkama, srednjoročno planiranje budžeta bazira se više na zakonskoj obavezi na strani troškova nego na budućim troškovima i ciljevima planiranih politika. Omjer duga i bruto domaćeg proizvoda (koji nije izračunat na osnovu ESA-e) porastao je sa 33,9%, na kraju 2013. godine, na 36,9% na kraju 2014. godine.[[355]](#footnote-355) Ovi nedostaci ogledaju se i u kvantitativnim i u kvalitativnim indikatorima.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 1 | Indeks snage MTBF-a | 2014. | 2 |
| 1 | Indeks snage fiskalnih pravila | 2014. | 1 |
| 2 | Stepen do kojeg godišnji prijedlog budžeta uključuje potpune informacije u trenutku kada se iznosi pred parlament | 2014. | 2 |
| **Kvantitativni** | 1 | Procentualne razlike između planiranih budžetskih prihoda u MTBF-u (odobrenom dvije godine prije posljednje godine za koju su dostupni podaci) i ostvarenih prihoda u posljednjoj godini za koju su dostupni podaci | 2014. |  |
| Nije dostupna[[356]](#footnote-356) |
|  | 1 | Procentualne razlike između planiranih budžetskih rashoda u MTBF-u (odobrenom dvije godine prije posljednje godine za koju su dostupni podaci) i stvarnih rashoda u posljednjoj godini za koju su dostupni podaci | 2014. | Nije dostupna[[357]](#footnote-357) |
| 2 | Budžetski saldo opće vlade | 2014. | -1.8%[[358]](#footnote-358) |
|  | 2 | Procentualne razlike između planiranih budžetskih prihoda (odobrenih u budžetu) i ostvarenih prihoda u posljednjoj godini za koju su dostupni podaci | 2013. |  |
| -6%[[359]](#footnote-359) |
|  | 2 | Procentualne razlike između planiranih budžetskih rashoda (odobrenih u budžetu) i ostvarenih rashoda u posljednjoj godini za koju su dostupni podaci | 2013. |  |
| -5%[[360]](#footnote-360) |

Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 1. Početne vrijednosti zemlje u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Stepen do kojeg godišnji prijedlog budžeta uključuje potpune informacije u trenutku kada se iznosi pred parlament

Indeks snage fiskalnih pravila

Indeks snage MTBF-a



#### Analiza Principa

***Princip 1: Vlada objavljuje srednjoročni budžetski okvir za cjelokupnu vladu, koji se temelji na pouzdanim prognozama i obuhvata period od minimalno tri godine; sve budžetske organizacije djeluju unutar ovog okvira***

Srednjoročna prognoza okvira, Globalni okvir fiskalnog bilansa i politike (GFFBP),[[361]](#footnote-361) objavljuje se sredinom godine za prethodnu godinu kako bi se informirali i postavili parametri za države, entitete i BD. Razvoj GFFBP-a je odgovornost fiskalnog vijeća, koje se sastoji od predsjedavajućeg VM BiH, premijera RS-a i FBiH te odgovarajućih ministara finansija. Guverner Centralne banke i gradonačelnik BD imaju status posmatrača. Savjetodavna grupa, sastavljena od članova koje imenuju tri predsjednika vlada i stručnjaci iz tri ministarstava finansija (MF)[[362]](#footnote-362) i Direkcije za finansije BD, priprema nacrt GFFBP-a.[[363]](#footnote-363)

GFFBP pokriva period od naredne tri godine i sumira predložene fiskalne politike za državu, entitete i BD u kombiniranim tabelama. On navodi rizike za ostvarivanje fiskalnih prognoza. GFFBP se ne podnosi na odobrenje Parlamentarnoj skupštini na državnom nivou, Parlamentu FBiH, Skupštini RS-a niti Skupštini BD, ali pruža osnovu MF-u[[364]](#footnote-364) za pripremu MTBF-a, koji će odrediti cjelokupne fiskalne projekcije, kao i ekonomske i organizacijske klasifikacije za njihove pojedinačne prijedloge budžeta.[[365]](#footnote-365)

U 2014. godini GFFBP je finaliziran u julu i pokrio je makroekonomske projekcije, prognoze samo za indirektne poreze (direktni porezi su u nadležnosti entiteta) te ukupan nivo planiranih troškova i nivo duga.[[366]](#footnote-366) Ni GFFBP ni MTBF-ovi (koji također pokazuju projekcije na nivou javnih organizacija, ali ne pokrivaju vanbudžetske fondove)[[367]](#footnote-367) ne objašnjavaju kako će se ispuniti ciljevi za sljedeće tri godine niti definiraju široku fiskalnu strategiju u kontekstu makroekonomskog okvira. Dalje, oni ne sadrže nikakvu analizu osjetljivosti.

I MTBF 2015–2017. za FBiH i MTBF 2015–2017. za RS datiraju iz juna 2014. godine, što sugerira da su sastavljeni prije finalizacije GFFBP-a na kojem su trebali biti bazirani. Dalje, MTBF 2015–2017. za državu i MTBF 2015–2017. za BD i dalje nisu objavljeni.[[368]](#footnote-368)

Ni GFFBP ni MTBF-ovi ne sadrže podatke o strateškim planovima za razvoj politika, tako da ne postoji veza između strateških planova za razvoj politika i budžetskih projekcija. Ne postoje fiskalna pravila na državnom nivou. Fiskalni ciljevi predstavljaju političko obavezivanje vlade, koja ima slobodu da postavi te ciljeve. Bez fiksnog pravila, ne može postojati monitoring poštivanja ciljeva, a nema ni definiranih aktivnosti u slučaju da ciljevi nisu ispunjeni. Dakle, vrijednost 1 dodijeljena je indikatoru indeksa snage fiskalnih pravila. Ne postoji nezavisno fiskalno vijeće za praćenje budžeta na državnom nivou, nivou entiteta i Brčko distrikta.

Vrijednost 2 dodijeljena je indikatoru indeksa snage MTBF-a jer, iako postoji srednjoročni okvir na temelju određene koordinacije centralnih stubova vlasti, on je samo fleksibilan okvir s indikativnim ciljevima. Parlament nije uključen u njegovoj pripremi, niti se on nadgleda i provodi.

**GFFBP postavlja opći okvir za sastavljanje budžeta, ali se ne objavljuje i nije sveobuhvatan dokument koji konsolidira podatke iz entiteta. Ni GFFBP ni MTBF-ovi ne pokrivaju rashode vanbudžetskih fondova. Oni ne povezuju strateške planove za razvoj politika s budžetskim projekcijama. Nema fiskalnih pravila ni nezavisnog fiskalnog vijeća (agencije za monitoring) na državnom nivou, nivou entiteta ni BD.**

***Princip 2: Budžet se utvrđuje u skladu s nacionalnim pravnim okvirom, uz opsežnu raspodjelu potrošnje koja je u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom i koja se poštuje***

Ministarstvo finansija i trezora na bazi GFFBP-a priprema MTBF,[[369]](#footnote-369) koji je temelj za godišnji Zakon o budžetu. Vremenski okvir budžeta postavljen je u zakonodavstvu.[[370]](#footnote-370) Slične odredbe primjenjuju se i u entitetima i BD, gdje zakoni o budžetu[[371]](#footnote-371) zahtijevaju srednjoročne projekcije troškova i definiraju kalendar budžeta. Ministarstva finansija[[372]](#footnote-372) i Direkcija za finansije BD pripremaju godišnje budžete i izdaju uputstva za budžetske korisnike (u skladu s odlukom Vijeća ministara na državnom nivou, i vlada entiteta i BD o sveobuhvatnim parametrima potrošnje i prihoda u skladu s parametrima MTBF-a), koja postavljaju sveobuhvatni okvir unutar kojeg su napravljeni zahtjevi. Na temelju sveobuhvatnog okvira i budžetskih zahtjeva od strane budžetskih korisnika, MFT na državnom nivou podnosi nacrt budžeta Vijeću ministara, a odatle Predsjedništvu, prije podnošenja Parlamentarnoj skupštini. Slični aranžmani primjenjuju se i u entitetima i u BD.

Na državnom nivou, nivou FBiH i BD, iako ne na nivou RS-a, zakoni o budžetu[[373]](#footnote-373) propisuju da predmetni budžeti moraju biti podržani pojašnjenjima i dokumentacijom (uključujući i makroekonomske projekcije, popis dodjela, ciljeve politike za predstojeću godinu te informacije o novim politikama, projekcije duga i ostvarenja tekuće godine) kada se dostavljaju Parlamentarnoj skupštini na državnom nivou, Parlamentu FBiH i Skupštini BD. Budžetska dokumentacija ne sadrži dugoročne projekcije (za više od pet godina), a ne navode se izričito potencijalne obaveze. Ni na državnom nivou ni u entitetima i BD ne navodi se procjena vjerovatnoće ostvarenja prihoda i rashoda za tekuću godinu koja bi bila osnova za uporedbu u narednoj godini. Ne objavljuje se formalni popis fiskalnih rizika. Samo se prikazuje element domaćeg sufinansiranja projekata u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć. Specifičnost u BiH je postojanje vanbudžetskih fondova u dva entiteta i u BD (npr. zdravstveni fondovi, fondovi za nezaposlenost i penzijsko-mirovinski fondovi). Parlamentarno usvajanje budžeta ovih fondova nije zakonom[[374]](#footnote-374) obavezno. Informacije o nefinansijskom poslovanju također se ne nalaze u budžetskoj dokumentaciji.

Na državnom nivou, u entitetima i u BD postoje slične odredbe koje se odnose na godišnji vremenski okvir budžeta (iako samo RS navodi detaljan vremenski okvir[[375]](#footnote-375) za sastavljanje budžeta do njegovog usvajanja od strane parlamenta). Zajedničko svima je činjenica da je parlamentarnim tijelima[[376]](#footnote-376) na raspolaganju kratak period za razmatranje nacrta budžeta u odnosu vremenski okvir od tri mjeseca koji je preporučen od OECD-a.[[377]](#footnote-377) Za budžet za 2015. godinu rok za podnošenje budžeta Vijeću ministara BiH bio je 12. decembar 2014. godine, što znači da je propušten zakonski rok[[378]](#footnote-378) za podnošenje budžeta do 1. oktobra, i to za preko deset sedmica.

Zbog navedenih razloga, vrijednosti indikatora o stepenu do kojeg prijedlog godišnjeg budžeta uključuje potpune informacije u vrijeme kada se prezentira parlamentu je 2.

**Godišnja priprema budžeta je definirana u zakonu, ali su rokovi probijeni u 2014, a probijani su i u prošlosti. Informacije date parlamentima kao osnova za njihove rasprave o budžetima nisu sveobuhvatne. Vrijeme koje je na raspolaganju parlamentima za razmatranje nacrta budžeta je kratko i nije u skladu s najboljom praksom. Neuključenost parlamenata u entitetima i Skupštine u BD u odobravanje potrošnje iz vanbudžetskih fondova velika je slabost.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. MFT na državnom nivou, MF FBiH, MF RS-a i Direkcija za finansije BD trebaju dopuniti svoje zakone o budžetu kako bi se osigurao duži period za parlamentarno razmatranje.
2. MFT na državnom nivou, MF FBiH, MF RS-a i Direkcija za finansije BD trebaju osigurati da informacije koje su date u njihovim godišnjim budžetima uključuju procjene potrošnje svakog budžetskog korisnika za kraj tekuće godine.
3. MF FBiH, MF RS-a i Direkcija za finansije BD trebaju osigurati da se u entitetima i BD vanbudžetski fondovi u potpunosti uključe u proces usvajanja budžeta.
4. MFT na državnom nivou, MF FBiH, MF RS-a i Direkcija za finansije BD trebaju osigurati da se puni troškovi IPA projekata navode, kako u MTBF-ovima tako i u godišnjim budžetima.
5. Kako bi se promovirala jača javna osviještenost, nacrt budžeta i usvojeni budžet te svi prateći dokumenti trebaju se objavljivati na web-stranicama relevantnih ministarstava finansija nakon što se usvoje na nivou vlade.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. Fiskalno vijeće treba osigurati da se izvještaji o relevantnim budžetima (uključujući državu, entitete i BD) konsolidiraju u godišnji izvještaj baziran na standardima Eurostata, i ovo se treba prezentirati Parlamentarnoj skupštini na razmatranje u vrijeme godišnjih rasprava o budžetu.
2. MFT na državnom nivou treba preispitati izvodljivost uspostavljanja nezavisnog fiskalnog vijeća i o tome treba podnijeti izvještaj Vijeću ministara BiH.

**2.2. Ključni zahtjev: Računovodstvenim i praksama izvještavanja osigurava se transparentnost i javni nadzor nad javnim finansijama; i novcem i dugom upravlja se na centralnom nivou, u skladu sa zakonskim odredbama**

#### Početne vrijednosti

Provođenje, monitoring i izvještavanje o javnim finansijama preispituje se upotrebom četiri kvantitativna i dva kvalitativna indikatora.

U BiH, planiranje zahtjeva za finansiranjem i monitoring godišnjih rashoda je slabo. Mjesečni profili se ne objavljuju, čak se ni ne koriste interno. Transparentnost je slaba zbog nedostatka podataka o profilima i neobjavljivanja mjesečnih izvještaja, a ukoliko su objavljeni kvartalni izvještaji, nisu objašnjene razlike ostvarene potrošnje u odnosu na planiranu potrošnju po individualnim budžetskim korisnicima. Ovi nedostaci ogledaju se i u kvantitativnim i u kvalitativnim pokazateljima.

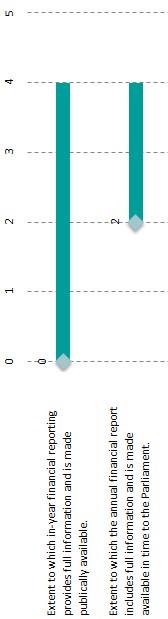
|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 5 | Stepen do kojeg se putem finansijskog izvještavanja tokom godine pružaju potpune informacije te koliko su one dostupne javnosti | 2014. | 0 |
| 5 | Stepen do kojeg godišnji finansijski izvještaj uključuje potpune informacije i stepen do kojeg se on blagovremeno dostavlja parlamentu | 2014. | 2 |
| **Kvantitativni** | 3 | Prosječne procentualne razlike između projekcija toka gotovine i stvarnog novčanog salda na mjesečnoj osnovi | 2014. | Nije dostupna[[379]](#footnote-379) |
| 3 | Neizmirene obaveze centralne vlade kao procenat od ukupnih rashoda na kraju posljednje kalendarske godine za koju su podaci dostupni | 2013. | Nije dostupna[[380]](#footnote-380) |
| 4 | Troškovi servisiranja javnog duga kao udio u bruto domaćem proizvodu | 2014. | 2,5%[[381]](#footnote-381) |
| 4 | Razlika između ciljanog i stvarnog iznosa javnog duga | 2014. | -4,3% |

Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazani su ispod i upoređeni su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon je formiran pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 2. Početne vrijednosti zemlje u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Stepen do kojeg se putem finansijskog izvještavanja tokom godine pružaju potpune informacije te koliko su one dostupne javnosti

Stepen do kojeg godišnji finansijski izvještaj uključuje potpune informacije i stepen do kojeg se on blagovremeno dostavlja parlamentu



#### Analiza Principa

***Princip 3: Ministarstvo finansija ili ovlašteni centralni organ trezora na središnjem nivou kontrolira trošenje sredstava s jedinstvenog računa trezora i osigurava likvidnost novca***

Na državnom nivou, Zakonom o finansiranju institucija u BiH[[382]](#footnote-382) uspostavljen je jedinstveni račun trezora (JRT), u koji se uplaćuju centralni prihodi vlade i iz kojeg se ispunjavaju zahtjevi potrošnje. Slično tome, relevantni zakoni o budžetu entiteta i BD zahtijevaju uspostavljanje JRT-a[[383]](#footnote-383) koji će obuhvatati i transakcije vanbudžetskih fondova. Stoga, MFT na nivou države, Federalno MF u FBiH, MF u RS-u i Direkcija za finansije u BD obavljaju funkciju upravljanja gotovinom.

MFT na nivou države, Federalno MF u FBiH, MF u RS-u i Direkcija za finansije u BD trebaju sastavljati projekcije novčanih tokova[[384]](#footnote-384) koje se trebaju izdavati budžetskim korisnicima na kvartalnoj osnovi. Relevantni trezori izvršavaju plaćanja u ime budžetskih korisnika onda kada su završene neophodne procedure. Na državnom nivou postoji dnevno poravnavanje stanja na bankovnim računima i trezorskog sistema.

Projekcije novčanih tokova nisu sastavljene početkom svake godine. Planiranje gotovine za svaki mjesec bazira se na dijeljenju godišnje alokacije svake organizacije na dvanaest, uz odredbu koja korisniku omogućava da traži dodatna sredstva u određenim slučajevima. Ove procjene koriste se za novčane restrikcije ili za kontrolu troškova više nego kao precizne projekcije onoga što će se najvjerovatnije desiti u toku jedne godine i koje mogu poslužiti kao osnova za prognoze zahtjeva likvidnosti. Ovo može voditi nagomilavanju neizmirenih obaveza. Neizmirene obaveze u prošlosti su bile znatne, zabilježeni su slučajevi kada se nisu isplaćivale plaće ili kada se nisu plaćali dobavljači. Podaci vezani za 2014. godinu nisu dostavljeni, a u 2013. godini omjer neizmirenih obaveza u odnosu na ukupne rashode na državnom nivou bio je 13%, u odnosu na ukupne rashode u RS-u 14% i 30% u BD. Za FBiH nisu dostavljeni podaci. Neizmirene obaveze u vanbudžetskim fondovima i lokalnim organima vlasti nisu zabilježene u sistemima izvještavanja entiteta i BD.

**Iako postoji JRT na državnom nivou, u entitetima i BD, projekcije novčanih tokova za svaki mjesec se sačinjavaju dijeljenjem godišnje alokacije na dvanaest, što je dovelo do problema s likvidnošću. Nivo neizmirenih obaveza je bio visok proteklih godina i problem je što nisu dostupni podaci za Federaciju. Također, neuključivanje vanbudžetskih fondova i lokalnih organa vlasti u iznose neizmirenih obaveza velik je problem.**

***Princip 4: Postoji jasna strategija upravljanja dugom, a provodi se tako da se poštuje cilj ukupnog duga države te da se troškovi servisiranja duga drže pod kontrolom***

Odgovornost upravljanja vanjskim dugom leži kod MFT-a na državnom nivou.[[385]](#footnote-385) Postoji savjetodavni odbor na visokom nivou koji se sastoji od dva predstavnika Vijeća ministara, od kojih je jedan ministar finansija i trezora koji predsjedava komisijom, jednog predstavnika Centralne banke, dva predstavnika FBiH, dva predstavnika RS-a i jednog predstavnika BD. Centralna banka djeluje kao agent za MFT na državnom nivou,[[386]](#footnote-386) a relevantni računi održavaju se u Centralnoj banci.

Iako je interni dug primarna odgovornost entiteta,[[387]](#footnote-387) MFT na državnom nivou je također ovlašten da prikuplja informacije o dugu i garancijama u entitetima i BD, uključujući općine i kantone na kvartalnoj osnovi.[[388]](#footnote-388) Postoji jedinica za upravljanje dugom u MFT-u na državnom nivou koja održava bazu podataka o cjelokupnom dugu države, entiteta i BD. Detalji o dugu i garancijama objavljuju se svake godine u Službenom glasniku.[[389]](#footnote-389) Ministarstvo objavljuje i detalje o stanju javnog duga u BiH, u MTBF dokumentu[[390]](#footnote-390) i u NERP-u[[391]](#footnote-391). Međutim, nema detaljne analize osjetljivosti pored kratkog prepoznavanja da bi aprecijacija američkog dolara mogla dovesti do povećanja duga. Oko 49% ukupnog duga otplativo je na osnovu varijabilne stope, ali nema detaljne analize o tome kako bi povećanje ovih stopa uticalo na dug,[[392]](#footnote-392) iako je prosječno dospijeće ovog duga osam godina. Ovo podrazumijeva manji rizik refinansiranja, ali veću eksponiranost kamatnom riziku. Ne postoji redovno izvještavanje o dugu, osim navedenih godišnjih podataka. Dodatno, objavljeni iznosi duga opće vlade nisu bazirani na ESA standardima.

Omjer duga u BDP-u porastao je sa 33,9%, na kraju 2013. godine, na 36,9%, na kraju 2014. godine,[[393]](#footnote-393) a u periodu od 2011. do 2013. godine je neznatno povećan (bio 32,9% na kraju 2011. godine)[[394]](#footnote-394). Troškovi servisiranja javnog duga su visoki, 2,5% BDP-a samo za vanjski dug (ne postoje podaci za servisiranje unutrašnjeg duga). Kako je vanjski dug u 2014. godini iznosio samo 69% ukupnog duga, troškovi servisiranja ukupnog duga u 2014. godini mogli su biti veći od 3,5% BDP-a, što je veoma visoko.

**Postoji aktivno upravljanje dugom u BiH, s glavnim ciljem da se izbjegne neizvršavanje novčanih obaveza po njemu. Međutim, ne postoji strategija upravljanja dugom niti analiza održivosti duga. Omjer duga i BDP-a je u porastu i troškovi servisiranja duga su visoki, pa postoji opasnost da je dug na putanji neodrživosti.**

***Princip 5: Osigurana je transparentnost budžeta i njegov nadzor***

Kontni plan nije usklađen na državnom nivou, na nivou entiteta i BD, a konsolidacija transakcija u entitetima između viših i nižih nivoa vlasti otežana je zbog nedosljednog knjiženja tih transakcija. To je posebno slučaj u FBiH, gdje neki organi lokalne uprave nemaju sistem trezora. Međutim, Centralna banka objavljuje neke konsolidirane informacije, od čega su najnovije dostupne za 2013. godinu.

Mjesečni profili se ne objavljuju niti se interno koriste, što znači da se razlika između projekcija novčanih tokova i ostvarenih novčanih tokova ne može računati na mjesečnoj osnovi. Ne postoji mjesečno izvještavanje s podacima koji pružaju ažurnu sliku razvoja fiskalne pozicije tokom godine. MFT na državnom nivou trebalo bi da objavi kvartalne podatke o nastaloj fiskalnoj poziciji dvadeset dana nakon kraja predmetnog kvartala.[[395]](#footnote-395) Ovo se izvršava i prezentira Vijeću ministara BiH na razmatranje. Slične odredbe primjenjuju se i u FBiH, gdje se kvartalni izvještaji budžetskih korisnika i vanbudžetskih fondova moraju predati Ministarstvu finansija dvadeset dana nakon kraja predmetnog kvartala.[[396]](#footnote-396) U RS-u, međutim, zakonom se zahtijeva od vlade da parlament obavještava samo nakon šest mjeseci.[[397]](#footnote-397) Te se cifre trebaju predati parlamentu do 30. septembra, što je preko devedeset dana nakon kraja izvještajnog perioda. Na državnom nivou ne postoje lokalne uprave. Kvartalni izvještaji lokalnih uprava zahtijevaju se u RS-u[[398]](#footnote-398) i u FBiH[[399]](#footnote-399), iako se ne objavljuju. Zbog nedostatka profilnih podataka i neobjavljivanja mjesečnih izvještaja ili zbog neobjašnjavanja razlika između ostvarene i planirane potrošnje u objavljenim kvartalnim izvještajima – transparentnost je slaba. Shodno tome, vrijednost 0 je dodijeljena kvalitativnom indikatoru tokom godine monitoringa.

Godišnji finansijski izvještaj objavljuje MFT na državnom nivou, a revidira ga Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine (VRI BiH).[[400]](#footnote-400) Slične odredbe primjenjuju se i u entitetima i u BD. Godišnji izvještaj mora se podnijeti Parlamentarnoj skupštini unutar 180 dana nakon kraja finansijske godine,[[401]](#footnote-401) a Skupština mora usvojiti izvještaj o godišnjoj reviziji izvještaja prije nego što odobri i usvoji budžet za narednu godinu. Ovo se obično izvrši, ali s obzirom na teškoće pri formiranju VM godišnji izvještaj za budžet iz 2013. godine još nije usvojen od strane Parlamentarne skupštine. Format izvještaja jednak je formatu budžeta i pokriva prihode i rashode predmetne godine i sve rebalanse koji su napravljeni u toku godine. Informacije o dugu i garancijama također su uključene. Međutim, informacije ne uključuju indikatore nefinansijskog poslovanja, opće državne podatke niti finansijska sredstva i obaveze. Iako godišnji izvještaji sadrže neke bitne informacije, oni nisu sveobuhvatni, što se ogleda u vrijednosti 2 indikatora o godišnjem izvještavanju.

**Izvršenje budžeta prati se na kvartalnoj, a ne na mjesečnoj osnovi. Godišnji izvještaji sadrže samo neke od informacija koje godišnji izvještaj treba sadržavati. Izvještaje revidira VRI. Parlamentarnoj skupštini se ne pravi kompozitni godišnji izvještaj koji bi pokrio državni nivo, nivo entiteta i BD, a nijedan koji je baziran na ESA standardima. Izvještaj o izvršenju budžeta za 2013. godinu za držani nivo još nije usvojen od strane Parlamentarne skupštine.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. Na nivou države, MFT bi trebalo da objavljuje mjesečna revidiranja budžeta koja porede ostvarene rezultate svakog mjeseca s mjesečnim projekcijama koje su sastavljene početkom godine. Slične odredbe trebaju se primjenjivati i u entitetima i u BD.
2. Mjesečni pregledi budžeta trebali bi razložiti rashode po budžetskim korisnicima i trebali bi biti sveobuhvatni, uključujući vanbudžetske fondove gdje oni postoje.
3. Tamo gdje su lokalni organi vlasti dužni podnositi svoje kvartalne izvještaje Federalnom ministarstvu finansija FBiH i MF-u RS-a oni bi trebali biti objavljeni od strane navedenih ministarstava.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. MFT na državnom nivou trebao bi osigurati da se objavljuju konsolidirani podaci za državu, entitete i BD prema ESA standardima, kao dio godišnjih finansijskih izvještaja na državnom nivou.
2. MFT bi trebao pripremiti i objaviti strategiju upravljanja dugom kao dio budžeta i uključiti analizu osjetljivosti, zajedno s detaljnijim pregledom svih relevantnih informacija o dugu u garancijama.

**2.3. Ključni zahtjev: Nacionalna politika upravljanja finansijama i njihove kontrole u skladu je sa zahtjevima iz poglavlja 32 iz procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji i sistematski se provodi u javnom sektoru**

#### Početne vrijednosti

Poslovanje FMC-a pregleda se kroz jedan kvalitativni indikator, koji pokriva deset kritičnih elemenata efikasnog okvira, u kombinaciji s tri kvantitativna indikatora, kojima se analizira kako se razvijaju ključni aspekti FMC-a.

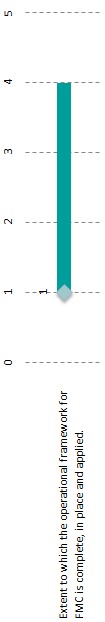
Zakonodavni okvir za FMC nije potpun u cijeloj BiH i ne postoje podaci o usklađenosti strukture budžeta s organizacijskom strukturom budžetskih institucija prvog nivoa ili tamo gdje menadžeri ispod nivoa generalnog sekretara imaju mjesečne izvještaje o svojoj potrošnji. Stoga je moguće samo ocijeniti kvalitativni indikator.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 6 | Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se potpun operativni okvir za FMC | 2014. |  |
| 1 |
| **Kvantitativni** | 7 | Udio budžetskih organizacija prvog nivoa u kojima je budžetska struktura usklađena s  organizacijskom strukturom u ukupnom broju tih organizacija | 2014. | Nije dostupna[[402]](#footnote-402) |
| 7 | Udio budžetskih organizacija prvog nivoa u kojima delegirani nosioci budžeta ispod nivoa ministra ili generalnog sekretara primaju bar mjesečne informacije o finansijskim obavezama i potrošnji u odnosu na budžet u okviru njihovog dijela budžeta u ukupnom broju tih organizacija | 2014. | Nije dostupna[[403]](#footnote-403) |
| 7 | Rasipanje u javnoj potrošnji (indikator Svjetskog ekonomskog foruma) | 2014. | Nije dostupna[[404]](#footnote-404) |

Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 3. Početne vrijednosti zemlje u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se potpun operativni okvir za FMC



#### Analiza Principa

***Princip 6: Operativni okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu definira odgovornosti i ovlasti, a njegova primjena u budžetskim organizacijama usklađena je sa zakonodavstvom koje propisuje finansijsko upravljanje u javnom sektoru i javnu upravu općenito***

Operativni okviri za FMC na državnom nivou i na nivou entiteta su različiti i nijedan nije potpuno završen. BD tek treba razviti okvir, dok na nivou države postoji zakonodavstvo vezano za FMC.[[405]](#footnote-405) U entitetima, zakon je izrađen od strane MF FBiH i MF RS-a u 2011. godini, ali nije usvojen od strane entitetskih vlada za podnošenje Parlamentu FBiH, odnosno Skupštini RS-a. Usprkos detaljnim razlikama, okviri su bazirani na istim materijalima i razvijeni su od strane tehničke pomoći projektima,[[406]](#footnote-406) a uključuju zakonodavstvo, sekundarno zakonodavstvo i detaljnije proceduralne smjernice. Ovaj okvir odnosi se na ministarstva, agencije, fondove, kantone i općine.

Nova PIFC strategija za FBiH pokriva period 2015–2017. god. i sastavio ju je MF FBiH, ali još uvijek nije odobrena. Država i RS nisu ažurirali svoje strategije još od 2009. godine, tako da se u planovima ne ogleda stanje trenutnog napretka niti onoga što se treba postići. BD je nedavno usvojio PIFC strategiju za 2014–2017. god.,[[407]](#footnote-407) koja pokriva sve faze neophodne za implementaciju PIFC-a.

Centralna jedinica za harmonizaciju uspostavljena je za FMC na državnom nivou i na nivou entiteta, ali ne u BD. Međutim, broj zaposlenika u CHU je dosta niži od dozvoljenog broja zaposlenika, 13 od ukupno 28.[[408]](#footnote-408) Dodatno, samo četvero njih je 2014. godine radilo puno radno vrijeme na FMC pitanjima. Ovo je vrlo skromno, s obzirom na potrebu da se FMC provede na 200 institucija širom BiH.

U praksi, CHU-ovi su se dosta oslanjali na PIFC projekat tehničke pomoći[[409]](#footnote-409) za razvoj tehničkih materijala i materijala za edukaciju. Ovaj projekat završava u julu 2015. godine. Službeni CHU odbor za koordinaciju se nije sastao od 2011. godine i u praksi je projekat za tehničku pomoć pružio forum za koordinaciju.

Uzimajući u obzir da operativni okvir za FMC nije u potpunosti uspostavljen niti se primjenjuje, vrijednost ovog kvalitativnog indikatora je 1.

**Puni regulatorni okvir za FMC još uvijek nije uspostavljen širom zemlje, jer su odgođeni neki nacrti zakona iz 2011. godine. CHU-ovi imaju ograničene resurse dodijeljene FMC-u i tokom razvoja tehničkog materijala i materijala za edukaciju dosta se oslanjalo na projekat tehničke pomoći.**

***Princip 7: Svaka javna organizacija provodi finansijsko upravljanje i kontrolu (FMC) u skladu s dokumentima politike finansijskog upravljanja i kontrole***

S obzirom na to da ne postoji kompletan okvir za uvođenje FMC-a, malo je pažnje posvećeno toj temi na institucionalnom nivou.

Projekat tehničke pomoći PIFC razvio je niz edukacijskih paketa za implementaciju bh. FMC priručnika koji bi se trebao odobriti početkom 2015. godine. Edukacija uključuje sesije “obuke za trenere” s ciljem da zvaničnici u bh. institucijama preuzmu edukaciju, a sve u cilju pojačanja samoodrživosti.

Informacioni sistemi upravljanja trezorskim finansijama imaju isto porijeklo, ali su se razvili u različitim pravcima na državnom nivou i nivou entiteta. Državni nivo je najbliži implementaciji FMC-a, ali sistemi ne podržavaju u potpunosti menadžersku odgovornost. Naprimjer, trezorski sistem ne vodi različito četiri budžetska programa koja koristi Ministarstvo odbrane, pa je neophodno transakcijama dodati identifikatore, kako bi se mogli razdvojiti unutar odbrane te kako bi se mogle proizvesti informacije neophodne za upravljanje.

Budžeti su sastavljeni dovoljno detaljno i predstavljaju solidnu osnovu za delegiranje budžeta prema instrukcijama. Međutim, trenutna struktura budžeta često uključuje sve administrativne troškove programa, što ne podržava efikasno delegiranje i menadžersku odgovornost. Čak i kada se budžeti delegiraju, vrlo je malo stvarne delegacije kontrole, jer ministar ili generalni sekretar moraju odobriti svako plaćanje prije nego što se ono izvrši.

S obzirom na razvoj FMC-a na institucionalnom nivou, nijedan CHU ne provodi godišnje istraživanje učinjenog napretka. Godišnji izvještaj CHU RS spominje razvojne događaje vezane za FMC okvir, ali isti dokumenti na državnom nivou i u FBiH bave se samo internom revizijom.

**Uzimajući u obzir da zakonodavni okvir nije kompletiran u cijeloj BiH, FMC na institucionalnom nivou je još uvijek u veoma ranoj fazi razvoja. Dodatno, nisu ispunjeni preduslovi kao što je mogućnost kreiranja menadžerskih informacija za delegirane nosioce budžeta.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. Vlada FBiH i Vlada RS-a trebaju dovršiti zakonsko uspostavljanje FMC-a u FBiH i u RS-u.
2. MFT na državnom nivou i MF RS-a trebali bi razviti PIFC strategije u kojima će se ogledati trenutno stanje razvoja.
3. VM na državnom nivou, Vlada FBiH i Vlada RS-a trebali bi osigurati dovoljan broj zaposlenika za CHU-ove; Vlada BD trebala bi uspostaviti CHU.
4. MFT na državnom nivou, Federalno MF, MF RS-a i Direkcija za finansije BD trebaju osigurati da informacioni sistemi upravljanja trezorskim finansijama mogu odgovoriti na potrebe za informacijama na nivou delegiranih nosilaca budžeta.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. Korisnici budžeta trebaju pojačati svoje procese interne kontrole kako bi MFT na državnom nivou, Federalno MF, MF RS-a i Direkcija za finansije BD mogli početi pomjerati svoj fokus s centralizirane kontrole na decentralizirano upravljanje resursima.

**2.4. Ključni zahtjev: Funkcija interne revizije uvedena je u cjelokupnom javnom sektoru, a interne revizije se provode u skladu s međunarodnim standardima**

#### Početne vrijednosti

Rad interne revizije analizira se kroz dva kvalitativna indikatora, jedan pokriva deset kritičnih elemenata potrebnih za efikasan okvir interne revizije, a drugi pokriva kvalitet izvještaja interne revizije. Navedeni indikatori dopunjeni su s tri kvantitativna indikatora, koja se bave brojem zaposlenika i edukacija te usklađenošću s državnim zahtjevima planiranja.

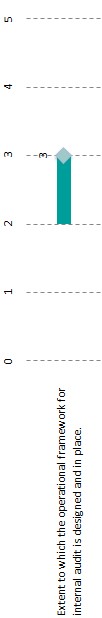
Operativni okvir za internu reviziju je uspostavljen i razvija se, osim u BD. Iako je okvir već uveliko uspostavljen, postignuti su skromni pomaci u implementaciji na institucionalnom nivou. Tražen je uzorak od 22 izvještaja interne revizije, od čega je primljeno samo 6, što znači da se procjena kvaliteta revizorskih izvještaja ne može potpuno izvršiti.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 8 | Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se operativni okvir za internu reviziju | 2014. |  |
| 3 |
| 9 | Kvalitet izvještaja interne revizije | 2014. | Nije dostupna[[410]](#footnote-410) |
|  | 8 | Udio organizacija javne uprave koje ispunjavaju zahtjeve iz nacionalnog zakonodavstva u pogledu formiranja i minimalnog kadrovskog popunjavanja jedinica za internu reviziju u ukupnom broju ovih organizacija | 2014. | 19% |
| **Kvantitativni** |
| 8 | Udio internih revizora koji posjeduju domaći ili međunarodni certifikat internog revizora u  ukupnom broju revizora | 2014. | 78% |
| 9 | Udio organizacija s godišnjim planovima interne revizije koji su u skladu sa zakonskim uslovima u ukupnom broju ovih organizacija | 2014. | 30% |

Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazani su ispod i upoređeni su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 3. Početne vrijednosti zemlje u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se operativni okvir za internu reviziju



#### Analiza Principa

***Princip 8: Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova je primjena u budžetskim organizacijama u skladu sa zakonodavstvom koje se odnosi na javnu upravu i finansijsko upravljanje u javnom sektoru općenito***

Operativni okviri za internu reviziju na državnom nivou i na nivou entiteta su različiti, ali se svaki oslanja na zakonodavstvo iz 2008. godine[[411]](#footnote-411) i većinom su dovršeni (BD tek treba da razvije okvir). Kao i sa FMC-om, usprkos detaljnim razlikama, okviri se baziraju na istom tehničkom materijalu koji je razvio Projekat tehničke pomoći[[412]](#footnote-412),uključujući zakonodavstvo, sekundarno zakonodavstvo i detaljnije proceduralne smjernice. Oni se primjenjuju na ministarstva, agencije, fondove, kantone i općine.

### Tabela 1. Trenutna situacija u vezi s internom revizijom[[413]](#footnote-413) [[414]](#footnote-414)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Državni nivo** | **FBiH** | **RS** | **BD** |
| **Organizacije koje moraju uspostaviti internu kontrolu** | 17 | 73 | 68 | 0 |
| **Uspostavljene jedinice** | 8 | 31 | 29 | 0 |
| **Jedinice koje zadovoljavaju potrebe za brojem zaposlenika** | 8 | 14 | 8 | 0 |
| **Zaposleni interni revizori** | 13 | 69 | 48 | 0 |
| **Obučeni interni revizori419** | 38 | 93 | 125 | 3 |

Izvor: Ministarstvo finansija i trezora na državnom nivou, Ministarstvo finansija Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstvo finansija Republike Srpske i Direkcija za finansije Brčko distrikta

Tokom 2014. godine CHU-ovi su se bavili nacrtom legislative, regulative i pravilnika za specifične aspekte okvira i nastavili su se baviti edukacijom za interne revizore. Ukupan broj od 259 internih revizora obučen je od 2010. godine putem projekata tehničke pomoći[[415]](#footnote-415), dok je trenutno zaposleno samo 130 internih revizora. Razvijena je serija paketa obuke, s dostavom od strane dužnosnika institucija BiH, kako bi se pomogla održivost kada se završi projekat ove godine. Ovo će omogućiti rukovodiocima jedinica interne revizije da se redovno sastaju sa CHU. Tamo gdje su uspostavljene jedinice, dovršene su povelje interne revizije s rukovodiocima jedinica. Postoje odvojeni priručnici interne revizije na državnom nivou, za FBiH i RS, ali su sastavljeni uz podršku projekata tehničke pomoći, pa su dosta konzistentni.

Najznačajniji pomak u 2014. godini bio je izrada Programa obuke i Pravilnika o testiranju za dodjelu nacionalnog certifikata za interne revizore u javnom sektoru u BiH. Do danas, ovi dokumenti su odobreni samo u FBiH, ali su dogovoreni sa zaposlenicima CHU na državnom nivou i u RS-u. Nijedan interni revizor još nije primio svoj certifikat u skladu s ovom shemom. Međutim, kao što je prikazano na indikatoru iznad, 78% internih revizora imaju druge certifikate koji se dodjeljuju u BiH,[[416]](#footnote-416) iako ta obuka nije fokusirana na javni sektor.

Kao što je spomenuto u principu 6, ne postoji aktivna PIFC strategija na državnom nivou niti u entitetima. Kao i za FMC, planovi i strategije za internu reviziju ne odražavaju trenutno stanje napretka. Odobrena strategija za BD uključuje razvoj interne revizije i, iako tamo nema trenutnih aktivnosti interne revizije, tri zaposlenika je već prisustvovalo edukaciji za internu reviziju.

CHU-ovi su uspostavljeni za internu reviziju na državnom nivou i na nivou entiteta, ali ne i u BD. U sklopu spomenutog sveukupno ograničenog broja zaposlenika, samo njih četvero je bilo u potpunosti angažirano na pitanjima interne revizije tokom 2014. godine.

Određene aktivnosti na osiguranju kvaliteta izvršio je CHU, na bazi godišnjih povrata od individualnih jedinica interne revizije, ali one ne zadovoljavaju zahtjeve međunarodnih standarda, koji utjelovljuju strožije programe, uključujući nezavisne revizije svakih pet godina.[[417]](#footnote-417)

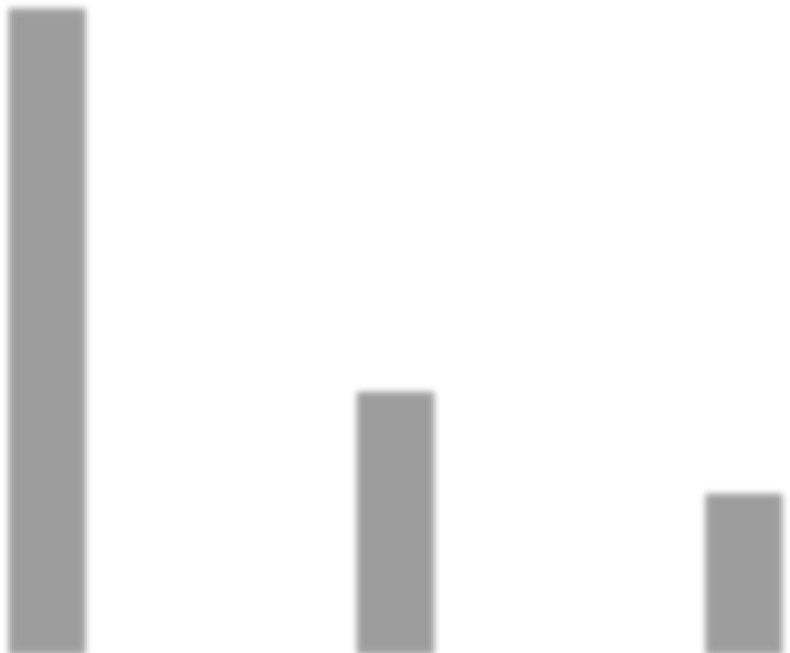
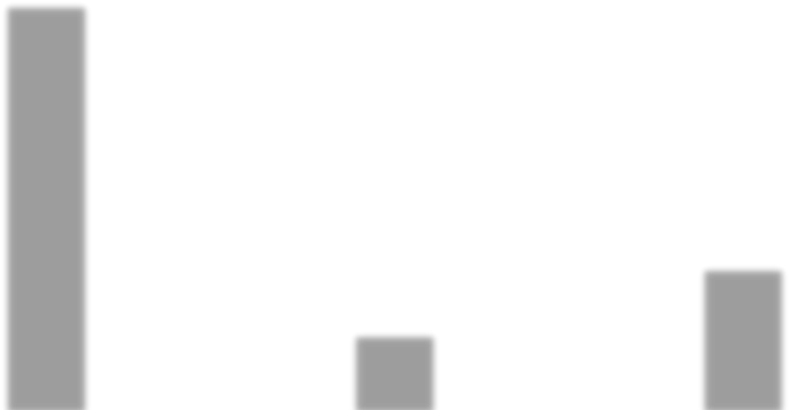
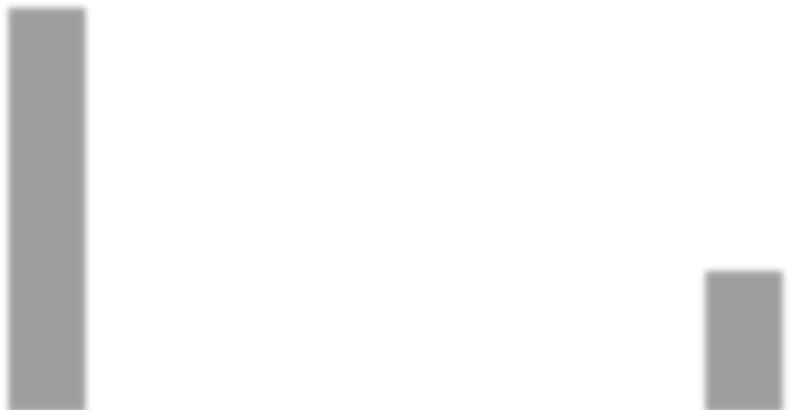
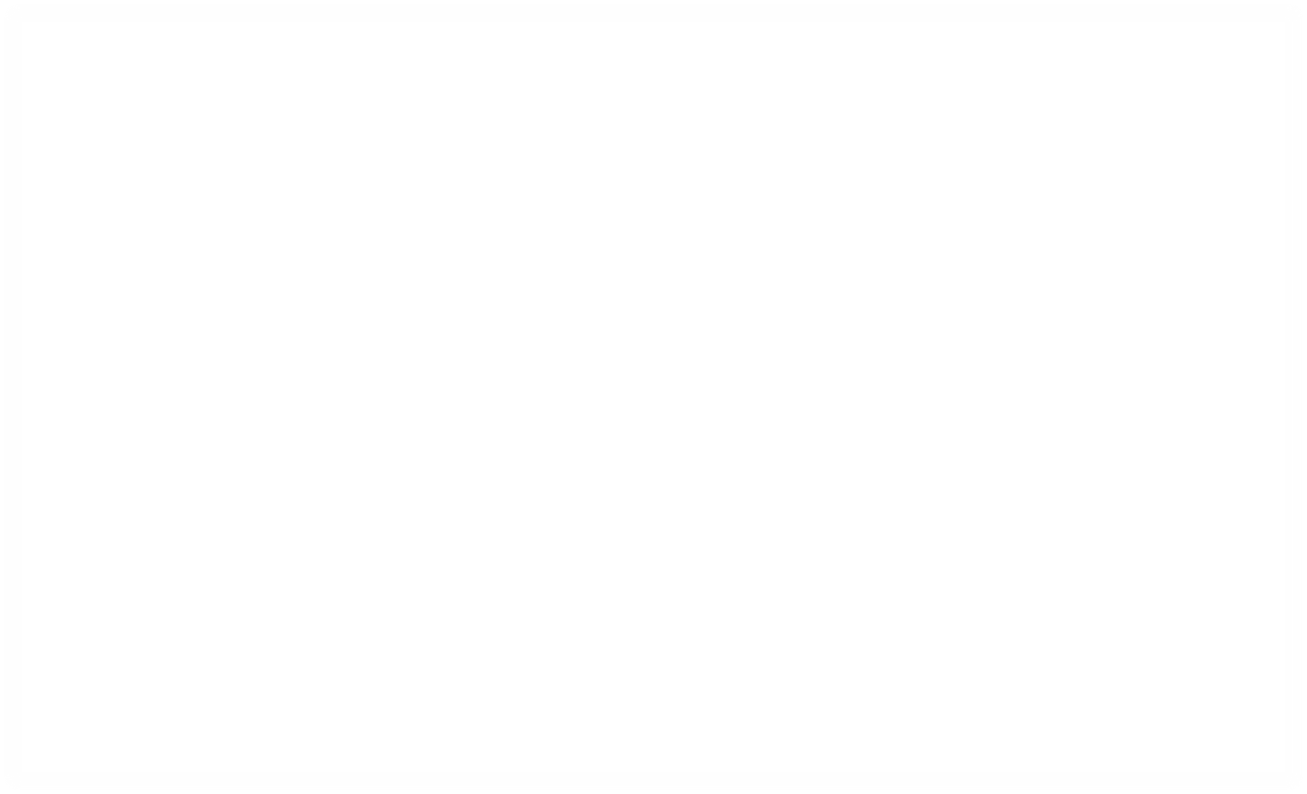
Informacije navedene iznad pokazuju da je operativni okvir za internu reviziju uspostavljen i u fazi razvoja. Vrijednost kvalitativnog indikatora vezanog za operativni okvir stoga je: 3.

**Aranžmani interne revizije širom BiH su bolje razvijeni nego oni za FMC i većina elemenata efikasnog okvira za internu reviziju implementirana je već neko vrijeme. Ipak, nisu implementirani efikasni procesi osiguranja kvaliteta.**

***Princip 9: Svaka javna organizacija provodi internu reviziju u skladu s dokumentima politike interne revizije, na način koji je adekvatan za organizaciju***

Širom BiH, 43% organizacija koje imaju obavezu da uspostave internu reviziju to su i uradile, ali njih samo 19% zadovoljava minimalni nivo broja zaposlenika za uspostavljene jedinice. To pokazuje da je cjelokupni okvir za internu reviziju, iako skoro dovršen, dosta daleko od pune implementacije. Ipak postoji trend ka unapređenju broja jedinica interne revizije te broja internih revizora, što je prikazano na narednim grafikonima.

### Slika 4. Procenat organizacija koje imaju uspostavljenu jedinicu za internu reviziju s minimalnim brojem zaposlenika od ukupnog broja organizacija koje moraju imati jedinicu za internu reviziju



29,4

10,3

29,4

5,5

10,3

47,1

19,2

11,8

0

10

20

30

40

50

BiH

FBiH

RS

2012.

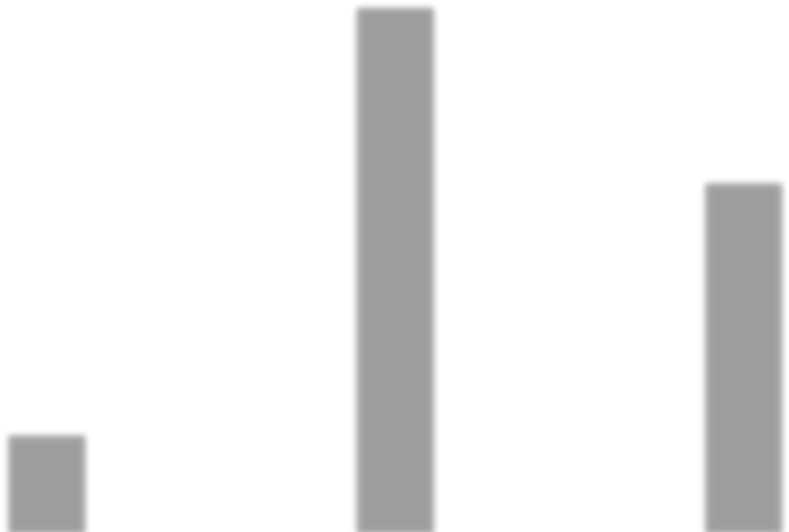
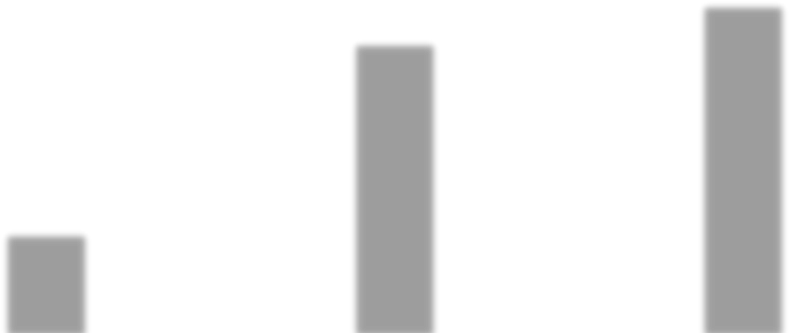
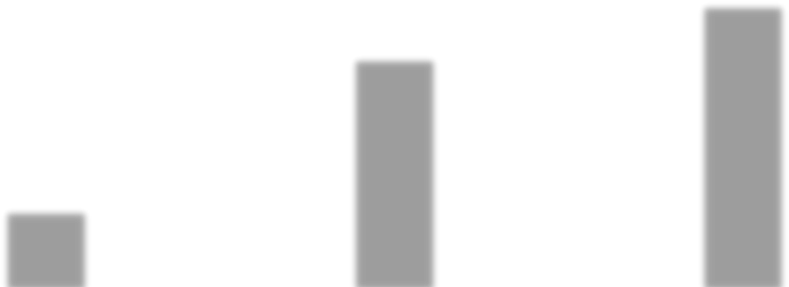
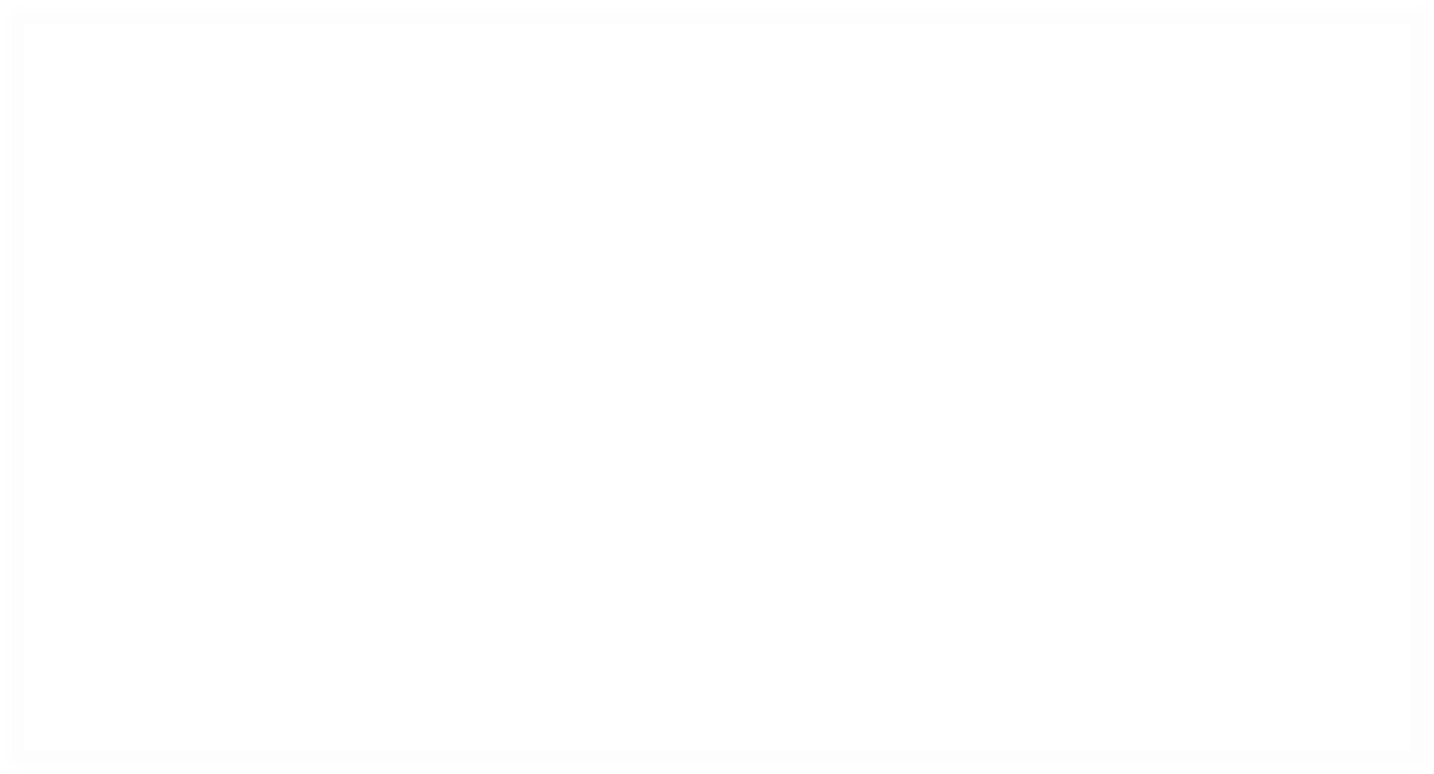
2013.

2014.

%

Izvor: Ministarstvo finansija i trezora na državnom nivou, Ministarstvo finansija Federacije Bosne i Hercegovine i Ministarstvo finansija Republike Srpske

### Slika 5. Broj zaposlenih internih revizora



10

30

37

13

38

43

13

69

46

0

20

40

60

80

BiH

FBiH

RS

2012.

2013.

2014.

Izvor: Ministarstvo finansija i trezora na državnom nivou, Ministarstvo finansija Federacije Bosne i Hercegovine i Ministarstvo finansija Republike Srpske

Postoji zahtjev za sistematizacijom jednog revizora u oko polovine svih jedinica interne revizije u FBiH i RS-u. Okvir u FBiH zahtijeva od velikog broja malih agencija i općina da uspostave svoje aranžmane interne revizije na ovoj osnovi. Zakonodavni okvir u RS-u zahtijeva minimalno dva interna revizora, ali još uvijek postoje jedinice koje u sistematizaciji imaju samo jednog internog revizora.[[418]](#footnote-418) Teško je zaposliti i zadržati osoblje prikladnih sposobnosti i pružiti odgovarajuće iskustvo i obuku unutar tih malih jedinica. Konkretno, međunarodni standardi predviđaju nivo revidiranja i nadzora unutar strukture interne revizije[[419]](#footnote-419) koji nije moguć u ovim jedinicama.

Traženo je ukupno 22 izvještaja izdata od strane jedinica za internu reviziju na državnom nivou u entitetima i BD, kako bi se procijenio kvalitet izvještaja interne revizije. Od ovog broja, na procjenu je dostavljeno samo sedam izvještaja, što nije dovoljno da bi se izvršila procjena kvaliteta u cijeloj BiH. Nijedan od ukupno sedam dostavljenih izvještaja nije zadovoljio sve zahtjeve navedene u priručnicima za internu reviziju, ali:

* svi izvještaji uključuju preporuke za unapređenja/promijene;
* samo dva izvještaja uključuju cjelokupnu procjenu ili mišljenje o predmetu revizije kojim se daje jasno uvjerenje menadžmentu;
* svi izvještaji pokrivaju pitanja usklađenosti sa zakonima i regulativama, ali se rjeđe dotiču pitanja interne kontrole i vrlo se malo bave pitanjima performansi.

**BiH nije uspostavila jedinice interne revizije u svim organizacijama koje ih moraju imati. U organizacijama u kojima postoje uspostavljene jedinice, one ne zadovoljavaju minimalni zahtjev za brojem zaposlenika koji se navodi u pravilnicima. Mnoge jedinice interne revizije imaju samo jednog internog revizora, što nije dovoljno za efikasnu i efektivnu uslugu interne revizije.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. Direkcija za finansije BD treba uspostaviti CHU koji bi koordinirao razvoj PIFC-a u BD.
2. CHU-ovi na državnom nivou i u entitetima trebaju razviti održive dugoročne aranžmane za edukaciju internih revizora za cijeli javni sektor.
3. MFT na državnom nivou, Federalno MF FBiH, MF RS-a i Direkcija za finansije BD trebaju uspostaviti aranžmane za internu reviziju na bazi dijeljenja usluge kako bi prevazišli rizike neefikasnosti trenutnog broja jedinica interne revizije s jednim zaposlenikom.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. CHU-ovi na državnom nivou, u entitetima i u BD trebaju uspostaviti aranžmane osiguranja kvaliteta u skladu s međunarodnim standardima, gledajući ne samo izvještaje nego i ukupan rad jedinica za internu reviziju, od aranžmana procjene rizika i planiranja do revidiranja detaljnih radnih dokumenata.

**2.5. Ključni zahtjev: Javne nabavke regulirane su politikama i procedurama koje se propisno provode i odražavaju principe Ugovora o funkcioniranju Evropske unije i *acquisa* Evropske unije, a podržavaju ih nadležne institucije koje posjeduju adekvatne resurse**

#### Početne vrijednosti

Ključni zahtjev za usklađivanje regulative javnih nabavki sa EU *acquisom* i za uspostavljanje neophodnih institucionalnih struktura i aranžmana ispituje se kroz šest kvalitativnih indikatora. Prva dva opisuju stepen do kojeg je zakonodavstvo potpuno i provodi se, čime se pokriva osam glavnih ciljeva definiranih u Principu 10, i otvorenost kreiranja politika i monitoringa. Sljedeća dva indikatora odnose se na razvoj i implementaciju okvira politike te postojanje i performanse definiranih institucija za centralne funkcije javnih nabavki. Posljednja dva indikatora pokrivaju efikasan monitoring sistema javnih nabavki i stepen do kojeg su informacije o njegovom radu spremne i dostupne svim zainteresiranim stranama.

Stečene vrijednosti indikatora odražavaju napore AJN-a da uključi sve zainteresirane strane u razvoj javnih nabavki, uprkos administrativnoj složenosti zemlje.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
|  |  | Stepen do kojeg je zakonodavstvo o javnim nabavkama potpuno i do kojeg se provodi | 2014. | 3 |
| **Kvalitativni** | 10 |
| 10 | Karakteristike i opsežnost javnih rasprava tokom postupka izrade propisa za javne nabavke i monitoring njihove primjene i adekvatnosti | 2014. |  |
| 4 |
| 11 | Stepen do kojeg je razvijen i do kojeg se provodi okvir politike za javne nabavke | 2014. |  |
| 3 |
| 11 | Stepen do kojeg institucije pokrivaju spomenute centralne funkcije javnih nabavki i propise koji definiraju njihove | 2014. |  |
| 2 |
|  |  | uloge, odgovornosti, radne prakse, zapošljavanje i resurse |  |  |
| 11 | Sveobuhvatnost sistema monitoringa i izvještavanja o postupcima i praksama javnih nabavki | 2014. |  |
| 2 |
| 11 | Ugovornim organima i tijelima, privrednim subjektima i drugim akterima dostupne su jasne, blagovremene, sveobuhvatne i pristupačne informacije | 2014. |  |
| 2 |

Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 6. Početne vrijednosti zemlje u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Ugovornim organima i tijelima, privrednim subjektima i drugim akterima dostupne su jasne, blagovremene, sveobuhvatne i pristupačne informacije

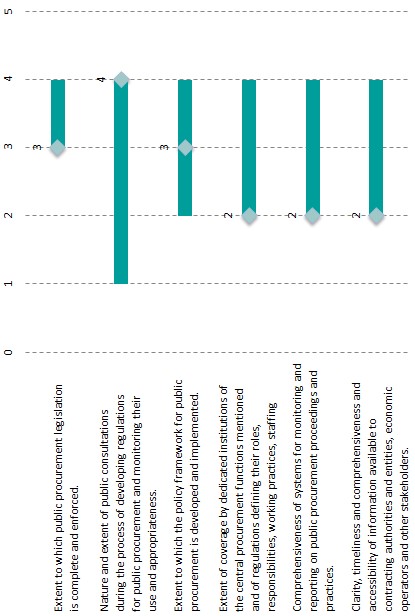
Sveobuhvatnost sistema monitoringa i izvještavanja o postupcima i praksama javnih nabavki

Stepen do kojeg institucije pokrivaju spomenute centralne funkcije javnih nabavki i propise koji definiraju njihove uloge, odgovornosti, radne prakse, zapošljavanje i resurse

Stepen do kojeg je razvijen i do kojeg se provodi okvir politike za javne nabavke

Karakteristike i opsežnost javnih rasprava tokom postupka izrade propisa za javne nabavke i monitoring njihove primjene i adekvatnosti

Stepen do kojeg je zakonodavstvo o javnim nabavkama potpuno i do kojeg se provodi



#### Analiza Principa

***Princip 10: Propisi o javnim nabavkama (uključujući i javno-privatna partnerstva i koncesije) usklađeni su sa acquisom, obuhvataju dodatne oblasti koje nisu propisane acquisom i usklađeni su s odgovarajućim propisima u drugim oblastima te se propisno provode***

Novi usvojeni ZJN je dosta usklađen s EU *acquisom*. Međutim, ipak postoje nedosljednosti. Neki izuzeci su različiti od onih koji su dozvoljeni prema Direktivama i odredbe o komunalnim uslugama ne koriste sve dostupne instrumente koji su predviđeni u Evropskom zakonu.[[420]](#footnote-420) Iako ZJN definira osnovne principe transparentnosti, jednakog tretmana, konkurencije i pravilnog korištenja sredstava[[421]](#footnote-421) u skladu sa zahtjevima *acquisa,* princip nediskriminacije nije potpuno ispoštovan jer je primjena preferencijalnog tretmana domaćeg mandatorna.[[422]](#footnote-422) I dalje postojeći nedostaci ZJN-a i ozbiljni problemi sa zakonskim okvirom za dodjelu koncesija/PPP-ova (vidi ispod) doveli su do cjelokupne vrijednosti 3 za indikator koji pokriva stepen do kojeg je zakonodavstvo o javnim nabavkama potpuno i do kojeg se provodi.

Tokom procesa razvoja ZJN-a održavane su javne rasprave u skladu s Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa.[[423]](#footnote-423) Dodatno, nacrt ZJN-a i nacrt sekundarne legislative objavljeni su na web-stranici AJN-a, s pozivom za podnošenje komentara i mišljenja. Međutim, rok koji je dat za komentare na podzakonske akte bio je veoma kratak.[[424]](#footnote-424) Iz ovih razloga indikator koji pokriva karakteristike i opsežnost javnih rasprava ima vrijednost 4.

ZJN zahtijeva da se na dodjelu ugovora iz oblasti odbrane i sigurnosti primjenjuju posebne odredbe koje treba usvojiti VM. One su usvojene krajem februara 2015. godine. Poseban postup predviđa se i za neprioritetne usluge.[[425]](#footnote-425)

Donesen je veći dio podzakonskih akata,[[426]](#footnote-426) koji omogućava ugovornim organima i tijelima da provode procedure nabavke i zaključuju ugovore u skladu s novim režimom. Međutim, kako ih primjenjuju mnogi ugovorni organi, određeni aspekti ovih podzakonskih akata (npr. dokaz prihvatljivosti) potkopavaju efikasnost sistema javnih nabavki.

Ugovorni organi imaju obavezu da pripreme i objave godišnje planove javnih nabavki,[[427]](#footnote-427) uključujući predmet i vrijednost nabavke. U praksi, međutim, pristup informacijama o planiranoj nabavci ostaje kompliciran.[[428]](#footnote-428) ZJN pruža malo ili nimalo informacija o drugim aspektima planiranja nabavki i upravljanja ugovorima.

Formalistički pristup434 ugovornih organa dovodi do čestog odbijanja tendera zbog manjih administrativnih grešaka[[429]](#footnote-429) i do skoro ekskluzivne upotrebe najniže cijene kao jedinog kriterija za dodjeljivanje, a na štetu kvaliteta.

ZJN dozvoljava zaključivanje višegodišnjih ugovora, uz uslov da obaveze koje dospijevaju u sljedećim godinama moraju biti ugovorene u iznosima predviđenim propisima kojima se uređuje izvršenje proračuna ili finansijskog plana za svaku godinu posebno.[[430]](#footnote-430)

Postojeći zakonodavni okvir u području koncesija i JPP-a je vrlo fragmentiran. Dodjelu koncesija regulira više zakona o koncesijama i popratnih odredbi koje nisu usklađene.[[431]](#footnote-431)

**U BiH postoji zakonski okvir za javne nabavke iako su vidljivi određeni propusti u usklađenosti sa *acquisom*, posebno vezano za koncesije i JPP-ove. Temeljne procedure nabavke su detaljno regulirane, do te mjere da je njihova primjena puna praktičnih problema za centralne institucije, ugovorne organe i privredne subjekte.**

***Princip 11: Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za djelotvornu i učinkovitu izradu, provedbu i monitoring politike javnih nabavki***

Skica za razvoj sistema javnih nabavki u zemlji definirana je u Strategiji razvoja sistema javnih nabavki u BiH za period 2010–2015. godine.[[432]](#footnote-432) Međutim, Strategiji nedostaju resursi za implementaciju i mehanizmi za monitoring i reguliranje odnosa između uključenih institucija (AJN i URŽ). Mnoge aktivnosti u pratećem akcionom planu su odgođene ili još uvijek nisu implementirane, najvećim dijelom zbog dugog perioda usvajanja ZJN-a, što opet ukazuje na kompliciranu političku postavku zemlje. Međutim, akcioni plan nije ažuriran, što dovodi do vrijednosti 3 za indikator koji pokriva stepen do kojeg je okvir politike za javne nabavke razvijen i do kojeg se provodi.

AJN obavlja[[433]](#footnote-433) uobičajene funkcije centralnog tijela za administraciju koje je odgovorno za javne nabavke, uključujući regulatorni razvoj, rad portala za nabavke, davanje savjeta ugovornim organima, monitoring postupaka nabavke i izvještavanje VM BiH. AJN ima dvije podružnice, u Banjoj Luci i u Mostaru.

Odbor AJN-a je savjetodavno tijelo za AJN.[[434]](#footnote-434) Odbor ima pet članova, s direktorom AJN-a i predsjedavajućim URŽ-a kao posmatračima i predstavnicima nevladinih organizacija. On uključuje Vanjskotrgovinsku komoru Bosne i Hercegovine, Asocijaciju poslodavaca Bosne i Hercegovine i ostale.[[435]](#footnote-435)

Ugovorni organi obavezni su da obavijeste AJN o svakoj proceduri, bez obzira na vrijednost i vrstu, kao i da ih objavljuju na svojim web-stranicama.[[436]](#footnote-436) Na bazi primljenih izvještaja, AJN priprema polugodišnje i godišnje izvještaje i obavlja monitoring. Objavljivanje svih ugovornih promjena koje se mogu pojaviti tokom izvršenja ugovora je mandatorno.[[437]](#footnote-437)

Institucije za reviziju na državnom nivou i u entitetima obavljaju finansijsku i, rjeđe, reviziju učinka svojih budžetskih korisnika. Njihovi izvještaji pokrivaju i javne nabavke, a obično uključuju i opće i specifične preporuke na ovom polju.

Saradnja između glavnih organa vezanih za nabavke se poboljšala. Memorandum o razumijevanju potpisali su AJN, URŽ i Sud BiH, u januaru 2015. godine. Memorandum regulira objavljivanje nove odluke URŽ-a o postojećoj web-stranici AJN-a i o novoj web-stranici URŽ-a.[[438]](#footnote-438)

Na polju koncesija, distribucija funkcija i odgovornosti među institucijama je komplicirana, što se ogleda u fragmentiranom zakonodavstvu i institucionalnom okviru zemlje. Na državnom nivou, državna komisija djeluje kao nezavisno regulatorno pravno lice, koje izdaje odobrenja koja su neophodna za implementaciju projekta kao koncesije.[[439]](#footnote-439) Međutim, nijedna koncesija, kako je definirana u EU Direktivama, nije izdata na državnom nivou. Uz samo jedan ili dva izuzetka, ostale koncesije koje su izdate u BiH su licence za eksploataciju zemlje, prirodnih resursa ili lokacija.

Dok su funkcije za dodjelu ugovora alocirane u skladu sa *acquisom*, okvir za koncesije vodi do cjelokupne vrijednosti 2 za indikator koji pokriva stepen do kojeg institucije pokrivaju spomenute centralne funkcije javnih nabavki i propise koji definiraju njihove uloge, odgovornosti, radne prakse, zapošljavanje i resurse.

Informacioni sistem e-nabavke dozvoljava da se objavljuju obavještenja i da se skupljaju izvještaji o procedurama nabavki od strane AJN-a. Objavljuje se zakonodavstvo (staro i novo), mišljenja kojim se tumače odredbe zakona, periodični izvještaji o monitoringu i godišnji izvještaji. Međutim, objave i smjernice se obično ne ažuriraju[[440]](#footnote-440) i sistem ne koristi u potpunosti mogućnost skupljanja, procesiranja i prezentiranja podataka: naprimjer, nije moguće naći detalje o kriterijima dodjeljivanja koji se koriste u procedurama nabavke, o isključenim tenderima niti o broju podnesenih ponuda. Kao posljedica ovoga, vrijednost indikatora koji pokriva sveobuhvatnost sistema monitoringa i izvještavanja je 2. Vrijednost za indikator koji pokriva jasnost i dostupnost podataka je također 2.

**Postoji administrativni kapacitet za razvoj, implementaciju i monitoring politike javnih nabavki. Međutim, najveći naglasak je na formalnim aspektima tendera i procedura dodjele. Zakonodavstvo i institucionalni okvir zemlje dodatno usložnjavaju pripremu i usvajanje regulativa i ometaju njihovu jednoobraznu primjenu (pogotovo u području koncesija/JPP).**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. AJN bi trebao pripremiti i podnijeti na usvajanje ostatak podzakonskih akata.
2. AJN bi trebao revidirati usvojene podzakonske akte kako bi evidentirao nepotrebne birokratske zahtjeve i predložio na usvajanje dopune podzakonskih akata.
3. AJN bi trebao pripremiti Strategiju razvoja javnih nabavki za predstojeće godine, s detaljnim akcionim planom s alokacijom odgovornosti i sredstava za implementaciju.
4. VM BiH bi trebalo jačati kapacitete AJN-a, pogotovo uvećavajući broj zvaničnika uključenih u funkciju monitoringa i *ex-post* evaluacije.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. Kompetentni organi odlučivanja trebali bi uskladiti zakon o JPP/koncesijama sa EU zahtjevima i povećati nivo koordinacije među relevantnim vlastima.
2. VM BiH bi trebalo uspostaviti efikasan sistem kontrole (*ex-post* evaluacije), time dopunjavajući aktivnosti institucija revizije.

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

#### Početne vrijednosti

Preduslov za uspostavu nezavisnog, transparentnog, učinkovitog i efikasnog sistema pravnih lijekova ogleda se u šest indikatora. Oni opisuju pravovremenost procedure kontrole, pristup procedure kontrole ekonomskim operatorima te učinkovitost odbora za kontrolu.

Vrijednosti ilustriraju da je sistem pravnih lijekova još uvijek nekompletan i da odluke nisu javno dostupne.

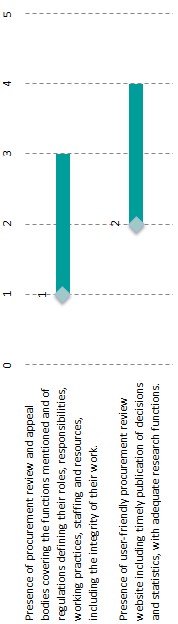
|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip br.** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 12 | Postojanje kontrolnih i žalbenih organa u sistemu javnih nabavki koji pokrivaju spomenute funkcije i propisa kojima se definiraju njihove uloge, odgovornosti, radne prakse, zapošljavanje i resursi, uključujući i integritet u radu | 2014. |  |
| 1 |
| 12 | Postojanje web-stranice koja se odnosi na sistem žalbi u nabavkama i koju je jednostavno koristiti, a sadrži blagovremeno objavljene odluke i statističke podatke te posjeduje adekvatne funkcije pretraživanja | 2014. |  |
| 2 |
| **Kvantitativni** | 12 | Stvarno vrijeme potrebno za obradu žalbi koje se odnose na nabavke upoređeno s maksimalnim zakonskim rokovima | 2014. |  |
| 50%[[441]](#footnote-441) |
| 12 | Broj predmeta u kojima je tijelo za žalbe prekoračilo maksimalno zakonsko vrijeme za obradu žalbe u odnosu na ukupan broj žalbi | 2014. |  |
| 0%[[442]](#footnote-442) |
| 12 | Broj žalbi u odnosu na broj objavljenih obavještenja o nabavkama | 2013. |  |
| 10,8% |
| 12 | Udio žalbi u javnim nabavkama koje su osporene na višoj sudskoj instanci u ukupnom broju žalbi | 2013. |  |
| 0,4% |

### Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 7. Početne vrijednosti zemlje u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Postojanje web-stranice koja se odnosi na sistem žalbi u nabavkama i koju je jednostavno koristiti, a sadrži blagovremeno objavljene odluke i statističke podatke te posjeduje adekvatne funkcije pretraživanja

Postojanje kontrolnih i žalbenih organa u sistemu javnih nabavki koji pokrivaju spomenute funkcije i propisa kojima se definiraju njihove uloge, odgovornosti, radne prakse, zapošljavanje i resursi, uključujući i integritet u radu



#### Analiza Principa

***Princip 12: Sistem pravnih lijekova je usklađen sa standardima* acquisa *koji se odnose na nezavisnost, pravičnost i transparentnost te omogućava brzo i kompetentno rješavanje pritužbi i sankcije***

Nezavisna i samostalna institucija odgovorna za razmatranje žalbi je URŽ BiH, sa sjedištem u Sarajevu, i, nominalno, dvije filijale u Mostaru i Banjoj Luci. Parlamentarna skupština BiH bira članove URŽ-a na period od pet godina. U 2014. godini, u Sarajevu su izabrani novi članovi URŽ-a. Međutim, filijale u Banjoj Luci i Mostaru još nisu uspostavljene.

Prije nego što je žalba prezentirana pred URŽ ugovorni organ je razmatra. URŽ je obavezan da donese odluku u roku od petnaest dana od dana kompletiranja razmatranja žalbe od strane ugovornog organa.

### Tabela 1. Glavne karakteristike sistema pravnog lijeka

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2012.** | **2013.** | **2014.** |
| Broj predanih žalbi | Nedostupan[[443]](#footnote-443) | Nedostupan | Nedostupan |
| Broj poduzetih odluka | Nedostupan | Nedostupan | Nedostupan |
| Broj objavljenih odluka | 0 | 0 | 0 |
| Broj uvaženih žalbi (odluka ugovornog organa promijenjena) | Nedostupan | Nedostupan | Nedostupan |
| Broj odbijenih odluka | Nedostupan | Nedostupan | Nedostupan |
| Prosječno vrijeme procesiranja slučaja pred Uredom za razmatranje žalbi (dani) | 15 | 15 | 15 |
| Broj žalbi podignutih na nivo nadležne pravosudne institucije | 54 | 8 | Nedostupan |

Izvor: Ured za razmatranje žalbi

U 2013. godini URŽ je primio 2.052 žalbe, što je malo manje nego u 2012. godini, kada ih je bilo 2.154. Sa 10,8%, omjer žalbi u relaciji s brojem objavljenih odluka manji je nego prošlih godina (11,3% u 2012, 12,7% u 2011. godini).[[444]](#footnote-444)

Amandmani na ZJN[[445]](#footnote-445) usvojeni u novembru 2013. godine odredili su URŽ u Sarajevu odgovornim za rješavanje sporova za ugovore visoke vrijednosti (preko 800.000 KM) kao i za sve nabavke od strane državnih institucija BiH i BD, dok su filijale u Banjoj Luci i Mostaru postale odgovorne za slučajeve manje vrijednosti i za ostale ugovorne organe. Međutim, s obzirom na to da filijale još uvijek nisu osnovane i da je URŽ izgubio nadležnost za rješavanje slučajeva koji su delegirani filijalama, oko 500 žalbi predanih krajem 2013. i početkom 2014. godine nije uzeto u razmatranje i ostalo je neriješeno,[[446]](#footnote-446) čak i nakon što je URŽ-u privremeno vraćena nadležnost u aprilu 2014. godine, dok se ne uspostave filijale. Zbog navedenih ozbiljnih problema u funkcioniranju sistema za reviziju tokom 2014. godine, kao i zbog odsustva dosljednog sistema za reviziju žalbi na području koncesija/JPP-a (vidjeti ispod), početna vrijednost za odgovarajući indikator je 1.

U 2014. godini je samo osam odluka URŽ-a podignuto na nivo nadležne pravosudne institucije. U šest navedenih slučajeva sud je potvrdio prvobitnu odluku.[[447]](#footnote-447) Uzrok malog broja žalbi djelimično može biti u tome što sud odbija žalbe ugovornih organa, navodeći da oni nemaju pravnu osnovu za njihovu predaju.[[448]](#footnote-448)

Podnosilac žalbe mora platiti taksu[[449]](#footnote-449) u iznosu od 500 KM (256 EUR) do 10.000 KM (oko 5.120 EUR), u zavisnosti o vrijednosti nabavke. Prema starim propisima, taksa je iznosila oko 10, 25 ili 50 EUR. Postoji i dodatna administrativna taksa, shodno općim administrativnim pravilima.[[450]](#footnote-450)

Prema novom ZJN-u, sve odluke URŽ-a moraju biti objavljene na javnom portalu nabavki.[[451]](#footnote-451) U prošlim godinama odluke ureda za razmatranje žalbi nisu bile objavljivane. Pristup odlukama bio je moguć samo kroz mehanizam propisan Zakonom o pristupu javnim informacijama.[[452]](#footnote-452) Od početka 2015. godine AJN (koji je odgovoran za rad javnog portala za nabavke)[[453]](#footnote-453) objavljuje odluke URŽ-a u skladu s novim ZJN-om, ali ne planira da objavi odluke iz prethodnih godina. Na kraju, navedene nepravilnosti vode ka vrijednosti 2 za indikator koji pokriva dostupnost web-stranice, uključujući i pravovremenu objavu odluka i statistike, sa adekvatnim funkcijama pretrage.

URŽ nije nadležan za žalbe vezane za dodjelu koncesija i JPP ugovora.

**Sistem pravnih lijekova u BiH je nominalno strukturiran u skladu s pozitivnom pravnom praksom, osim što koncesije/JPP nisu obuhvaćene i što dvije filijale još nisu uspostavljene. Pristup pravdi ograničen je visokim taksama za podnosioce žalbi i time što ugovornim stranama nije dozvoljena žalba. Postoji veliki broj starih neriješenih predmeta i neobjavljenih odluka.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. VM BiH bi trebalo regulirati cijenu takse za podnosioce žalbi s ciljem da se takse za više nivoe reduciraju te da se eliminira dupliranje u plaćanju taksi.
2. VM BiH bi trebalo osigurati pristup pravosudnom odlučivanju na drugoj instanci za ugovorne organe.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. URŽ u saradnji sa AJN-om treba osigurati pristup odlukama koje je URŽ izdao u prethodnim godinama; razbiti funkcije pretraživanja na portalu s ciljem pretrage po nazivu, članu zakona itd. te kreirati poseban dio za žalbe.
2. URŽ treba unaprijediti kvalitet odluka uvođenjem mehanizama koji će osigurati jednoznačnost u tumačenju.
3. Odgovorna tijela trebaju uspostaviti sistem za razmatranje žalbi za JPP i koncesije.

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

#### Početne vrijednosti

Tri kvalitativna indikatora opisuju prisustvo i učinak modernih alata nabavke, postojanje i dostupnost pravilnika i profesionalizam službenika nabavke. Ključni zahtjev za efikasan sistem javne nabavke baziran na postojanju profesionalne, vrijednošću vođene i integriteta svjesne funkcije upravljanja u ugovornim organima ispituje se kroz osam kvantitativnih indikatora koji opisuju performanse tržišta javnih nabavki.

Ove vrijednosti reflektiraju ograničenu upotrebu modernih pristupa i alata te nizak nivo profesionalizma, uprkos prisustvu velike grupe profesionalnih trenera.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip broj** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
|  |  | Stepen do kojeg se primjenjuju moderne tehnike i metode nabavki | 2014. | 2 |
| **Kvalitativni** | 13 |
| 14 | Karakteristike i obim jasnih i jednostavnih smjernica i instrukcija, standardiziranih dokumenata i drugih sredstava koja su dostupna ugovornim organima i zvaničnicima u oblasti javnih nabavki | 2014. |  |
| 2 |
| 14 | Profesionalizacija zvaničnika u oblasti javnih  nabavki | 2014. |  |
| 3 |
| **Kvantitativni** | 13 | Udio ugovora koji su unaprijed najavljeni u objavljenim planovima nabavki ili indikativnim planovima | 2014. |  |
| Nije dostupna[[454]](#footnote-454) |
| 13 | Udio ugovora koji se dodjeljuje putem konkurentnih postupaka | 2014. |  |
| 50,4% |
| 13 | Udio ugovora koji se dodjeljuju isključivo na temelju cijene | 2013. |  |
| 72,2% |
| 13 | Udio ugovora koji se mijenjaju nakon dodjele | 2014. |  |
| Nije dostupna[[455]](#footnote-455) |
| 13 | Udio ugovora koji podliježu formalnoj postevaluaciji | 2014. |  |
| Nije dostupna |
| 13 | Prosječan broj ponuda koje se dostave za ugovore o javnoj nabavci roba | 2014. |  |
| Nije dostupna |
| 13 | Prosječan broj ponuda koje se dostave za ugovore o javnoj nabavci radova | 2014. |  |
| Nije dostupna |
| 13 | Prosječan broj ponuda koje se dostave za ugovore o javnoj nabavci usluga | 2014. |  |
| Nije dostupna |

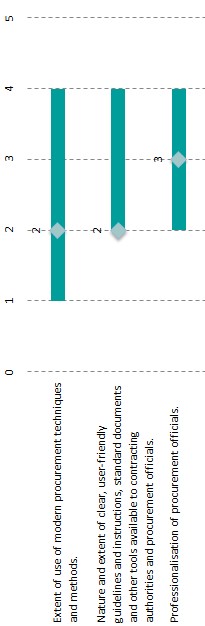
### Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

### Slika 8. Početne vrijednosti zemlje u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Profesionalizacija zvaničnika u oblasti javnih nabavki

Karakteristike i obim jasnih i jednostavnih smjernica i instrukcija, standardiziranih dokumenata te drugih sredstava koja su dostupna ugovornim organima i zvaničnicima u oblasti javnih nabavki

Stepen do kojeg se primjenjuju moderne tehnike i metode nabavki



#### Analiza Principa

***Princip 13: Funkcioniranje javnih nabavki u skladu je sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, srazmjernosti i transparentnosti te osigurava najefikasnije korištenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koristi moderne tehnike i metode javnih nabavki***

Novi usvojeni ZJN bazira se na omogućavanju transparentnosti i integriteta javnih nabavki, dok istovremeno osigurava upotrebu nekonkurentnih procedura samo u iznimnim slučajevima. Međutim, u 2014. godini primjenjivale su se odredbe starog zakona, kada je za samo 50,4% (po vrijednosti) ugovora postojala javna obavijest[[456]](#footnote-456) (slika 9).

### Slika 9. Ukupna vrijednost dodijeljenih ugovora s javnom obavijesti i bez nje

Izvor: Agencija za javne nabavke

57

56

50

43

44

50

0

20

40

60

80

100

2012.

2013.

2014.

Bez javne

obavijesti

S javnom

obavijesti

%

Znatan dio nabavki dodijeljenih u proceduri bez javne obavijesti indicira na malu konkurentnost na tržištu. Znatan porast potrošenih sredstava u nekonkurentnim nabavkama može se primijetiti u skorijim godinama: 43% u 2012. i 44% u 2013. godini.[[457]](#footnote-457) Strani dobavljači diskriminirani su na osnovu pravila o preferencijalnom tretmanu domaćeg.[[458]](#footnote-458)

### Slika 10. Broj procedura nabavke s javnom objavom obavještenja

Izvor: Agencija za javne nabavke

10.685

10.860

10.673

235

498

0

2.000

4.000

6.000

8.000

10.000

12.000

2012.

2013.

2014.

Iznad EU praga

Ispod EU praga

U procedurama s javnim obavještenjem izvođači su birani na osnovu jednog od dva glavna kriterija: 1) najniža cijena tehnički prihvatljive ponude ili 2) ekonomski najprihvatljivija ponuda. U 2013. godini udio procedura u kojima je ugovorni organ odlučio da koristi kriterij najniže cijene bio je 72,2%.[[459]](#footnote-459)

Naknadna evaluacija procedura vrši se od strane AJN-a i revizorskih institucija na državnom nivou, dva entiteta i BD. U 2013. godini AJN je izdao 293 naloga ugovornim organima, većinom zbog kršenja procedura. Uredi za reviziju izdali su 203 izvještaja, od čega je 195 bilo vezano za finansijske dijelove, dok je 8 bilo vezano za učinkovitost.[[460]](#footnote-460) Glavni rezultati su:

1. neefikasnost procesa javnih nabavki;
2. tenderska dokumentacija pripremljena na način da se favorizira određeni proizvod ili kompanija;
3. evaluacija tendera nije bila provedena u skladu s pravilima;
4. nedostatak procedure ili korištenje pregovaračke procedure bez ispunjavanja uslova specificiranih u ZJN-u;
5. slabo upravljanje ugovorima, odnosno nedostatak adekvatnog monitoringa, i neosnovane izmjene ugovora, uključujući dodatne isporuke.

Upotreba modernih tehnika i metoda nabavke nije uznapredovala, a centralno tijelo za nabavke nije uspostavljeno.[[461]](#footnote-461) E-nabavka ograničena je samo na objavu obavještenja[[462]](#footnote-462) i tenderske dokumentacije na javnom portalu za nabavke kojim upravlja AJN. Kao posljedica toga, indikator koji pokriva područje upotrebe modernih tehnika i metoda nabavke dobio je sveukupnu vrijednost 2.

**Iščekujući jedinstvenu primjenu novog ZJN-a, veliki dio javnih nabavki se i dalje provodi putem nekonkurentskih procedura; diskriminacija stranih dobavljača je i dalje prisutna. Moderni alati poput e-nabavke, okvirnih ugovora i centraliziranih nabavki korišteni su vrlo malo ili nikako.**

***Princip 14: Ugovorni organi i tijela imaju adekvatne kapacitete i praktične smjernice i mehanizme da osiguraju profesionalno upravljanje cjelokupnim ciklusom javne nabavke***

Ugovorni organi su obavezni postupati prema instrukcijama za pripremu tenderske dokumentacije koju je izdao AJN,[[463]](#footnote-463) uključujući i model i formu tendera, garancije izvršenja i ostale dokumente. Dodatno, AJN objavljuje svoje zvanično mišljenje na tumačenje ZJN kao uputu za ugovorne organe. Krajem marta 2015. godine 35 takvih mišljenja vezanih za novi ZJN, većinom pripremljenih u konsultaciji sa URŽ-om i trenerima za nabavke objavljeno je na web-stranici. AJN je također objavila i priručnik za upotrebu novog portala za javne nabavke. Ostala uputstva dostupna na web-stranici AJN-a većinom pokrivaju stari ZJN i nisu ažurirana.[[464]](#footnote-464)

Osim toga, modeli i uputstva fokusiraju se uglavnom na formalne aspekte procedura, obraćajući malo pažnje na performansno orijentisane stavove i praksu. Materijali vezani za moderne pristupe u nabavkama, poput “zelenih” ili “socijalnih” nabavki, koji promoviraju princip vrijednosti za novac ili upotrebu troška životnog doba nisu dostupni. Stoga je sveukupna vrijednost 2 za indikator koji pokriva karakteristike i obim jasnih i jednostavnih smjernica i instrukcija, standardiziranih dokumenata i drugih sredstava koja su dostupna ugovornim organima i zvaničnicima u oblasti javnih nabavki.

Ugovorni organi, s izuzetkom manjih, moraju imati minimalno jednog službenika za nabavke s osnovnim, formalnim treningom za javne nabavke. Međutim, fokus treninga za nabavke je više na proceduralnim detaljima definiranim u zakonu nego na tome kako da se postignu širi ciljevi javnih nabavki. Ne postoje dodatni zahtjevi za edukaciju službenika za javne nabavke.

Sistem obuka za trenere, koji je uspostavljen u periodu od 2007. do 2008. godine, rezultirao je dobrom raspoloživošću obuka. Većina tih obuka je na komercijalnoj osnovi, s tim da ugovorni organi moraju plaćati da njihovi zaposlenici prisustvuju tim treninzima koji se organiziraju od strane privatnih kompanija iz sektora konsaltinga i treninga. Više od 95 certificiranih trenera registrirano je u registru koji održava AJN.[[465]](#footnote-465) Početkom 2014. godine, u okviru Projekta tehničke pomoći[[466]](#footnote-466), finansiranog od EU-a, održano je nekoliko obuka za trenere, ugovorne organe i ekonomske operatore. Skroman nivo formalnih zahtjeva za uključivanje službenika za nabavke, ali relativno napredan sistem obuka, razlozi su za sveukupnu ocjenu 3 za indikator koji pokriva profesionalizaciju zvaničnika u oblasti javnih nabavki.

**Ključni materijali za pomoć ugovornim organima za ispunjenje proceduralnih pravila za ugovaranje i dodjelu ugovora su dostupni, upotpunjeni mrežom certificiranih trenera za javne nabavke koji operiraju na komercijalnom principu. Nasuprot tome, alati za pomoć i profesionalni razvoj koji pokriva ostale dijelove ciklusa nabavke su skromni, i službenici za javne nabavke trpe zbog nedostataka u znanju, vještinama i iskustvu.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. AJN treba utvrditi mehanizam za ograničavanje upotrebe pregovaračke procedure bez objave javne obavijesti.
2. AJN treba promovirati moderne pristupe javnim nabavkama, gajiti profesionalizam i stavove orijentirane ka rezultatima i praksu putem pripreme relevantnih uputstava i tematskih publikacija.
3. AJN treba intenzivirati aktivnosti uspostavljenog sistema trenera za nabavke.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. VM BiH bi trebalo razmotriti uspostavu efikasnog sistema *ex-post* evaluacije koji bi išao izvan usklađenosti s procedurama.

**2.8. Ključni zahtjev: Ustavni i pravni okvir garantira nezavisnost, mandat i organizaciju vrhovne revizijske institucije za nezavisno izvršavanje ovlaštenja, u skladu sa standardima koje primjenjuje u vršenju revizija, realizirajući tako kvalitetne revizije koje utiču na funkcioniranje javnog sektora**

#### Početne vrijednosti

Pravni okvir VRI ispitivan je kroz dva kvalitativna i četiri kvantitativna indikatora, koji analiziraju Ustav i zakone koji definiraju VRI, uključujući interna pravila i procedure te ostale relevantne dokumente. Funkcioniranje VRI ispitivano je kroz jedan kvalitativni i tri kvantitativna indikatora, koji analiziraju relevantnu dokumentaciju. Svi prikupljeni podaci upotpunjeni su putem intervjua.

U BiH, nezavisnost, mandat i organizacija VRI BiH, Ureda za reviziju budžeta Federacije Bosne i Hercegovine (VRI FBiH), Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske (VRI RS-a), Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu VRI-evi) nisu utemeljeni u Ustavu BiH, Ustavu Federacije BiH, Ustavu Republike Srpske ili Ustavu Brčko Distrikta (u daljnjem tekstu Ustavi),[[467]](#footnote-467) iako temeljni pravni okvir474 definira glavne funkcije koje su obavezne prema internacionalnim revizijskim standardima. VRI ne revidiraju sve institucije koje spadaju u njihovu nadležnost svake godine i manje od trećine od ukupnog broja preporuka koje su revidirani organi prihvatili u 2013. godini na državnom nivou i nivou dva entiteta implementirano je u narednoj godini.[[468]](#footnote-468) Kvantitativni i kvalitativni indikatori su konzistentni s ovim rezultatima.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Princip broj** | **Indikator** | **Početna godina** | **Početna vrijednost** |
| **Kvalitativni** | 15 | Stepen do kojeg su temeljni uslov nezavisnosti, mandat i organizacija VRI propisani i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom | 2014. |  |
| 4 |
| 15 | Stepen do kojeg rukovodstvo VRI osigurava  razvoj institucije | 2014. |  |
| 4 |
| 16 | Stepen do kojeg VRI primjenjuje standarde da osigura kvalitet revizije | 2014. |  |
| 4 |
| **Kvantitativni** | 15 | Razlika između odobrenog budžeta i ostvarenih rashoda VRI | 2014. |  |
| 4,9%[[469]](#footnote-469) |
| 15 | Udio budžeta VRI u državnom budžetu | 2014. |  |
| 0,11%[[470]](#footnote-470) |
| 15 | Količina resursa za obavezne revizije u poređenju s resursima za revizije koje VRI sam bira | 2014. |  |
| Nije dostupna[[471]](#footnote-471) |
| 16 | Omjer objavljenih revizijskih izvještaja na web-stranici VRI u odnosu na ukupan broj usvojenih revizijskih izvještaja | 2014. |  |
| 100% |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 16[[472]](#footnote-472) | Udio preporuka revizije koje su usvojene i koje klijenti provode u ukupnom broju preporuka. | 2013.[[473]](#footnote-473) | 32%[[474]](#footnote-474) |
|  | 16 | Udio blagovremeno dostavljenih revizijskih izvještaja u ukupnom broju izvještaja. | 2014. |  |
| 100% |

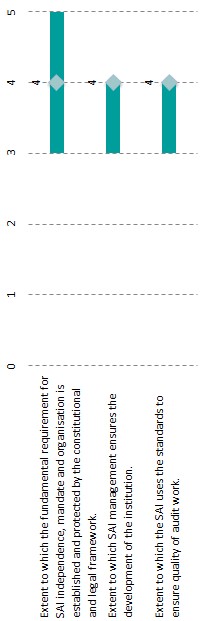
### Vrijednosti kvalitativnih indikatora za zemlju prikazane su ispod i upoređene su s rasponom vrijednosti istih indikatora u drugim zemljama kandidatima (Zapadni Balkan i Turska). Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije

### Slika 11. Početne vrijednosti zemlje u poređenju s rasponom vrijednosti u regiji

Stepen do kojeg VRI primjenjuje standarde da osigura kvalitet revizije

Stepen do kojeg rukovodstvo VRI osigurava razvoj institucije

Stepen do kojeg su temeljni uslov nezavisnosti, mandat i organizacija VRI propisani i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom



#### Analiza Principa

***Princip 15: Nezavisnost, mandat i organizacija vrhovne revizijske institucije utvrđeni su i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom te se u praksi poštuju***

Odgovarajući ustavi ne osiguravaju osnovu za finansijsku i operativnu nezavisnost VRI-a niti za odabir, otpuštanje i uslove mandata glavnih revizora i njihovih zamjenika. Glavni revizor i njegovi zamjenici u sva četiri VRI-a biraju se na period od sedam godina bez mogućnosti ponovnog izbora. Nijedan od izabranih službenika nije bio otpušten od osnivanja VRI-a i sve zamjene bile su u skladu sa zakonskim odredbama. Nije bilo znatnih eksternih ograničenja na budžete VRI-a.

Tri VRI-a usvojila su strateške razvojne planove[[475]](#footnote-475) i njihov napredak se pojedinačno prati na redovnoj osnovi. Zapošljivanje u sva četiri VRI-a bilo je ograničeno od samog osnivanja, zaključno s decembrom 2014. godine bilo je ukupno 193 zaposlenika, uključujući i glavne revizore i njihove zamjenike, te 31 zaposlenik na pozicijama osoblja za podršku. Ovo je marginalan porast u poređenju s ukupno 190 zaposlenih u 2013. godini. Iako je broj zaposlenih ispod propisanog nivoa, što rezultira smanjenim brojem obaveznih revizija, svi VRI primjenjuju pristup baziran na riziku kao dio godišnjih planova revizije, što ulijeva povjerenje vezano za pokrivenost revizijama izvršenim tokom godine. Svi VRI obezbjeđuju obuke za certifikaciju svojih zaposlenika, ali kontinuirane razvojne obuke koje su također obezbjeđene nisu bazirane na procjenama formalnih potreba za obukama. Vježbe godišnjeg planiranja revizija svakog VRI-a dodjeljuju odgovarajuću odgovornost za upravljanje zaposlenima i njihovim revizijskim aktivnostima. Ove aktivnosti VRI-a, uključujući i obuke, izvještavaju se putem godišnjih izvještaja prema odgovarajućim parlamentarnim skupštinama. Što se tiče budžeta i broja zaposlenika VRI-a, Parlamentarne skupštine na državnom nivou, Skupština RS-a, Parlament FBiH i Skupština DB (u nastavku teksta Parlamenti) i četiri VRI-a uzeli su u obzir mjere štednje koje su obavezne za kompletnu javnu upravu.

Revizijski mandati za VRI BiH, VRI FBiH i VRI RS-a[[476]](#footnote-476) su opsežni i omogućavaju im da provode finansijske revizije i reviziju učinka,[[477]](#footnote-477) u skladu s internacionalnim revizijskim standardima. VRI predaju svoje izvještaje relevantnim parlamentima prema posebnim zakonima.[[478]](#footnote-478) U 2014. godini, VRI su predali ukupno 213 revizijskih izvještaja Parlamentima i objavili su izvještaje na njihovim web-stranicama. Nije bilo odbijanja ili ograničenja za rad VRI tokom prošle tri godine. Komisija za finansije i budžet Parlamentarne skupštine BiH, Parlamentarna komisija odgovorna za reviziju za Parlamentarnu skupštinu Federacije, Odbor za reviziju Narodne skupštine RS-a i Komisija za budžet Skupštine BD svake godine pripremaju izvještaj o radu VRI-a za relevantni parlament. Ove komisije/odbori pripremaju izvještaje svake godine, ali nema odgovora od relevantnih vlada.

U skladu s navedenim, vrijednost indikatora o stepenu do kojeg su temeljni uslov nezavisnosti, mandat i organizacija VRI propisani i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom je 4. Vrijednost indikatora za stepen do kojeg rukovodstvo VRI osigurava razvoj institucija je 4.

**Ne postoji ustavno uporište za VRI i njihov viši menadžment, iako do sada ovo nije uticalo na njihov rad. VRI imaju širok mandat revizije, i uprava VRI-a koristi pristup baziran na riziku za osiguranje dovoljnog broja obaveznih revizija planiranih u okviru godišnjeg plana revizija.**

***Princip 16: Vrhovna revizijska institucija primjenjuje standarde neutralnosti i objektivnosti da bi osigurala visokokvalitetne revizije koje imaju pozitivan uticaj na funkcioniranje javnog sektora***

VRI zakoni obezbjeđuju da revizijski proces, izvještavanje i kontrola kvaliteta budu usaglašeni s međunarodnim revizijskim standardima.[[479]](#footnote-479) Na bazi relevantnih VRI zakona, VRI sarađuju putem Koordinacijskog odbora. Zakon o reviziji institucija BiH[[480]](#footnote-480) utvrđuje postojanje i odgovornosti Koordinacijskog odbora. Te odgovornosti podrazumijevaju da se uspostave uputstva i instrukcije, razmjena profesionalnih iskustava te da organizira i koordinira razvojne aktivnosti. Koordinacijski odbor bio je važan pokretač zajedničkog razvoja revizijskih standarda i pravilnika.

Implementacija revizijskih preporuka od strane revidirane institucije formalno je praćena od strane VRI-a. Za 2013. godinu 32% ukupnog broja preporuka prihvaćenih od strane revidiranih institucija od strane VRI BiH, VRI FBiH i VRI RS-a[[481]](#footnote-481) implementiran je do kraja sljedeće godine. Za 2012. godinu, odgovarajuća brojka bila je 31%, što označava da je nizak procenat implementacija trajan problem.[[482]](#footnote-482)

Četiri VRI usvojili su procedure[[483]](#footnote-483) koje pokrivaju finansijsku reviziju, reviziju učinka i kontrolu kvaliteta i koje osiguravaju da su provedene revizije u skladu sa standardima i procedurama. Svaki VRI je formalno uspostavio procedure upravljanja kvalitetom, iako izvještaji vezani za rezultate ovih procedura još nisu dostupni. Rukovodioci svih VRI-a prate realizaciju godišnjeg plana revizija i predaju izvještaj o realizaciji planova[[484]](#footnote-484) Parlamentima. Povećana upotreba informacionih tehnologija (IT) i metodologije uzorka od strane VRI-a pomogla je da se unaprijedi efikasnost revizijskog procesa koji provode zaposlenici VRI-a u sklopu njihovih revizijskih aktivnosti.

U skladu s navedenim, vrijednost indikatora o stepenu do kojeg VRI primjenjuje standarde da osigura kvalitet revizije je 4.

**VRI objavljuju revizijske izvještaje koji su u skladu s međunarodnim revizijskim standardima, iako ne provode svake godine reviziju svih institucija u okviru njihovih nadležnosti. Uprava VRI-a ublažila je uticaj navedenog primjenom pristupa baziranog na riziku prilikom planiranja obaveznih godišnjih revizija. Broj implementiranih preporuka od strane revidiranih institucija na kraju sljedeće godine je veoma nizak.**

#### Glavne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godina)**

1. VRI i Koordinacijski odbor trebaju blisko sarađivati s Parlamentarnom skupštinom na državnom nivou, Skupštinom RS-a, Parlamentom FBiH, Skupštinom BD i s revidiranim institucijama, kako bi organizirali događaje podizanja svijesti s ciljem unapređenja stope implementacije preporuka revizije od strane revidiranih institucija.
2. VRI i Koordinacijski odbor trebaju tražiti način za dodatno unapređenje efikasnosti procesa revizije finansija povećanjem upotrebe informacionih tehnologija i metodologije uzorka.
3. VRI i Koordinacijski odbor trebaju razviti procjenu potreba za formalnim treningom radi osiguranja podrške kontinuiranom razvojnom treningu zaposlenika.
4. VRI i Koordinacijski odbor trebaju pripremiti nacrt izvještaja za kontrolu kvaliteta revizije s preporukama za unapređenje i staviti u upotrebu procedure za osiguranje kontrole kvaliteta revizije.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. VRI i Koordinacijski odbor trebaju komunicirati više proaktivno s medijima i širom javnošću s ciljem pojašnjena rezultata revizije i daljnjeg objašnjenja njihove uloge na bazi konkretnih primjera revizije.



OGRAĐIVANJE OD ODGOVORNOSTI: Jedina službena verzija ovog dokumenta je verzija na engleskom jeziku. Ovaj dokument predstavlja samo prijevod verzije sa engleskog jezika.

Prijevod je podržan od strane GIZ Programa za jačanje javnih institucija.

**Za više informacija:**

1. Vidjeti “Principe javne uprave” (*The Principles of Public Administration*) i relevantne kontekstualne informacije na internetskoj stranici SIGMA-e: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-november-2014.htm> [↑](#footnote-ref-1)
2. Strategija PAR-a u BiH, VM BiH, Vlada RS-a, Vlada FBiH, 2006. god. [↑](#footnote-ref-2)
3. RAP1, VM BiH, Vlada RS-a, Vlada FBiH i Vlada BD, 2011. god. [↑](#footnote-ref-3)
4. RAP1, VM BiH, Vlada RS-a, Vlada FBiH i Vlada BD, 2011. god. [↑](#footnote-ref-4)
5. Godišnji izvještaj o napretku. Praćenje provedbe RAP1 Strategije PAR-a za 2013. godinu, VM BiH, septembar 2014. god. [↑](#footnote-ref-5)
6. Dvogodišnji izvještaj o napretku. Praćenje provedbe RAP1 za PAR, VM BiH, januar 2014. god. [↑](#footnote-ref-6)
7. Godišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora za PAR, januar – decembar 2013. god., usvojen od strane VM BiH, maj 2014. god. [↑](#footnote-ref-7)
8. Dvogodišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora za PAR, januar – juni 2014. god., usvojen od strane VM BiH, oktobar 2014. god., i Godišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora za PAR, januar – decembar 2014. god., usvojen od strane VM BiH, februar 2015. god. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Zajednička izjava o reformskim obavezama preuzetim u procesu pridruživanja EU,* Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, “Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 16, 23. februar 2015. god. [↑](#footnote-ref-9)
10. SIGMA (2014)[, *Principi javne uprave*,](http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=10.) OECD Publishing, Pariz, str. 9–17 [↑](#footnote-ref-10)
11. Strategija PAR-a u BiH, VM BiH, Vlada RS-a, Vlada FBiH, Vlada BD, 2006. god.; Na str. 8 predviđeno je da će treća faza provedbe reformskog procesa biti završena do kraja 2014. godine. [↑](#footnote-ref-11)
12. U BiH ne postoje centralni planski dokumenti za čitavu zemlju. Prioriteti PAR-a utvrđeni su u samom dokumentu PAR-a. Srednjoročni planski dokumenti na državnom nivou te na nivou entiteta i BD spominju PAR kao prioritet ili se pozivaju na određene ciljeve povezane s PAR-om [↑](#footnote-ref-12)
13. Procenat je izračunat izoliranjem aktivnosti iz RAP1 koje su upravnog ili procesnog karaktera. Primjeri aktivnosti upravnog ili procesnog karaktera su: redovno održavanje i ažuriranje elektronskih baza podataka zakona i podzakonskih propisa; bolja saradnja i razmjena podataka između različitih nivoa vlasti; podrška primjeni kodeksa etičkog ponašanja u praksi; zapošljavanje i obučavanje zaposlenih te razvijanje nove organizacijske strukture. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ovaj indikator odnosi se na stopu provedbe razvojnih mjera i reformi u javnoj upravi u datoj godini. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ovaj indikator računa se na osnovu Godišnjeg izvještaja o napretku za 2014. godinu, koji je Ured koordinatora pripremio i dostavio VM BiH na usvajanje u martu 2015. godine. U 2014. godini bila je predviđena 41 jednokratna aktivnost; samo tri su potpuno provedene na svim nivoima uprave. Samo aktivnosti provedene *na svim nivoima* uprave smatraju se provedenima, tj. ukoliko data aktivnost nije provedena na samo jednom upravnom nivou, smatra se neprovedenom. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ciljni rezultati navedeni u Strategiji PAR-a i RAP1 nisu usklađeni s postavljenim političkim ciljevima PAR-a te nije moguće utvrditi procenat postignutih ciljeva PAR-a. [↑](#footnote-ref-16)
17. Razvojnu strategiju usvojila je samo Vlada FBiH. Strategija razvoja, Vlada FBiH, 2010. god. [↑](#footnote-ref-17)
18. Godišnjim programom rada VM BiH za 2013. i 2014. godinu predviđena je revizija Strategije razvoja i Strategije socijalnog uključivanja (mjera br. 147 u godišnjem programu rada za 2013. i mjera br. 147 u godišnjem programu rada za 2014. god.). [↑](#footnote-ref-18)
19. Program rada VM BiH za 2014. godinu, VM BiH [↑](#footnote-ref-19)
20. Program rada FBiH za period 2011–2014, Vlada FBiH, decembar 2011. god. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ekonomska politika za 2014. godinu, Narodna skupština RS-a, decembar 2013. god. [↑](#footnote-ref-21)
22. Strategija razvoja BD za period 2008–2017, Skupština BD [↑](#footnote-ref-22)
23. Godišnji izvještaj o napretku za 2013. godinu. Praćenje provedbe RAP1 Strategije PAR-a, VM BiH, septembar 2014. god. [↑](#footnote-ref-23)
24. Dokument: “PAR: Put naprijed” pripremljen je uz podršku EU projekta tehničke pomoći “Podrška koordinaciji i provedbi PAR-a u BiH”. [↑](#footnote-ref-24)
25. Odluka VM BiH broj 05-07-1-1279-24/10, 29. april 2010. god. [↑](#footnote-ref-25)
26. Stranica Ureda koordinatora: *www.parco.gov.ba* [↑](#footnote-ref-26)
27. Godišnji izvještaj o napretku za 2014. godinu, poglavlje 2, pripremljen od strane Ureda koordinatora i dostavljen VM BiH u martu 2015. god. [↑](#footnote-ref-27)
28. Prvo se izračunava procenat postignutih ciljeva za svaki pojedinačni upravni nivo. Zatim se računa prosjek, tako što se zbroje procenti za svaki upravni nivo i zbir podijeli s ukupnim brojem upravnih jedinica. [↑](#footnote-ref-28)
29. Status provedbe ciljeva utvrđuje se analizom učinka svakog upravnog nivoa po ciljevima. Zatim se izračunava objektivni procenat provedbe za svaki upravni nivo. Ova metodologija daje podatke o učinku svakog upravnog nivoa u smislu postizanja ciljeva, ali ne pruža informaciju o tome da li se na svim nivoima uprave provode isti ciljevi. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ovaj broj uključuje jednokratne aktivnosti relevantne za 2014. godinu. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ured koordinatora PAR-a (2006), “Strategija reforme javne uprave u BiH: Monitoring i evaluacija” (2006), Ured koordinatora, Sarajevo, str. 53. [↑](#footnote-ref-31)
32. MoU za uspostavu Fonda za PAR potpisan između Odjela za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva, Švedske organizacije za međunarodni razvoj i saradnju, Ministarstva za razvoj i saradnju Kraljevine Holandije, Delegacije EK u BiH i VM BiH, Vlade FBiH, Vlade RS-a, Vlade BD i MFT-a BiH u julu 2007. god. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ibid. [↑](#footnote-ref-33)
34. Na osnovu rezultata 115. sjednice VM BiH, Ured koordinatora PAR-a predlaže Aneks V Predsjedništvu BiH, a za potpisnika je predložen predsjedavajući VM BiH. Predsjedništvo BiH je na 5. sjednici održanoj 26. marta 2015. godine usvojilo Aneks V. <http://www.predsjednistvobih.ba/zaklj/sjed/default.aspx?id=65336&langTag=bs-BA> [↑](#footnote-ref-34)
35. Godišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora za reformu javne uprave za 2014. godinu, VM BiH, februar 2015. godine. Primjeri projekata finansiranih iz Fonda za PAR: Razvoj sistema upravljanja učinkom u strukturama državne službe u BiH; [Unapređenje pravila i procedura za izradu nacrta zakonske i druge regulative i općih dokumenata u BiH;](http://parco.gov.ba/eng/?page=385) Informacioni sistem za upravljanje budžetom (BMIS). [↑](#footnote-ref-35)
36. Odluka VM BiH o uspostavi Ureda koordinatora za PAR, oktobar 2004. god. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ova vrijednost označava ukupan broj rasprava u vezi s PAR-om održanih tokom 2014. godine. Ovaj indikator je kvantitativne, a ne kvalitativne prirode; stoga ga ne treba posmatrati kao indikator obima. [↑](#footnote-ref-37)
38. Zajednička platforma o principima i provedbi Akcionog plana 1 Strategije PAR-a u BiH, VM BiH, Vlada FBiH, Vlada RS-a, Vlada BD, april 2007. godine. [↑](#footnote-ref-38)
39. Na osnovu informacija koje je dostavio Ured koordinatora, na sjednicama VM BiH raspravljalo se o izvještajima Ureda koordinatora, provedbi pojedinih projekata ili provedbi sporazuma. Samo tri teme odnosile su se na planiranje budućih aktivnosti: zaključenje ugovora s Njemačkim društvom za međunarodnu saradnju (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), produženje vijeka Fonda za PAR putem usvajanja Aneksa V Memoranduma i dodjele sredstava za sufinansiranje Fonda za PAR za period 2015–2017. [↑](#footnote-ref-39)
40. Godišnji izvještaj o napretku za 2013. god. Monitoring provedbe RAP1 Strategije PAR-a, VM BiH, septembar 2014. god. [↑](#footnote-ref-40)
41. Zajednička platforma o principima i provedbi Akcionog plana 1 Strategije PAR-a u BiH, VM BiH, Vlada FBiH, Vlada RS-a, Vlada BD, april 2007. god. [↑](#footnote-ref-41)
42. Odluka VM BiH o uspostavi Ureda koordinatora za PAR, oktobar 2004. godine, Sarajevo. [↑](#footnote-ref-42)
43. Strategija PAR-a u BiH, VM BiH, Vlada RS-a, Vlada FBiH, Vlada BD, 2006. god., str. 55. [↑](#footnote-ref-43)
44. Godišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora za PAR, januar – decembar 2014. god., usvojen od strane VM BiH, februar 2015. god. [↑](#footnote-ref-44)
45. Odluka VM BiH o uspostavi Ureda koordinatora za PAR u sklopu Ureda predsjedavajućeg VM, br. 302/04 [↑](#footnote-ref-45)
46. Zajedničkom platformom Uredu koordinatora propisane su sljedeće odgovornosti: sveukupna koordinacija aktivnosti na provođenju Akcionog plana 1 i RAP1; operativna saradnja s koordinatorima za PAR u oba entiteta i BD; organizacija i koordinacija rada unutar šest reformskih oblasti; saradnja s drugim tijelima u BiH važnim za provedbu PAR-a i saradnju na pružanju podrške Fondu za PAR i drugim donatorima; priprema i organizacija rada Upravnog odbora Fonda za PAR; redovno podnošenje izvještaja svim nivoima vlasti o provedbi PAR-a i pružanje operativne i tehničke podrške radu Koordinacijskog odbora za ekonomski razvoj i evropske integracije. [↑](#footnote-ref-46)
47. Naprimjer, pogledati: Roll, H.-A. i G. Virant (2010), *The Structures of the PAR in BiH with Special Regard to PAR Coordinator’s Office* (“Strukture u PAR-u u BiH, s posebnim naglaskom na Ured koordinatora za PAR”), EUPAR, Sarajevo; ili Puhalo, S. (2010), *Analysis of Coordination and Communication Capacities of the Public Administration Reform Implementation Structure* (“Analiza koordinacijskih i komunikacijskih kapaciteta strukture za provedbu reforme javne uprave”), Ured koordinatora za PAR. [↑](#footnote-ref-47)
48. Odluka VM BiH br. 302/04 o uspostavi Ureda koordinatora za PAR u sklopu Ureda predsjedavajućeg VM BiH [↑](#footnote-ref-48)
49. Zakon o VM BiH, “Službeni glasnik BiH”, br. 30/03, 2002. god. [↑](#footnote-ref-49)
50. Roll, H.-A. i G. Virant (2010), *The Structures of the PAR in BiH with Special Regard to PAR Coordinator’s Office* (“Strukture u PAR-u u BiH, s posebnim naglaskom na Ured koordinatora za PAR”), EUPAR (2010). [↑](#footnote-ref-50)
51. Aneks 4, Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (poznat i pod nazivom Dejtonski sporazum), 14. decembar 1995. god. [↑](#footnote-ref-51)
52. “Službeni glasnik” br. 62, 11. august 2008. god. [↑](#footnote-ref-52)
53. Objava za medije VM BiH:

    [http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\_sa\_sjednica/default.aspx?id=18668&langTag=enhttp://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\_sa\_sjednica/default.aspx?id=18668&langTag=en-US.US](http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=18668&langTag=en-US.) [↑](#footnote-ref-53)
54. Objava za medije VM BiH:

    [http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\_sa\_sjednica/default.aspx?id=18668&langTag=en](http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=18668&langTag=en-US.) [↑](#footnote-ref-54)
55. www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\_sa\_sjednica/default.aspx?id=18668&langTag=en-US." \h http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\_sa\_sjednica/default.aspx?id [↑](#footnote-ref-55)
56. Službeni glasnik br. 25/09 [↑](#footnote-ref-56)
57. Službeni glasnik br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08 [↑](#footnote-ref-57)
58. Službeni glasnik br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09. [↑](#footnote-ref-58)
59. Službeni glasnik br. 61/04 i 49/09. [↑](#footnote-ref-59)
60. Službeni glasnik br. 35/03, 92/05 i 40/07. [↑](#footnote-ref-60)
61. Službeni glasnik br. 11/05, 58/14 i 60/14. [↑](#footnote-ref-61)
62. Službeni glasnik br. 81/06. [↑](#footnote-ref-62)
63. “Službeni glasnik”, br. 21/07. [↑](#footnote-ref-63)
64. DEP je nadležan za usmjeravanje srednjoročnog planiranja i provjeru prijedloga iz perspektive njihove usklađenosti sa strateškim prioritetima, ali ostali aspekti koordinacije sadržaja politika nisu utvrđeni regulativom. [↑](#footnote-ref-64)
65. Kako je opisano u [*Izvještaju o napretku za 2014. godinu*](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf), koji je pripremila EK, političke tenzije unutar VM BiH i nepostojanje djelotvornog mehanizma za koordinaciju trajno ograničavaju interakciju zemlje sa EU. [↑](#footnote-ref-65)
66. Program mjera za provedbu Privremenog sporazuma / SSP (2013) [↑](#footnote-ref-66)
67. DEI je izradio novi program, zajedno s izvještajem o prethodnom programu, koji VM BiH nije usvojilo. Novi program, kao i prethodni, predviđa aktivnosti na nivou države, entiteta i BD. [↑](#footnote-ref-67)
68. Praćenje nije sistematično. DEI redovno dostavlja informacije VM o problematici EI (naprimjer, u obliku godišnjeg pregleda nalaza iz Izvještaja EK o napretku), ali monitoring nije usklađen s aktivnostima zbog toga što okvirni plan EI nije izrađen. DEI je osim toga pripremio i osam polugodišnjih izvještaja o provedbi Privremenog sporazuma koje je usvojilo VM. [↑](#footnote-ref-68)
69. Upotrijebljen je uzorak od pet sektorskih strategija koje su nedavno usvojene. [↑](#footnote-ref-69)
70. Vrijednost indikatora data je samo za državni nivo. [↑](#footnote-ref-70)
71. Ibid. [↑](#footnote-ref-71)
72. Omjer se računa kao procenat (0% minimalno poklapanje i 100% maksimalno poklapanje) koji pokazuje razliku u planiranim sredstvima u posljednjih pet usvojenih strategija i u MTBF-u. Vrijednost indikatora predstavlja prosjek tih pet slučajeva. Ukoliko nije moguće napraviti računicu, zbog nedostatka finansijskih podataka u MTBF-u i/ili u svim ili nekim od sektorskih strategija, omjer se utvrđuje kao 0%. [↑](#footnote-ref-72)
73. Zakon o fiskalnom vijeću BiH, “Službeni glasnik”, br. 63/08. [↑](#footnote-ref-73)
74. NERP 2015 je unaprijeđena verzija Ekonomskog i fiskalnog programa (EFP), koji podnose zemlje potencijalni kandidati. Mada ključni ciljevi i sadržaj prvog dijela NERP-a ostaju vrlo slični ranijem EFP-u, drugi dio dokumenta obuhvata mjere sektorske strukturalne reforme namijenjene unapređenju konkurentnosti zemlje. NERP možete pronaći na: [www.dep.gov.ba.](http://www.dep.gov.ba/) [↑](#footnote-ref-74)
75. Poslovnik o radu VM, član 18. [↑](#footnote-ref-75)
76. Godišnji programi rada VM BiH za 2013. i 2014. godinu prate isti obrazac i inicijative su podijeljene u četiri dijela: zakonodavne aktivnosti, zaključenje međunarodnih ugovora i sporazuma, EI i tematska sekcija. Tematska poglavlja nabrajaju aktivnosti, ali ne navode strateške ciljeve vlade, prikazujući najvažnije oblasti na koje će se koncentrisati rad VM. GPR priprema GS koristeći pristup “od dna ka vrhu”, a GS nije vršio bilo kakvo usmjeravanje ili kontrolu nad ministarstvima po pitanju rokova i sredstava potrebnih za prijedloge. U GPR-u su za 2013. godinu predviđene 682 aktivnosti, dok ih je za 2014. godinu bilo 644. [↑](#footnote-ref-76)
77. Odluka o proceduri srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH, član 4. [↑](#footnote-ref-77)
78. [http://vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucci\_sa\_sjednica/default.aspx?id=18325&langTag=en-](http://vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=18325&langTag=en-US.)US [↑](#footnote-ref-78)
79. Program mjera za provedbu Privremenog sporazuma, SSP (2013) [↑](#footnote-ref-79)
80. U 2013. godini, u poglavljima GPR-a koja se odnose na EI bile su navedene 72 stavke. U 2014. ih je bilo 65, od čega je osam preneseno iz 2013. u 2014. godinu. [↑](#footnote-ref-80)
81. “Službeni glasnik”, br. 96/09. [↑](#footnote-ref-81)
82. Poslovnik o radu VM, član 21. [↑](#footnote-ref-82)
83. Zakon o VM, član 34. [↑](#footnote-ref-83)
84. DEI je izradio osam polugodišnjih izvještaja o provedbi Privremenog sporazuma od 2008. godine do sada, ali je posljednji takav izvještaj iz septembra 2013. godine. [↑](#footnote-ref-84)
85. Blagovremeno podrazumijeva: u skladu s propisanim proceduralnim kriterijima. [↑](#footnote-ref-85)
86. Vrijednost indikatora data je samo za državni nivo. Od uprave nisu primljene informacije potrebne za analizu. [↑](#footnote-ref-86)
87. Indeks konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma, bodovanje od 1 do 7. [↑](#footnote-ref-87)
88. Svjetski ekonomski forum nije uključio BiH u Indeks konkurentnosti za 2014. godinu zbog nedostupnosti podataka. [↑](#footnote-ref-88)
89. Pred Ustavnim sudom [↑](#footnote-ref-89)
90. Vrijednost indikatora data je samo za državni nivo. Od uprave nisu primljene informacije potrebne za analizu.

    92 Ibid. [↑](#footnote-ref-90)
91. Ova vrijednost bazirana je na SEE2020 indikatoru “mehanizama planiranja unaprijed između vlade i državnog parlamenta kao i parlamenata na nižim nivoima”. [↑](#footnote-ref-91)
92. Poslovnik o radu VM, član 31. [↑](#footnote-ref-92)
93. Trenutno se RIA proces uglavnom provodi dobrovoljno, od strane institucija koje su svjesne prednosti koje pruža ovaj alat i unutar različitih projekata koje finansiraju donatori. DEP je izradio nacrt Odluke o pripremi, procjeni uticaja i odabiru politike u postupku izrade akata. Ova odluka uključuje metodološke smjernice za opis prijedloga politika, uporedbu opcija, analizu ekonomskih, socijalnih i okolišnih efekata te informacije o konsultacijama i monitoringu i evaluaciji provedbe. Međutim, ovaj dokument ne sadrži bilo kakve metodološke smjernice za procjenu fiskalnih efekata. [↑](#footnote-ref-93)
94. Odluka o DEI-u, član 6, “Službeni glasnik”, br. 41/03; Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva BiH sa EU *acquisom*, “Službeni glasnik”, br. 23/11. [↑](#footnote-ref-94)
95. Zakon o VM, članovi 26. i 27. [↑](#footnote-ref-95)
96. Poslovnik o radu VM, član 31. [↑](#footnote-ref-96)
97. Podaci primljeni od Ureda za zakonodavstvo [↑](#footnote-ref-97)
98. Procjena bazirana na uzorku mišljenja koja je dostavio MFT, npr. mišljenje od 10. aprila 2014. god. o nacrtu Zakona o prevenciji pranja novca i finansiranja terorizma, kojim se proširuju nadležnosti Finansijsko-obavještajnog odjela Državne agencije za istrage i zaštitu, ali ne predviđaju dodatno potrebna sredstva [↑](#footnote-ref-98)
99. Najviše zakonodavno tijelo u BiH sastoji se od dva doma: Predstavničkog doma i Doma naroda. Sve zakonodavne odluke stupaju na snagu po usvajanju od strane oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Članovi Predstavničkog doma biraju se direktno, a članove Doma naroda imenuju Dom naroda FBiH i Narodna skupština RS-a. Parlamentarna skupština BiH donosi zakone, odobrava budžet i donosi odluke o izvorima i iznosu prihoda potrebnom za finansiranje institucija BiH i njenih mađunarodnih obaveza. Parlamentarna skupština potvrđuje imenovanje predsjedavajućeg i članova VM BiH, daje saglasnost za ratifikaciju međunarodnih ugovora i odlučuje o drugim pitanjima vezanim za izvršenje svojih nadležnosti i nadležnosti dodijeljenih sporazumom između entiteta. [↑](#footnote-ref-99)
100. Zakon o VM, članovi 34–37. [↑](#footnote-ref-100)
101. Poslovnik o radu VM, član 65. [↑](#footnote-ref-101)
102. Prema Ustavu, nadležnosti državnog nivoa ograničene su na deset političkih oblasti, uglavnom vezanih za vanjsku, monetarnu i imigracionu politiku. Za ostale oblasti nadležni su entiteti, ali postoji nedovoljan konsenzus o pitanjima EI, bez obzira na to što Ustav propisuje da će entiteti Vladi BiH pružiti svu potrebnu pomoć kako bi ona mogla ispoštovati međunarodne obaveze BiH (član III 2). [↑](#footnote-ref-102)
103. Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO), sigurnosti, civilnih poslova, komunikacije i transporta te Ministarstvo odbrane nisu dio obaveznog postupka konsultacije. [↑](#footnote-ref-103)
104. Vrijednost indikatora data je samo za državni nivo. [↑](#footnote-ref-104)
105. Ibid. [↑](#footnote-ref-105)
106. Ibid. [↑](#footnote-ref-106)
107. Ibid. [↑](#footnote-ref-107)
108. Zaostatak je analiziran poređenjem dokumenata koji sadrže obaveze (GPR, plan EI) za dvije susjedne godine odnosno brojanjem stavki prenesenih u narednu godinu. Ova analiza upotrijebljena je za računanje omjera transpozicije prema planiranim obavezama. [↑](#footnote-ref-108)
109. Prema DEI Bazi mišljenja [↑](#footnote-ref-109)
110. Omjer se računa dijeljenjem ukupnog broja obučenog osoblja s brojem osoblja u ministarstvima koje radi na izradi zakonodavstva. [↑](#footnote-ref-110)
111. Vrijednost indikatora data je samo za državni nivo. Od uprave nisu primljene informacije potrebne za analizu i ne postoji jedinstveni informacioni sistem za upravljanje ljudskim potencijalima koji bi pružio podatke o broju zaposlenih u ministarstvima koja rade na izradi politika. [↑](#footnote-ref-111)
112. Vrijednost indikatora data je samo za državni nivo. Od uprave nisu primljene informacije potrebne za analizu. [↑](#footnote-ref-112)
113. Zakon o ministarstvima, članovi 8–16. [↑](#footnote-ref-113)
114. Ibid. [↑](#footnote-ref-114)
115. Zakon o ministarstvima, član 4. [↑](#footnote-ref-115)
116. Naprimjer, kako je navedeno u Pravilniku o unutrašnjem uređenju MVTEO-a, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa ima posebne sektore za vanjsku trgovinu i strane investicije, carinsku politiku, prirodne resurse, energetiku i zaštitu okoline itd. [↑](#footnote-ref-116)
117. Ocjena se zasniva na informacijama primljenim od državnih službenika u MVTEO-u. [↑](#footnote-ref-117)
118. Na uzorku od dva ministarstva, MVTEO i MP, samo MP ima uspostavljen odjel za evropske integracije. [↑](#footnote-ref-118)
119. Zakon o državnoj službi, član 9. [↑](#footnote-ref-119)
120. Za spisak potrebnih elemenata, molimo da vidite Prilog o metodologiji. [↑](#footnote-ref-120)
121. VM je usvojilo Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa kao glavne smjernice. [↑](#footnote-ref-121)
122. “Službeni glasnik”, br. 10/08. [↑](#footnote-ref-122)
123. “Službeni glasnik”, br. 23/11. SSP, potpisan 2008. i ratificiran 2011. godine. 21. aprila 2015. godine, Vijeće Evropske unije usvojilo je odluku o zaključenju SSP-a sa BiH. SSP je trebao stupiti na snagu 1. juna 2015. [↑](#footnote-ref-123)
124. Zakon o VM, član 23. [↑](#footnote-ref-124)
125. Odluku o instrumentima za usklađivanje sa *acquisom* [↑](#footnote-ref-125)
126. Poslovnik o radu VM, član 31. [↑](#footnote-ref-126)
127. kroz Odbor za EI i radne grupe za EI [↑](#footnote-ref-127)
128. Važno je napomenuti da u GPR-u nije u svim slučajevima moguće razlučiti odnosi li se predmet na transpoziciju jedne ili više direktiva. U velikom broju ovih inicijativa u obrazloženju se nalaze samo nespecifične napomene o usklađivanju sa EU [↑](#footnote-ref-128)
129. Pravila za izradu pravnih propisa, član 62. U ovom dijelu treba dati opis svih razmotrenih alternativa i njihovih prednosti. [↑](#footnote-ref-129)
130. Pravila za izradu pravnih propisa, član 65. U ovom dijelu treba opisati sve troškove koje će snositi preduzeća i građani, upravne i fiskalne troškove propisa kao i neregulatorne alternative, uključujući i troškove provedbe propisa. [↑](#footnote-ref-130)
131. Pravila za izradu pravnih propisa, član 60. [↑](#footnote-ref-131)
132. . Zaključak zasnovan na analizi dva nacrta prijedloga. U prijedlogu izmjena i dopuna Krivičnog zakona (kojim se mijenja i dopunjava više od dvadeset članova ovog zakona, uključujući i neke definicije navedeno je da “ne zahtijeva dodatna sredstva”, čak ni za obuku praktičara kao što su tužioci i sudije. Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o direktnim stranim investicijama u Bosni i Hercegovini je 2012–2013. godine, u sklopu projekta finansiranog od strane donatora, upotrijebljen kao pilot za RIA proces. [↑](#footnote-ref-132)
133. Ocjena se zasniva na uzorku mišljenja dostavljenih od MFT-a. Naprimjer, mišljenje od 10. aprila 2014. godine o nacrtu Zakona o prevenciji pranja novca i finansiranja terorizma, kojim se proširuju nadležnosti Finansijsko-obavještajnog odjela Državne agencije za istrage i zaštitu, ali ne predviđaju dodatno potrebna sredstva za tu svrhu. [↑](#footnote-ref-133)
134. Za zakonodavstvo sa značajnim efektima predviđene su opsežnije javne konsultacije s većim stepenom učešća. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, članovi 14–18. [↑](#footnote-ref-134)
135. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, član 6. [↑](#footnote-ref-135)
136. Ibid., član 5. [↑](#footnote-ref-136)
137. Vanredne okolnosti uključuju: a) hitne slučajeve uslovljene zaštitom zdravlja i sigurnosti ljudi i imovine ili potrebom usvajanja budžeta; b) nepredviđene međunarodne obaveze; c) sudsko poništenje važećeg zakonodavstva, u cijelosti ili djelimično. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, član 26. [↑](#footnote-ref-137)
138. MP i MVTEO [↑](#footnote-ref-138)
139. Najskoriji nacrt zakona objavljen je radi javne konsultacije na internetskoj stranici MVTEO-a 1. aprila 2014. (iako je po godišnjem izvještaju o radu vlade za 2014. godinu Ministarstvo VM dostavilo na usvajanje najmanje još jedan prijedlog nacrta zakona u decembru 2014. godine, Zakon o carinskoj politici). Na internetskoj stranici MP-a nalazi se opsežan materijal o pravilima i smjernicama za javne konsultacije te plan zakonodavnih aktivnosti za 2015. godinu, ali nedostaju bilo kakve informacije o tekućim i skorijim javnim konsultacijama o nacrtima zakona. [↑](#footnote-ref-139)
140. ministarstva finansija, pravde, vanjskih poslova i ljudskih prava i izbjeglica [↑](#footnote-ref-140)
141. Poslovnik o radu VM, član 31. [↑](#footnote-ref-141)
142. Odbori za ekonomiju i unutrašnju politiku predstavljaju dodatno predviđeni vid koordinacije i rješavanja sukoba između ministarstava na visokom nivou, prije zasjedanja VM. Trebali bi uključivati predstavnike drugih ministarstava koja nisu uključena u početni krug davanja mišljenja, kao i Ured koordinatora za BD. Međutim, ovi su odbori s aktivnim radom počeli tek nedavno, po uspostavi novog VM BiH. Tokom prethodnog mandata parlamenta nije održan nijedan sastanak, a isto važi i za tekući mandat. [↑](#footnote-ref-142)
143. Zakon o VM, član 25. [↑](#footnote-ref-143)
144. Prema navodima uprave Ureda za zakonodavstvo [↑](#footnote-ref-144)
145. Internetsko izdanje “Službenog glasnika”: [www.sluzbenilist.ba/.](http://www.sluzbenilist.ba/) RS [(www.slglasnik.org/)](http://www.slglasnik.org/) i BD [(](file:///C:\Users\User\Downloads\()[http://skupstinabd.ba/ba/index.html)](http://skupstinabd.ba/ba/index.html) imaju svoje službene glasnike. [↑](#footnote-ref-145)
146. Službene prečišćene tekstove treba da usvoje oba doma Parlamentarne skupštine, nakon usvajanja pojedinačnih amandmana na postojeće propise. Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa, član 54. [↑](#footnote-ref-146)
147. Zakon br. 19/2002 o državnoj službi u institucijama BiH [↑](#footnote-ref-147)
148. Zakon br. 29/2003 o državnoj službi u FBiH [↑](#footnote-ref-148)
149. Zakon br. 16/2002 o državnoj službi u RS-u [↑](#footnote-ref-149)
150. Zakon br. 26/02/2014 o državnoj službi u organima uprave BD BiH [↑](#footnote-ref-150)
151. U *Principima javne uprave* i u PM-u primjenjuju se:

     **Horizontalni djelokrug državne službe**, koji obuhvata: i) ministarstva i upravne organe koji odgovaraju direktno vladi, premijeru ili ministrima, tj. državnu službu u strogom smislu riječi; ii) administracije parlamenta, predsjednika i premijera; iii) ostale upravne organe na nivou centralne administracije, ako su uključeni u djelokrug državne službe u smislu zakona o javnoj/državnoj službi, izvršavaju javne ovlasti u skladu s javnim pravom i odgovorni su za zaštitu općih interesa države ili drugih javnih organa; iv) nezavisna ustavna tijela koja odgovaraju direktno parlamentu;

     **Materijalni djelokrug državne službe** znači da su zakonom o javnoj/državnoj službi definirane sve opće odredbe značajne za radni odnos državnih službenika i rukovodstva državne službe, naprimjer: djelokrug i principi državne službe; klasifikacija; zapošljavanje i izbor kandidata, uključujući državne službenike na višim rukovodećim pozicijama; prava i dužnosti državnih službenika, uključujući sistem integriteta; plaće (osnovni principi i komponente platnog sistema); profesionalno usavršavanje, uključujući ocjenu rada, obuku, mobilnost i unapređenje; disciplinski postupci, uključujući prekid radnog odnosa u okviru državne službe; prekid ugovora o radu, uključujući degradiranje i otpuštanje viška radnika; upravljanje i centralno koordiniranje državne službe;

     **Vertikalni djelokrug državne službe**, odnosno zakonom o javnoj/državnoj službi jasno utvrđena gornja i donja linija podjele između političkih pozicija, državnih službenika i namještenika. [↑](#footnote-ref-151)
152. Evropski institut za javnu upravu (EIPA) (2012), *The future of public employment in central public administration* (“Budućnost državnog zapošljavanja u centralnoj javnoj upravi”), str. 59–71. [↑](#footnote-ref-152)
153. Zakon br. 103/2009 o APIK-u [↑](#footnote-ref-153)
154. Zakon br. 26/02/2014 o državnoj službi u organima uprave BD BiH [↑](#footnote-ref-154)
155. SIGMA (2014)[, *Principi javne uprave*,](http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=41.) OECD Publishing, Pariz, str. 40–56. [↑](#footnote-ref-155)
156. Zakon br. 19/2002 o državnoj službi u institucijama BiH [↑](#footnote-ref-156)
157. Zakon br. 29/2003 o državnoj službi u FBiH [↑](#footnote-ref-157)
158. Zakon br. 16/2002 o državnoj službi u RS-u [↑](#footnote-ref-158)
159. Zakon br. 26/02/2014 o državnoj službi u organima uprave BD BiH [↑](#footnote-ref-159)
160. Presuda Ustavnog suda br. U-27/09 od 20. aprila 2010. godine, kojom se svim kantonima daju ustavna ovlaštenja za reguliranje i upravljanje svojom državnom službom

     163 Principi upravnog zakona su pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost te efikasnost i djelotvornost, kako je opisano u [*Prinicipima javne uprave*,](http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=46.) OECD Publishing, Pariz, str. 45. [↑](#footnote-ref-160)
161. Pismeni intervju sa MP FBiH, 10. mart 2015. godine [↑](#footnote-ref-161)
162. ZDS BiH, član 1; ZDS FBiH, član 1; ZDS RS-a, član 4. [↑](#footnote-ref-162)
163. U članu 66. ZDS FBiH navedeni su kao teničko-administrativno osoblje. [↑](#footnote-ref-163)
164. ZDS BiH, član 4; ZDS FBiH, član 5; ZDS RS-a, član 2. [↑](#footnote-ref-164)
165. Ovaj broj odražava podatke dostavljene od strane ADS-ova za državne institucije, ADS FBiH, ADS RS-a i okviran broj državnih službenika u BD. [↑](#footnote-ref-165)
166. Broj zaposlenih u javnom sektoru uključuje osobe zaposlene u sljedećim sektorima: javna uprava, odbrana, obavezna zdravstvena zaštita, obrazovanje, javno zdravstvo i socijalni rad. [↑](#footnote-ref-166)
167. Radna snaga uključuje stanovništvo radne dobi koje aktivno učestvuje na tržištu rada, zaposleno ili nezaposleno. [↑](#footnote-ref-167)
168. Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine[:](file:///C:\Users\User\Downloads\:) <http://www.bhas.ba/> [↑](#footnote-ref-168)
169. ZDS FBiH, članovi 5. i 20; ZDS BiH, članovi 5, 14, 15, 18, 22, 43, 44 i 45. Ovo nije slučaj u ZDS RS-a. [↑](#footnote-ref-169)
170. ZDS BiH, član 34. [↑](#footnote-ref-170)
171. Zakon br. 117/2011 o izmjenama i dopunama ZDS RS-a, član 9. [↑](#footnote-ref-171)
172. Strategija za PAR u Bosni i Hercegovini, VM BiH, Vlada FBiH, Vlada RS-a, Vlada BD, 2006. god. [↑](#footnote-ref-172)
173. RAP1 Strategije PAR-a, VM BiH, Vlada RS-a, Vlada FBiH, Vlada BD, 2011. god. [↑](#footnote-ref-173)
174. 15. januara 2015. godine [↑](#footnote-ref-174)
175. ZDS FBiH, član 4; ZDS BiH, član 3; ZDS RS-a, član 10; ZDS BD, član 4. [↑](#footnote-ref-175)
176. Principi upravnog zakona su pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost te efikasnost i djelotvornost, kako je opisano u [*Prinicipima javne uprave*,](http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=46.) OECD Publishing, Pariz, str. 45. [↑](#footnote-ref-176)
177. ZDS FBiH, izmjene i dopune br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 4/12 [↑](#footnote-ref-177)
178. ZDS FBiH, član 64; ZDS BiH, član 62; ZDS RS-a, članovi 5. i 6. [↑](#footnote-ref-178)
179. Naprimjer, Uredba o osnivanju ADS FBiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 48/03). [↑](#footnote-ref-179)
180. ZDS FBiH, članovi 19. i 64; ZDS BiH, članovi 16. i 62; ZDS RS-a, članovi 102–206; ZDS BD, član 33. [↑](#footnote-ref-180)
181. Intervjui sa ADS BiH i ADS FBiH, 9. mart 2015. godine [↑](#footnote-ref-181)
182. Intervju sa ADS BiH, 9. mart 2015. godine [↑](#footnote-ref-182)
183. Intervju sa ADS FBiH, 9. mart 2015. godine [↑](#footnote-ref-183)
184. ADS FBiH [↑](#footnote-ref-184)
185. ZDS RS-a, članovi 19–28; ZDS FBiH, članovi 11. i 13. [↑](#footnote-ref-185)
186. Za ovaj indikator nisu dostupne statistike za čitavu zemlju. Raspoloživi podaci ukazuju na to da je godišnja fluktuacija državnih službenika na nivou centralne administracije u 2014. godini iznosila 16,4% na državnom nivou i 2,4% u FBiH. Iz javne uprave RS-a i BD podaci nisu dostavljeni. [↑](#footnote-ref-186)
187. Vrijednost ovog indikatora nije moguće utvrditi. Opći izbori bili su u oktobru 2014. godine, a VM BiH i vlade FBiH, RS-a i BD formirani su u martu 2015. godine; tako do trenutka prikupljanja podataka za ovaj indikator nije proteklo šest mjeseci i potrebni podaci nisu mogli biti prikupljeni. [↑](#footnote-ref-187)
188. Za ovaj indikator nisu dostupne statistike za čitavu zemlju. Raspoloživi podaci ukazuju na to da je procenat upražnjenih radnih mjesta popunjenih putem internog konkursa na nivou centralne administracije u 2014. godini iznosio 31,2% na državnom nivou, 98,4% u RS-u i 100% u BD. Iz javne uprave FBiH podaci nisu dostavljeni. [↑](#footnote-ref-188)
189. Za ovaj indikator nisu dostupne statistike za čitavu zemlju. Raspoloživi podaci ukazuju na to da je procenat upražnjenih radnih mjesta na nivou centralne administracije koja su popunjena putem internog konkursa u 2014. godini iznosio 68,8% na državnom nivou, 1,6% u RS-u i 0% u BD. Iz javne uprave FBiH podaci nisu dostavljeni. [↑](#footnote-ref-189)
190. Za ovaj indikator nisu dostupne statistike za čitavu zemlju. Raspoloživi podaci ukazuju na to da je procenat žena u državnoj službi na nivou centralne administracije u 2014. godini iznosio 51,1% na državnom nivou, 55,3% u FBiH, 55,7% u RS-u i 48% u BD. [↑](#footnote-ref-190)
191. Za ovaj indikator nisu dostupne statistike za čitavu zemlju. Raspoloživi podaci ukazuju na to da je procenat žena na višim rukovodećim pozicijama na nivou centralne administracije u 2014. godini iznosio 30,8% na državnom nivou, 40,4% u FBiH, 43,3% u RS-u i 37% u BD. [↑](#footnote-ref-191)
192. Za ovaj indikator nisu dostupne statistike za čitavu zemlju. Dostupni podaci za 2014. godinu: 1) državni nivo: Bošnjaci 44,2%, Srbi 33,6%, Hrvati 19,2%, ostali 2,3%; 2) FBiH: Bošnjaci 73,6%, Hrvati 19,8%, Srbi 3,95%, ostali 2,7%; 3) RS: Srbi 91,7%, Hrvati 1%, Bošnjaci 0,6%, ostali 0,1%, a preostalih 6,6% su osobe koje su iskoristile svoje pravo da ne navode svoje etničko porijeklo; 4) BD: Bošnjaci 41%, Srbi 41%, Hrvati 16%, ostali 2%. [↑](#footnote-ref-192)
193. Za ovaj indikator nisu dostupne statistike za čitavu zemlju. Dostupni podaci navode 3,7% za RS. Iz javne uprave na nivou države, FBiH i BD podaci nisu dostavljeni. [↑](#footnote-ref-193)
194. Vrijednost ovog indikatora nije moguće utvrditi zbog toga što su opći izbori bili u oktobru 2014. godine, a VM BiH i vlade FBiH, RS-a i BD formirani su u martu 2015. godine; stoga do trenutka prikupljanja podataka za ovaj indikator nije proteklo šest mjeseci, potrebni podaci nisu mogli biti prikupljeni. [↑](#footnote-ref-194)
195. Za ovaj indikator nisu dostupne statistike za čitavu zemlju. Raspoloživi podaci ukazuju na to da je procenat upražnjenih viših rukovodećih radnih mjesta popunjenih putem otvorenog konkursa na nivou centralne administracije u 2014. godini iznosio 100% na državnom nivou i u RS-u, u BD nije bilo konkursa, a podaci za FBiH nisu dostupni. [↑](#footnote-ref-195)
196. Za ovaj indikator nisu dostupne statistike za čitavu zemlju. Raspoloživi podaci ukazuju na to da je procenat upražnjenih viših rukovodećih radnih mjesta popunjenih putem internog konkursa na nivou centralne administracije u 2014. godini iznosio 0% na državnom nivou i u RS-u, u BD nije bilo konkursa, a podaci za FBiH nisu dostupni. [↑](#footnote-ref-196)
197. Javna uprava u BiH nije dostavila podatke. [↑](#footnote-ref-197)
198. Ibid. [↑](#footnote-ref-198)
199. Ibid. [↑](#footnote-ref-199)
200. Za ovaj indikator nisu dostupne statistike za čitavu zemlju. Raspoloživi podaci ukazuju na to da je broj državnih službenika koji su osuđivani za koruptivna krivična djela u 2014. godini iznosio 0 na državnom nivou i 4 u RS-u, a podaci za FBiH i BD nisu dostupni. [↑](#footnote-ref-200)
201. ZDS FBiH, član 22; ZDS BiH, član 19; ZDS RS-a, član 46; ZDS BD, član 33. Shodno članu 34. Zakona o državnoj službi FBiH, otvoreni konkurs koristi se za napredovanje (rukovodeći državni službenici iz člana 6. st. 1-a), a ocjena rada za unapređenje ostalih državnih službenika (član 6. st. 1-b); slična odredba postoji i u članu 31. Zakona o državnoj službi BiH. [↑](#footnote-ref-201)
202. ZDS FBiH, član 31; ZDS BD, član 41. [↑](#footnote-ref-202)
203. ZDS FBiH, članovi 51. i 52; ZDS BiH, članovi 50. i 51; ZDS RS-a, član 77. [↑](#footnote-ref-203)
204. ZDS FBiH, član36; ZDS BiH, član 33; ZDS RS-a, član 57. [↑](#footnote-ref-204)
205. ZDS FBiH, član 65; pod nazivom Odbor za državnu službu u ZDS BiH (član 63); ZDS RS-a, član 9. [↑](#footnote-ref-205)
206. ADS u institucijama BiH [↑](#footnote-ref-206)
207. ZDS BiH, član 34. [↑](#footnote-ref-207)
208. Zakon br. 117/2011 o izmjenama i dopunama ZDS RS-a, član 9. [↑](#footnote-ref-208)
209. ZDS FBiH, član 31; ZDS BiH, član 28; nije spomenuto u ZDS RS-a [↑](#footnote-ref-209)
210. *Transparency International* (2013), Ocjena sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina, 2013. god*.*, str. 87. [↑](#footnote-ref-210)
211. ADS u institucijama BiH [↑](#footnote-ref-211)
212. ZDS FBiH (poglavlje V izbrisano je amandmanom iz 2012. godine, nakon donošenja Zakona o plaćama državnih službenika); ZDS BiH, poglavlje V; ZDS RS-a, članovi 78–84. [↑](#footnote-ref-212)
213. Zakon br. 32/2012 o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH [↑](#footnote-ref-213)
214. Nema izdiferenciranih podataka za državne službenike [↑](#footnote-ref-214)
215. Intervju s MF BiH, 20. mart 2015. godine [↑](#footnote-ref-215)
216. Agencija za statistiku BiH, “Prosječna mjesečna primanja zaposlenih osoba, oktobar 2014. godine”, <http://www.bhas.ba/saopstenja/2014/BPL_2014M10_001_01_bos.pdf> [↑](#footnote-ref-216)
217. ZDS FBiH, član 50; ZDS BiH, član 49, pravo na usavršavanje u inostranstvu; ZDS RS-a, član 65; ZDS BD, član 81. [↑](#footnote-ref-217)
218. FBiH (2015), Godišnji izvještaj o državnim službenicima i zaposlenima u javnom sektoru u FBiH za 2014. godinu. [↑](#footnote-ref-218)
219. SIGMA procjene za Bosnu i Hercegovinu za 2012. i 2013. godinu. [↑](#footnote-ref-219)
220. Agencije za državnu službu u institucijama BiH, FBiH i RS-a. Iz BD nisu dostavljeni podaci o budžetu za obuku, ali je pojašnjeno da je novac utrošen na magistarske radove i doktorate. [↑](#footnote-ref-220)
221. Agencije za državnu službu u institucijama BiH, FBiH i RS-a. Međutim, broj od 4.369 polaznika obuke se čini prilično visokim, s obzirom na to da je u 2013. godini samo 1.168 državnih službenika pohađalo obuku. [↑](#footnote-ref-221)
222. ZDS FBiH, član 33; ZDS BiH, član 30; ZDS RS-a, član 49; ZDS BD, poglavlje XIII. [↑](#footnote-ref-222)
223. ZDS FBiH, članovi 33. i 51; ZDS BiH, članovi 31. i 50; ZDS RS-a, članovi 49. i 77; ZDS BD, član 64. [↑](#footnote-ref-223)
224. ZDS FBiH, član 34. za kategoriju b), član 6; ZDS BiH, član 30; ZDS RS-a, član 50. [↑](#footnote-ref-224)
225. ZDS FBiH, član 40; Zakon o plaćama propisuje motivacioni bonus u iznosu od maksimalno 2,5% godišnje plaće (SIGMA Procjena za 2012. god.); ZDS BD, član 65. [↑](#footnote-ref-225)
226. Transparency International (2014), “Upravljanje ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u BiH – izazovi u monitoringu reformi”, str. 17. OECD/SIGMA (2012), “Evaluacija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini”, str. 12, 14 i 19. [↑](#footnote-ref-226)
227. Agencije za državnu službu u institucijama BiH, FBiH i RS-a, i Pododjeljenje za HRM BD. [↑](#footnote-ref-227)
228. Zakon br. 103/2009 o APIK-u [↑](#footnote-ref-228)
229. Strategija borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini 2009–2014. i pripadajući akcioni plan: <http://www.msb.gov.ba/docs/strategija1.pdf> [↑](#footnote-ref-229)
230. Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu (2014), “Izvještaj o evaluaciji: Implementacija planova borbe protiv korupcije u FBiH”, <http://www.cprc.ba/en/clanak.php?id=45> [↑](#footnote-ref-230)
231. *Transparency International* (2013), “Ocjena sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina”, 2013. god. [↑](#footnote-ref-231)
232. Na državnom nivou je Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH usvojen u decembru 2013. godine (“Službeni glasnik”, br. 100/13); u RS-u, Strategija za borbu protiv korupcije propisuje i zaštitu uzbunjivača. [↑](#footnote-ref-232)
233. <https://www.transparency.org/cpi2014> [↑](#footnote-ref-233)
234. *Transparency International* (2013), “Ocjena sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina”, 2013. god.;četiri primjera u RS-u, podaci iz BiH za PM 2015. godine, princip br. 7. [↑](#footnote-ref-234)
235. ZDS RS-a, članovi 70–77; ZDS FBiH, poglavlje VIII; ZDS BiH, poglavlje VIII. [↑](#footnote-ref-235)
236. SIGMA (2014)[, *Principi javne uprave*,](http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=55.) OECD Publishing, Pariz, str. 54–55. [↑](#footnote-ref-236)
237. Agencije za državnu službu u institucijama BiH, FBiH i RS-a i Pododjeljenje za HRM BD. [↑](#footnote-ref-237)
238. Izjava Ministarstva vanjskih poslova BiH, 1. septembar 2014. god., <http://www.opengovpartnership.org/country/bosnia-and-herzegovina> [↑](#footnote-ref-238)
239. SIGMA (2014)[, *Principi javne uprave*,](http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=59.) OECD Publishing, Pariz, str. 58–66. [↑](#footnote-ref-239)
240. Predsjedavajući Vijeća ministara [↑](#footnote-ref-240)
241. Četrdeset i četiri institucije odgovaraju Vijeću ministara, tri predsjedavajućem VM, a sedam parlamentu (isključujući ustavna tijela). Ovaj indikator se računa samo na državnom nivou. [↑](#footnote-ref-241)
242. Ministar, sekretar, odjel i grupa. Ovaj indikator se računa samo na državnom nivou. [↑](#footnote-ref-242)
243. Podatke nije dostavila uprava. [↑](#footnote-ref-243)
244. Ibid. [↑](#footnote-ref-244)
245. Ibid. [↑](#footnote-ref-245)
246. Ibid. [↑](#footnote-ref-246)
247. Podatke nije dostavila uprava. [↑](#footnote-ref-247)
248. Nisu dostupna istraživanja. [↑](#footnote-ref-248)
249. Odnosi se na Instituciju ombudsmena; 57 preporuka je implementirano u potpunosti, od ukupno 326 izdatih. Isključene su preporuke koje su djelimično implementirane i pod zajedničkom saradnjom. [↑](#footnote-ref-249)
250. Postoji 10.704 slučaja koja su riješila 82 sudija (izvor: VSTV). [↑](#footnote-ref-250)
251. VSTV [↑](#footnote-ref-251)
252. Postoji 265 slučajeva koji su vraćeni ili promijenjeni od strane sudova druge instance od ukupno 1.193 riješenih slučajeva (izvor: VSTV). [↑](#footnote-ref-252)
253. Analitika, Fakti, oktobar 2014. god. Anketa je provedena u julu 2014. god., na reprezentativnom uzorku od 1.000 ispitanika na cijeloj teritoriji BiH. [↑](#footnote-ref-253)
254. VSTV [↑](#footnote-ref-254)
255. Podatke nije dostavila uprava. [↑](#footnote-ref-255)
256. Zakon o upravi BiH, “Službeni glasnik BiH”, br. 32/02, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 i 6/13. [↑](#footnote-ref-256)
257. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, “Službeni glasnik BiH”, br. 5/03. [↑](#footnote-ref-257)
258. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave, član 5, i Zakon o upravi, članovi 46–51. [↑](#footnote-ref-258)
259. Prema članu 5. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave, upravne organizacije osnivaju se za obavljanje upravnih i stručnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebnu organiziranost i samostalnost u radu. Ne postoje funkcionalni kriteriji koji se trebaju uzeti u obzir kada se odlučuje o osnivanju novog upravnog organa. Ne postoji procedura koja osigurava provjeru neophodnosti i kontrolu isplativosti osnivanja novih institucija. [↑](#footnote-ref-259)
260. Prema članu 50. Zakona u upravi, upravne organizacije mogu se osnivati kao samostalne upravne organizacije i kao upravne organizacije u sastavu ministarstava. Mogu se osnovati u obliku agencija, direkcija ili instituta. [↑](#footnote-ref-260)
261. Naprimjer, upravne organizacije unutar ministarstava odgovarat će ministarstvu u kojem su smještene, a samostalne upravne organizacije odgovarat će Vijeću ministara BiH. [↑](#footnote-ref-261)
262. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave, članovi 23. i 24. [↑](#footnote-ref-262)
263. Zakon o upravi, član 29. Prema članu 30, organi uprave mogu tražiti uputstva i smjernice od VM. [↑](#footnote-ref-263)
264. Podaci dostavljeni od Ureda koordinatora za reformu javne uprave (Ured koordinatora). [↑](#footnote-ref-264)
265. Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, “Službeni glasnik BiH”, br. 28/2000 (dopunjen: “Službeni glasnik BiH”, br. 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13). [↑](#footnote-ref-265)
266. Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH, “Službene novine FBiH”, br. 32/2001. [↑](#footnote-ref-266)
267. Zakon o slobodi pristupa informacijama u RS-u, “Službeni glasnik RS-a” br. 20/2001. [↑](#footnote-ref-267)
268. Uputstvo za provođenje Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH u BD BiH, “Službeni glasnik BD BiH”, br. 26/2004. [↑](#footnote-ref-268)
269. Zakon o slobodi pristupa informacijama u RS-u (SLGL RS-a, br. 20/01), član 14, paragraf 3-b, sadrži obavezu, u slučaju odbijanja zahtjeva, obavještavanja podnosilaca zahtjeva o tome kojoj instituciji se mogu žaliti, ali Zakon ne navodi kojoj instituciji bi se trebali žaliti. Tako da, u slučaju šutnje institucije ili nedostavljanja tražene informacije, informacija o pravima žalbe nije dostupna. [↑](#footnote-ref-269)
270. Analitika, Rezultati istraživanja: Dostupnost informacija na službenim web-prezentacijama javnih organa BiH, juni 2014. god. Istraživanjem je izvršena analiza službenih web-prezentacija 66 javnih organa BiH. [↑](#footnote-ref-270)
271. [http://www.Ombudsman.gov.ba/documents/obmudsmen\_doc2013041705145389eng.pdf.](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013041705145389eng.pdf) [↑](#footnote-ref-271)
272. Opći okvirni sporazum za mir u BiH, Dio B, Aneks VI. [↑](#footnote-ref-272)
273. Zakon o VSTV-u Bosne i Hercegovine, član 17, “Službeni list BiH”, br. 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08**.** [↑](#footnote-ref-273)
274. Godine 2013. 88 sudija pohađalo je šest kurseva, čime im je pružena edukacija o upravnom zakonu. [↑](#footnote-ref-274)
275. Ovaj indikator koristi se u svrhu mjerenja efikasnosti sudova. Prema definiciji Evropske komisije za efikasnost pravosuđa, stopa rješavanja predmeta računa se tako što se broj riješenih predmeta podijeli s brojem pristiglih predmeta. Ukoliko stopa rješavanja padne ispod 100%, raste broj neriješenih slučajeva na kraju izvještajnog perioda (CEPEJ [2014], “Evropski sistem pravosuđa – Izdanje 2014 (podaci iz 2012. godine): Efikasnost i kvalitet pravosuđa” / *European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): Efficiency and quality of justice*, Strasbourg, str. 191). [↑](#footnote-ref-275)
276. Analitika, Fakti, oktobar 2014. godine. Anketa je provedena u julu 2014. god. na reprezentativnom uzorku od 1.000 ispitanika na teritoriji cijele BiH. [↑](#footnote-ref-276)
277. Najveći broj žalbi na sudove podnesenih Instituciji ombudsmena odnosi se na predug sudski postupak. [↑](#footnote-ref-277)
278. <http://www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=670:iddeea&catid=34:cat>[http://www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com\_content&view=article&id=670:iddeea&catid=34:cat-news&Itemid=172&lang=bs.news&Itemid=172&lang=bs.](http://www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=670:iddeea&catid=34:cat-news&Itemid=172&lang=bs.) [↑](#footnote-ref-278)
279. SIGMA (2014)[, *The Principles of Public Administration*,](http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=68.) OECD Publishing, Pariz, str. 67–74. [↑](#footnote-ref-279)
280. Svjetska banka [↑](#footnote-ref-280)
281. Svjetski ekonomski forum [↑](#footnote-ref-281)
282. Državni program ekonomskih reformi [↑](#footnote-ref-282)
283. Prema indeksu konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma (na skali od 1 do 7) [↑](#footnote-ref-283)
284. Nisu svi nivoi uprave dostavili podatke, što znači da nije bilo moguće odrediti vrijednost indikatora. [↑](#footnote-ref-284)
285. Ovo uključuje samo institucije na državnom nivou BiH. [↑](#footnote-ref-285)
286. Tri od ukupno 26 anketiranih institucija, prema informacijama dostavljenim od PARCO-a. [↑](#footnote-ref-286)
287. Podaci za cijelu BiH nisu dostavljeni. [↑](#footnote-ref-287)
288. [www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com\_content&view=article&id=715%3Aautomatske-provjere-podataka-uhttp://www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com\_content&view=article&id=715%3Aautomatske-provjere-podataka-u-matinim-uredima-u-federaciji-bih-duplo-ubrzale-izdavanje-linih-doku&catid=34%3Acat-news&Itemid=172&lang=bsmatinim-uredima-u-federaciji-bih-duplo-ubrzale-izdavanje-linih-doku&catid=34%3Acat-news&Itemid=172&lang=bs.](http://www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=715%3Aautomatske-provjere-podataka-u-matinim-uredima-u-federaciji-bih-duplo-ubrzale-izdavanje-linih-doku&catid=34%3Acat-news&Itemid=172&lang=bs) [↑](#footnote-ref-288)
289. [www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com\_content&view=article&id=715%3Aautomatske-provjere-podataka-uhttp://www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com\_content&view=article&id=715%3Aautomatske-provjere-podataka-u-matinim-uredima-u-federaciji-bih-duplo-ubrzale-izdavanje-linih-doku&catid=34%3Acat-news&Itemid=172&lang=bsmatinim-uredima-u-federaciji-bih-duplo-ubrzale-izdavanje-linih-doku&catid=34%3Acat-news&Itemid=172&lang=bs](http://www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=715%3Aautomatske-provjere-podataka-u-matinim-uredima-u-federaciji-bih-duplo-ubrzale-izdavanje-linih-doku&catid=34%3Acat-news&Itemid=172&lang=bs) [↑](#footnote-ref-289)
290. Podaci za cijelu BiH nisu dostavljeni. [↑](#footnote-ref-290)
291. Prema “Doing Business” izvještaju Svjetske banke, čija metodologija obezbjeđuje podatke samo za glavne gradove [↑](#footnote-ref-291)
292. Procenat prihoda *per capita*, prema “Doing Business” izvještaju Svjetske banke [↑](#footnote-ref-292)
293. Nisu svi nivoi uprave dostavili podatke, tako da je bilo nemoguće odrediti vrijednost ovog indikatora. RS ima dva jednošalterska sistema, jedan za registraciju biznisa, a drugi za pristup podacima o rođenjima, brakovima i smrti. [↑](#footnote-ref-293)
294. Nisu svi nivoi uprave dostavili podatke, tako da je bilo nemoguće odrediti vrijednost ovog indikatora. [↑](#footnote-ref-294)
295. Nisu dostavljeni podaci za cijelu BiH. [↑](#footnote-ref-295)
296. Nisu dostupni podaci za cijelu zemlju o povratima godišnjeg poreza na lični dohodak. [↑](#footnote-ref-296)
297. Nisu dostupni podaci za cijelu zemlju o povratima godišnjeg poreza na dobit. [↑](#footnote-ref-297)
298. Dokument obezbijedio Sekretarijat VM BiH. [↑](#footnote-ref-298)
299. Popis usluga za institucije na državnom nivou obezbijeđen od strane GS Vijeća ministara BiH. [↑](#footnote-ref-299)
300. [http://parco.gov.ba//?id=68.](http://parco.gov.ba/?id=68) [↑](#footnote-ref-300)
301. [http://parco.gov.ba//?id=2842.](http://parco.gov.ba/?id=2842) [↑](#footnote-ref-301)
302. B. Herzberg, “Reforma klime za investicije: Posljednji koraci. Buldožer inicijativa u Bosni i Hercegovini” / *Investment Climate Reform: Going the last mile. The Bulldozer Initiative in Bosnia and Herzegovina*, Svjetska banka 2004. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3390> [↑](#footnote-ref-302)
303. Regulatorni i savjetodavni Projekat klime za investicije, implementiran od strane IFC-a [↑](#footnote-ref-303)
304. SIDA, pregled IFC-ovog Projekat poboljšanja poslovnog okruženja / *Investment Climate Regulatory Advisory Project* (ISCRA) u BiH, 2011–2014. Završni izvještaj, juni 2014, p. 90.

     308 PARCO, Godišnji izvještaj o napretku iz implementacije RAP1, str. 36. Npr., Vlada RS-a je usvojila Odluku o implementaciji procesa procjene uticaja u izradi Zakona (Službene novine RS-a br. 2/13, nakon što je usvojena Strategija regulatornih reformi u 2012). [↑](#footnote-ref-304)
305. Zakon o elektronskom potpisu, Službeni list BIH, br.91/06. [↑](#footnote-ref-305)
306. Zakon o elektronskom potpisu, Službeni list RS-a, br. 59/08. [↑](#footnote-ref-306)
307. Zakon o elektronskom potpisu BD u BiH , Službeni list BD, br. 39/10 i 61/10. Ovaj zakon je poništen naknadno, od strane Skupštine BD. [↑](#footnote-ref-307)
308. Informacije je obezbijedio GS Vijeća ministara BiH (ured za održavanje i razvoj e-biznisa i e-vlade) [↑](#footnote-ref-308)
309. U okviru projekta “Izrada i uspostavljanje okvira interoperabilnosti i standarda za razmjenu podataka”[, http://parco.gov.ba/eng/?page=26&vijest=7594](http://parco.gov.ba/eng/?page=26&vijest=7594) i informacije primljene od PARCO-a. [↑](#footnote-ref-309)
310. Informacije dostavljene od PARCO-a i Odsjeka za održavanje i razvoj sistema elektronskog poslovanja i e-vlade u Generalnom sekretarijatu VM BiH [↑](#footnote-ref-310)
311. Intervju u Odsjeku za održavanje i razvoj sistema elektronskog poslovanja i e-vlade u Generalnom sekretarijatu VM BiH [↑](#footnote-ref-311)
312. Bazirano na analizi portala esrpska.com [↑](#footnote-ref-312)
313. Prema statistikama UN-a za 2013: <http://data.un.org/> [↑](#footnote-ref-313)
314. RAP1, str. 67–88. [↑](#footnote-ref-314)
315. Zakon o upravnom postupku, “Službeni glasnik BiH”, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 14/13. [↑](#footnote-ref-315)
316. Zakon o upravnom postupku FBiH, “Službene novine FBiH”, br. 2/98 i 48/99; Zakon o općem upravnom postupku RS-a, “Službeni glasnik RS-a”, br. 13/02, 87/07 i 50/10. [↑](#footnote-ref-316)
317. Zakon o upravnom postupku BD, “Službeni glasnik BD”, br. 48/11. [↑](#footnote-ref-317)
318. Zakon o upravnom postupku (državni nivo), članovi 1–15, Zakon o upravnom postupku FBiH, članovi 5–10; Zakon o općem upravnom postupku RS-a, članovi 5–11; Zakon o upravnom postupku BD, članovi 4–10. [↑](#footnote-ref-318)
319. Svjetski ekonomski forum, “Izvještaj o globalnoj konkurentnosti 2013–2014. god.” [↑](#footnote-ref-319)
320. Agencija za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH (IDDEEA), Institut za mjeriteljstvo BiH, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH [↑](#footnote-ref-320)
321. Na državnom nivou, redovni monitoring zadovoljstva korisnika usluga provodi se, naprimjer, u Direkciji za civilno vazduhoplovstvo BiH, u IDDEEA-i te u Agenciji za lijekove i medicinska sredstva BiH. [↑](#footnote-ref-321)
322. Cijeli spisak organa nadležnih za izdavanje dokumenata dostupan je na:

     [www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com\_content&view=article&id=92&Itemid=90&lang=en](http://www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=90&lang=en) [↑](#footnote-ref-322)
323. Podatke dostavila IDDEEA [↑](#footnote-ref-323)
324. Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 42/04) regulira samo opća pravila održavanja registara kompanija u entitetima i BD, te ne pokriva čitav proces pokretanja biznisa. [↑](#footnote-ref-324)
325. Izvještaj o zemlji, *Bosna. Doing Business 2015* (podaci za 2014) [↑](#footnote-ref-325)
326. Prema Zakonu o registraciji poslovnih subjekata u RS-u, proces registracije biznisa uključuje šest koraka. Najvažnija procedura je zahtjev Agenciji za posredničke, informatičke i finansijske usluge, koja obavlja registraciju u sudu i izdavanje jedinstvenog identifikacijskog broja. Ova agencija je zakonski obavezna procesirati zahtjeve u roku od tri dana. [↑](#footnote-ref-326)
327. Jedan primjer su različite procedure za registraciju poslovnih subjekata, koje su opisane u analizi prethodnog principa. [↑](#footnote-ref-327)
328. Podatke dostavila IDDEEA [↑](#footnote-ref-328)
329. [www.uino.gov.ba/en/IT\_sektor/ePDV.html.](http://www.uino.gov.ba/en/IT_sektor/ePDV.html) [↑](#footnote-ref-329)
330. <http://www.uino.gov.ba/en/IT_sektor/Asycuda.html> [↑](#footnote-ref-330)
331. [http://rap.mvteo.gov.ba/egfVwOdlukaJedinice.aspx.](http://rap.mvteo.gov.ba/egfVwOdlukaJedinice.aspx) [↑](#footnote-ref-331)
332. Na entitetskom nivou postoje određene regulative. U RS-u je pristup javnim institucijama za korisnike s fizičkim invaliditetom reguliran Pravilnikom o uslovima za planiranje i projektiranje objekata u vezi s nesmetanim kretanjem djece, starih, hendikepiranih i invalidnih lica (“Službeni glasnik RS-a”, br. 6/03). [↑](#footnote-ref-332)
333. Odluka o usvajanju Uputstva o izradi i održavanju službenih internetskih stranica institucija Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, br. 21/09) [↑](#footnote-ref-333)
334. [www.esrpska.com.](http://www.esrpska.com/) [↑](#footnote-ref-334)
335. [www.mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=sms&vrsta=status\_dokumenta.](http://www.mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=sms&vrsta=status_dokumenta) [↑](#footnote-ref-335)
336. Tabela 3 NERP-a 2015–2017. pokazuje da su ukupni rashodi na državnom nivou i nivou entiteta u 2014. godini iznosili 12.087 miliona KM, od čega je 949 miliona KM utrošeno od strane državnih institucija (12%). [↑](#footnote-ref-336)
337. NERP 2015–2017, str. 98. [↑](#footnote-ref-337)
338. NERP 2015–2017, str. 54. [↑](#footnote-ref-338)
339. Za FMC država je donijela zakon u 2012. godini. FBiH je usvojila zakone u 2014. godini (ali oni još nisu prošli kroz sve faze potrebne za puno usvajanje). U RS-u nacrt zakona postoji, ali nije odobren. BD nije na pozornici zakonodavstva, ali je u decembru 2014. godine usvojena PIFC 2014–2017 strategija. [↑](#footnote-ref-339)
340. Ugovor br. 2012/308-992, Jačanje upravljanja javnim finansijama u BiH [↑](#footnote-ref-340)
341. “Službeni glasnik (SG) BiH”, br. 39/14. [↑](#footnote-ref-341)
342. Direktiva br. 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i vijeća od 31. marta 2004. god., kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga; direktiva br. 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i vijeća od 31. marta 2004. god. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnim opskrbama te ugovora o pružanju javnih usluga. [↑](#footnote-ref-342)
343. Šest mjeseci nakon što je ZJN stupio na snagu [↑](#footnote-ref-343)
344. Zakon o budžetima u FBiH, „Službene novine Federacije BiH“ br. 12/13. [↑](#footnote-ref-344)
345. Nacrt ZJN prezentiran je u novembru 2010. godine. [↑](#footnote-ref-345)
346. “Službeni glasnik BiH”, br. 96/14, Uputstvo o upravljanju i vođenju sistema kvalifikacije; “Službeni glasnik BiH”, br. 104/14, Pravilnik o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II dio B Zakona o javnim nabavkama; “Službeni glasnik BiH”, br. 97/14, Uputstvo o uslovima i načinu na koji sektorski ugovorni organ dodjeljuje ugovore povezanom preduzeću, poslovnom partnerstvu ili sektorskom ugovornom organu koji je sastavni dio poslovnog partnerstva; “Službeni glasnik BiH”, br. 103/14, Odluka o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg ekonomskog operatera; “Službeni glasnik BiH”, br. 103/14, Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za nabavke; “Službeni glasnik BiH”, br. 86/14, Instrukcija o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih članom 108. Zakona o javnim nabavkama. [↑](#footnote-ref-346)
347. “Službeni glasnik BiH”, br. 90/14, Uputstvo za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda; “Službeni glasnik BiH”, br. 90/14, Pravilnik o postupku direktnog sporazuma; “Službeni glasnik BiH”, br. 90/14, Pravilnik o formi garancije za ozbiljnost ponude i izvršenje ugovora, “Službeni glasnik BiH”, br. 90/14, Uputstvo o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda; “Službeni glasnik BiH”, br.90/14, Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu “e-nabavke”; “Službeni glasnik BiH”, br. 21/15, Pravilnik s popisom ugovornih organa po kategorijama koji su obavezni primjenjivati ZJN. [↑](#footnote-ref-347)
348. Zakon o reviziji javnog sektora RS-a, “Službeni glasnik RS-a”, br. 98/05 i br. 20/14 [↑](#footnote-ref-348)
349. Zakon o reviziji javnog sektora RS-a, član 15. [↑](#footnote-ref-349)
350. Zakon o reviziji javnog sektora RS-a, član 19. [↑](#footnote-ref-350)
351. Zakon o reviziji javnog sektora RS-a, član 24. [↑](#footnote-ref-351)
352. Zakon o reviziji javnog sektora RS-a, član 38a. [↑](#footnote-ref-352)
353. Zakon o reviziji javnog sektora RS-a, član 30. [↑](#footnote-ref-353)
354. SIGMA (2014) *Principi javne uprave*[,](http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=76.) OECD Publishing, Pariz, str. 75–109. [↑](#footnote-ref-354)
355. NERP 2015–2017, str. 98. [↑](#footnote-ref-355)
356. Zakon o fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini, “Službeni glasnik BiH”, br. 63/08. [↑](#footnote-ref-356)
357. Ibid. [↑](#footnote-ref-357)
358. NERP 2015–2017, tabela 6, str. 99. [↑](#footnote-ref-358)
359. Podaci iz 2014. godine nisu dostupni. Ovaj indikator izračunat je dodavanjem iznosa iz 2013. godine za državni nivo, nivo FBiH, RS-a i BD. Iznosi nisu konsolidirani, što znači da nisu izvršena usklađivanja koja isključuju transakcije između države i entiteta ni BD. [↑](#footnote-ref-359)
360. Ibid. [↑](#footnote-ref-360)
361. Zakon o fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini, “Službeni glasnik BiH”, br. 63/08. [↑](#footnote-ref-361)
362. MFT Bosne i Hercegovine, MF FBiH i MF RS-a. [↑](#footnote-ref-362)
363. Zakon o fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini, član 9. [↑](#footnote-ref-363)
364. Uključujući i Direkciju za finansije u BD [↑](#footnote-ref-364)
365. Dokument okvirnog budžeta institucija BiH, Dokument okvirnog budžeta FBiH, Dokument okvirnog budžeta RS-a i Dokument okvirnog budžeta BD [↑](#footnote-ref-365)
366. Globalni fiskalni okvir 2015–2017. [↑](#footnote-ref-366)
367. U FBiH, glavni vanbudžetski fondovi su Penzijsko-invalidski fond, Zdravstveni fond, Fond za zapošljavanje. U RS-u, glavni vanbudžetski fondovi su Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Fond zdravstvenog osiguranja, Javni fond za dječiju zaštitu i Biro za zapošljavanje. [↑](#footnote-ref-367)
368. Za državni nivo, posljednja dostupna verzija je MTBF 2014–2016. [(http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/2013/DOB\_2014\_2016.pdf)](http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/2013/DOB_2014_2016.pdf); za BD, posljednja dostupna verzija je MTBF 2012–2014. ([http://www.bdcentral.net/index.php/ba/vani-akti/budet-brko-distrikta-bih)](http://www.bdcentral.net/index.php/ba/vani-akti/budet-brko-distrikta-bih). [↑](#footnote-ref-368)
369. Zakon o finansiranju institucija u BiH, član 5, “Službeni glasnik BiH”, br. 61/04 i 49/09 i 42/12. [↑](#footnote-ref-369)
370. Zakon o finansiranju institucija u BiH [↑](#footnote-ref-370)
371. Zakon o budžetima u FBiH, “Službene novine FBiH”, br. 102/13 i 102/14; Zakon o budžetskom sistemu RS-a, 25. decembar 2012, “Službeni glasnik RS-a” br. 121/12; Zakon o budžetu BD BiH, “Službeni glasnik BD”, br. 17/08. [↑](#footnote-ref-371)
372. MFT BiH, MF FBiH i MF RS [↑](#footnote-ref-372)
373. Zakon o finansiranju institucija u BiH, član 8; Zakon o budžetima u FBiH, član 26; Zakon o budžetu BD BiH, član 17. [↑](#footnote-ref-373)
374. Budžeti vanbudžetskih fondova se usvajaju od strane Vade u RS-u (Zakon o budžetskom sistemu RS-a, član 36). Budžeti se podnose Parlamentu FBiH kao informacija (Zakon o budžetima u FBiH, član 19). Budžeti se podnose Skupštini BD kao informacija (Zakon o budžetu BD BiH, član 19.3). [↑](#footnote-ref-374)
375. Zakon o budžetskom sistemu RS-a, član 19. [↑](#footnote-ref-375)
376. Državni nivo – budžet se podnosi 1. novembra na usvajanje do 31. decembra; FBiH – budžet se podnosi 15. novembra na usvajanje do 31. decembra; RS – budžet se podnosi 5. novembra na usvajanje do 15. decembra; BD – budžet se podnosi 1. oktobra na usvajanje do 1. decembra. [↑](#footnote-ref-376)
377. OECD (2002)[, *OECD Najbolje prakse za transparentnost budžeta*,](http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm) član 1.1, OECD Publishing, Pariz. [↑](#footnote-ref-377)
378. Zakon o finansiranju institucija u BiH, član 7. [↑](#footnote-ref-378)
379. Mjesečni podaci nisu pripremljeni. [↑](#footnote-ref-379)
380. Podaci za FBiH nisu dostavljeni, pa se početna vrijednost ne može izračunati. Za 2013. godinu: državni nivo – neizmirene obaveze iznosile su 13% u odnosu na ukupne rashode; RS – neizmirene obaveze iznosile su 14% u odnosu na ukupne rashode; BD – neizmirene obaveze iznosile su 30% u odnosu na ukupne rashode; podaci iz 2014. godine nisu dostupni jer izvještaji o ostvarenju budžeta još nisu objavljeni. [↑](#footnote-ref-380)
381. Ovo su samo kamate po dugu. Detalji o kamatama po domaćem dugu nisu dostupni. Vanjski dug iznosi 69% od ukupnog duga u 2014. godini, to implicira da su troškovi servisiranja ukupnog duga u 2014. godini preko 3,5% BDP-a, što je vrlo visoko. [↑](#footnote-ref-381)
382. Zakon o finansiranju institucija u BiH, član 27. [↑](#footnote-ref-382)
383. Zakon o budžetima u FBiH, član 52; Zakon o budžetskom sistemu RS-a, član 2; Zakon o budžetu BD BiH, član 23. [↑](#footnote-ref-383)
384. Zakon o finansiranju institucija u BiH, član 12; Zakon o budžetima u FBiH, član 19; Zakon o trezoru RS-a, član 10; Zakon o budžetu BD BiH, član 26. [↑](#footnote-ref-384)
385. Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, član 4, 2005. god. [↑](#footnote-ref-385)
386. Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, član 17, 2005. god. [↑](#footnote-ref-386)
387. Dug Brčko distrikta u 2014. godini iznosio je 22 miliona KM, od ukupno 3.265 miliona KM. [↑](#footnote-ref-387)
388. Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, član 22, 2005. god. [↑](#footnote-ref-388)
389. Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, član 20, 2005. god. [↑](#footnote-ref-389)
390. Pogledati posljednju objavljenu verziju: <http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/2013/DOB_2014_2016.pdf> [↑](#footnote-ref-390)
391. Vijeće ministara usvojilo je NERP 2015–2017. 11. februara 2015. god. [↑](#footnote-ref-391)
392. NERP 2015–2017, str. 41. [↑](#footnote-ref-392)
393. NERP 2015–2017, str 98. [↑](#footnote-ref-393)
394. Ekonomski i fiskalni program 2012–2014, str. 35. [↑](#footnote-ref-394)
395. Zakon o finansiranju institucija u BiH, član 22. [↑](#footnote-ref-395)
396. Zakon o budžetima u FBiH, član 90. [↑](#footnote-ref-396)
397. Zakon o budžetskom sistemu RS-a, član 46(4). [↑](#footnote-ref-397)
398. Zakon o budžetskom sistemu RS-a, član 48. [↑](#footnote-ref-398)
399. Zakon o budžetima u FBiH, član 92. [↑](#footnote-ref-399)
400. Zakon o finansiranju institucija u BiH, član 22. [↑](#footnote-ref-400)
401. Zakon o finansiranju institucija u BiH, član 22. [↑](#footnote-ref-401)
402. Podaci su dostavljeni samo za BD, a ne za državni nivo i entitete. [↑](#footnote-ref-402)
403. Ove informacije ne sastavlja MFT na državnom nivou, MF FBiH niti MF RS-a. [↑](#footnote-ref-403)
404. BiH nije uključena u Globalni izvještaj o konkurentnosti, koji sastavlja World Economic Forum, tako da informacije nisu dostupne. [↑](#footnote-ref-404)
405. Zakon o finansiranju institucija BiH [↑](#footnote-ref-405)
406. Projekti tehničke pomoći pod EU IPA programom: “Jačanje upravljanja javnim finansijama u BiH” (2013–2015) i “Podrška uvođenju javne interne finansijske kontrole u BiH” (2010–2012) [↑](#footnote-ref-406)
407. Strategija razvoja javne interne finansijske kontrole (PIFC) 2014–2017, BD BiH, novembar 2014. god. [↑](#footnote-ref-407)
408. Ove podatke dostavili su relevantni CHU-ovi. [↑](#footnote-ref-408)
409. Ugovor br. 2012/308-992, “Jačanje javnog upravljanja finansijama u BiH ” [↑](#footnote-ref-409)
410. Samo 7 od ukupno 22 tražena izvještaja je primljeno, što je suviše mali uzorak da bi se izvršila procjena za BiH. [↑](#footnote-ref-410)
411. Državni zakon BiH o internoj reviziji institucija u BiH, Zakon o internoj reviziji javnog sektora RS-a i Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru FBiH – svi iz 2008. god. [↑](#footnote-ref-411)
412. Projekti tehničke pomoći pod EU IPA programom: “Jačanje javnog upravljanja finansijama u BiH” (2013–2015); “Podrška uvođenju javne interne finansijske kontrole u BiH” (2010–2012) [↑](#footnote-ref-412)
413. Informacija dobijena od CHU-ova u BiH, FBiH i RS-u [↑](#footnote-ref-413)
414. Kroz dva projekta tehničke pomoći koji pokrivaju periode 2010–2012. i 2013–2015. god. [↑](#footnote-ref-414)
415. Projekat tehničke pomoći pod EU IPA programom: “Jačanje upravljanja javnim finansijama u BiH” (2013–2015); “Podrška uvođenju javne interne finansijske kontrole u BiH” (2010–2012) [↑](#footnote-ref-415)
416. Od organizacija kao što su Institut internih revizora i Savez računovođa i revizora [↑](#footnote-ref-416)
417. Međunarodni standardi profesionalne prakse interne revizije, Atributivni standard 1312, objavljeni od strane Instituta internih revizora [↑](#footnote-ref-417)
418. Analiza godišnjeg izvještaja CHU za 2013. godinu za FBiH i RS pokazala je da je 49% pojedinačno navedenih jedinica interne revizije sistematizacijom imalo samo jednog zaposlenika (RS 21/39 i FBiH 8/20). [↑](#footnote-ref-418)
419. Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije, Atributivni standardi 2340: “Nadzor nad angažiranjem”. [↑](#footnote-ref-419)
420. Član 85. pruža sistem kvalifikacije; posebna instrukcija SG BiH br. 97/14 regulira uslove i načine dodjele ugovora sektorskog ugovornog organa povezanom preduzeću. [↑](#footnote-ref-420)
421. ZJN, član 3. [↑](#footnote-ref-421)
422. ZJN, član 67, Odluka o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana ponuda domaćih privrednih subjekata. [↑](#footnote-ref-422)
423. “Službeni glasnik BiH”, br. 81/06. [↑](#footnote-ref-423)
424. Kako je naveo AJN, nacrti su objavljeni na web-stranici AJN-a, 23. septembra 2014. godine, a rok za komentare bio je 29. septembar. [↑](#footnote-ref-424)
425. Pravilnik o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II dio B Zakona o javnim nabavkama, član 8. [↑](#footnote-ref-425)
426. Puni spisak usvojenih podzakonskih akata: www.javnenabavke.ba/index.php?id=10b&jezik=bs [↑](#footnote-ref-426)
427. AJN, član 17.2. [↑](#footnote-ref-427)
428. Ne postoji centralizirana baza podataka planova nabavki; svaki ugovorni organ ih objavljuje zasebno na svojim web-stranicama. [↑](#footnote-ref-428)
429. Intervjui s ugovornim organima i privrednim subjektima. [↑](#footnote-ref-429)
430. ZJN, član 17.3. [↑](#footnote-ref-430)
431. “Službeni glasnik BiH”, br. 32/02, Zakon o koncesijama BiH (dopunjeni); Zakon o koncesijama FBiH, “Službene novine FBiH”, br. 40/02; Zakon o koncesijama RS-a, “Službeni glasnik RS-a”, br. 59/13. [↑](#footnote-ref-431)
432. <http://javnenabavke.ba/index.php?id=03vij&vij=25&jezik=bs.> [↑](#footnote-ref-432)
433. ZJN, član 92. [↑](#footnote-ref-433)
434. ZJN, član 92.7-11. [↑](#footnote-ref-434)
435. Posmatrači iz NVO-a nisu učestvovali ni u jednom sastanku Odbora. [↑](#footnote-ref-435)
436. ZJN, član 75. [↑](#footnote-ref-436)
437. ZJN, član 75.2. [↑](#footnote-ref-437)
438. Četvrti kvartalni izvještaj EU projekta tehničke pomoći, “Jačanje javnog sistema nabavki u BiH ” [↑](#footnote-ref-438)
439. Zakon o koncesijama BiH, član 21. [↑](#footnote-ref-439)
440. [http://javnenabavke.ba/index.php?id=12&jezik=bs;](http://javnenabavke.ba/index.php?id=12&jezik=bs) većina dokumenata je iz 2007. ili 2009. god. [↑](#footnote-ref-440)
441. U stvarnosti, prosječno vrijeme procesiranja je petnaest dana, dok je zakonski maksimum trideset dana. Vrijednost od 50% ne uključuje 400 prigovora do početka 2014. godine koji nisu uzeti u razmatranje, što je pojašnjeno u dokumentu. [↑](#footnote-ref-441)
442. Ibid. [↑](#footnote-ref-442)
443. U ovoj tabeli, “Nedostupan” znači da podaci nisu dostavljeni. [↑](#footnote-ref-443)
444. Izvještaj o zaključenim ugovorima i procedurama javnih nabavki za 2013. godinu, AJN. [↑](#footnote-ref-444)
445. “Službeni glasnik BiH”, broj 87/13. [↑](#footnote-ref-445)
446. Izvještaj o zaključenim ugovorima i procedurama javnih nabavki za 2014. godinu, AJN. [↑](#footnote-ref-446)
447. URŽ [↑](#footnote-ref-447)
448. Prijavljeno od URŽ-a tokom misije prikupljanja informacija. [↑](#footnote-ref-448)
449. ZJN, član 108. [↑](#footnote-ref-449)
450. Prijavio URŽ tokom sastanka sa SIGMA-om [↑](#footnote-ref-450)
451. ZJN, član 113.8. [↑](#footnote-ref-451)
452. Informacija za tražioce pristupa informacijama, oktobar 2013, URŽ. [↑](#footnote-ref-452)
453. <https://www.ejn.gov.ba/> [↑](#footnote-ref-453)
454. Podaci nisu dostavljeni od strane administracije. [↑](#footnote-ref-454)
455. Zvanični podaci za 2014. godinu za ovaj i slijedeće indikatore nisu dostupni. [↑](#footnote-ref-455)
456. AJN [↑](#footnote-ref-456)
457. AJN [↑](#footnote-ref-457)
458. AJN 2014, član 67; AJN 2004, član 36. [↑](#footnote-ref-458)
459. Bazirano na podacima iz Izvještaja o izvršenim ugovorima i procedurama javnih nabavki za 2013. godinu, AJN. Udio je izračunat za nabavke čija vrijednost prelazi 50.000 KM za potrošni materijal i usluge te 60.000 KM za radove. [↑](#footnote-ref-459)
460. Izvještaj o praćenju procedure javnih nabavki za 2013. godinu, AJN. [↑](#footnote-ref-460)
461. Pravilnik o provođenju zajedničkih nabavki i uspostavi centralnog nabavnog organa nije usvojen. [↑](#footnote-ref-461)
462. Prema članu 36.1, obavještenja se moraju objaviti na portal javnih nabavki. Dodatno, sažetak svih obavještenja objavljivat će se u “Službenom glasniku BiH”. Cijena obavještenja na jednoj strani je 100 KM. [↑](#footnote-ref-462)
463. SG BiH Br. 90/14, Uputstvo za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda. [↑](#footnote-ref-463)
464. <http://javnenabavke.ba/index.php?id=12&jezik=bs.> [↑](#footnote-ref-464)
465. [http://www.javnenabavke.ba/.](http://www.javnenabavke.ba/) [↑](#footnote-ref-465)
466. EU projekat tehničke pomoći broj 20013/336-009, “Jačanje sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini” [↑](#footnote-ref-466)
467. Ustavi ne zahtijevaju da eksterna javna revizija bude osnovana i osigurana, kao što je zahtijevano u okviru INTOVRI standarda (Deklaracija iz Lime, ISVRI 1: Sekcija II: Nezavisnost). [↑](#footnote-ref-467)
468. Podatke dostavili VRI BiH, VRI FBiH i VRI RS-a; podaci za VRI BD nisu dostupni. Iznos 32% predstavlja prosjek za državni nivo i dva entiteta. [↑](#footnote-ref-468)
469. Zakon o reviziji institucija BiH (2006. god.); Zakon o reviziji javnog sektora RS-a (2005. i 2014. god.); Zakon o reviziji institucija FBiH (2006. god.); Zakon o reviziji javne uprave i institucija BD BiH (2008. i 2014. god. [↑](#footnote-ref-469)
470. Iznos 0,11% predstavlja ukupan iznos za državu, dva entiteta i BD. [↑](#footnote-ref-470)
471. Konzistentni podaci nisu dostupni za pojedinačne VRI. [↑](#footnote-ref-471)
472. Podaci nisu dostupni. [↑](#footnote-ref-472)
473. VRI zakon, članovi 10–16 (država); članovi 10–16 (FBiH); članovi 15–21 (RS). [↑](#footnote-ref-473)
474. Podaci dostavljeni od VRI BiH, VRI FBiH i VRI RS-a; podaci za VRI BD nisu dostupni. Iznos 32% predstavlja total za državni nivo i dva entiteta. [↑](#footnote-ref-474)
475. Strateške razvojne planove za period 2014–2020. godine usvojili su VRI BiH, VRI FBiH i VRI RS-a. VRI BD nije usvojila plan. [↑](#footnote-ref-475)
476. VRI zakoni, član 11 (država); član 11 (FBiH); član 16 (RS). [↑](#footnote-ref-476)
477. VRI zakoni, član 8 (država); član 8 (FBiH); član 13 (RS). [↑](#footnote-ref-477)
478. VRI zakoni, član 16 (država); član 16 (FBiH); član 21 (RS). [↑](#footnote-ref-478)
479. Zakon o reviziji institucija BiH, član 46. [↑](#footnote-ref-479)
480. Zakon o reviziji institucija BiH, član 46. [↑](#footnote-ref-480)
481. Podaci za VRI BD nisu dostupni. [↑](#footnote-ref-481)
482. Podaci dostavljeni od VRI BiH, VRI FBiH i VRI RS-a; podaci za VRI BD nisu dostupni. Iznos 32% predstavlja prosjek za državni nivo i dva entiteta. [↑](#footnote-ref-482)
483. Internacionalni standardi za VRI usvojeni su od strane Koordinacijskog odbora u 2011. za implementaciju od strane svakog pojedinačnog VRI-a, upotpunjeni pravilnicima za reviziju javnog sektora. [↑](#footnote-ref-483)
484. VRI zakon, član 6 (država); član 6 (FBiH); član 26 (RS). [↑](#footnote-ref-484)