

SADRŽAJ

[sPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA 3](#_Toc504947271)

[Uvod 6](#_Toc504947272)

[pregled 8](#_Toc504947273)

[Strateški okvir za reformu javne uprave 10](#_Toc504947274)

[1. TRENUTNO STANJE I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015 – JUNI 2017 10](#_Toc504947275)

[2. Analiza 13](#_Toc504947276)

[IZRADA I RAZVOJ POLITIKA 24](#_Toc504947277)

[1. TRENUTNO STANJE I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015. – JUNI 2017. 24](#_Toc504947278)

[2. Analiza 30](#_Toc504947279)

[Planiranje I koordinacija politika 30](#_Toc504947280)

[Razvoj politika 48](#_Toc504947281)

[državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima 66](#_Toc504947282)

[1. TRENUTNA SITUACIJA I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015-JUNI 2017 66](#_Toc504947283)

[2. Analiza 72](#_Toc504947284)

[Upravljanje ljudskim potencijalima 79](#_Toc504947285)

[Odgovornost 95](#_Toc504947286)

[1. TRENUTNO STANJE I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015 - JUNI 2017. 95](#_Toc504947287)

[2. Analiza 98](#_Toc504947288)

[pružanje usluga 114](#_Toc504947289)

[1. TRENUTNO STANJE I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015 – JUNI 2017 114](#_Toc504947290)

[2. Analiza 118](#_Toc504947291)

[UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA 132](#_Toc504947292)

[1. TRENUTNO STANJE I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015 – JUNI 2017 132](#_Toc504947293)

[2. Analiza 145](#_Toc504947294)

[Upravljanje budžetom 145](#_Toc504947295)

[Interna kontrola i revizija 158](#_Toc504947296)

[Javne nabavke 169](#_Toc504947297)

[Eksterna revizija 183](#_Toc504947298)

# sPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA

APIK Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

UI Upravni inspektorat

AIDRS Agencija za informaciono društvo Republike Srpske

APIF Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge

BD Brčko Distrikt

BFD Dokument okvirnog budžeta

BiH Bosna i Hercegovina

CAF Zajednički okvir procjene

KO Koordinacioni odbor

CEPEJ Evropska komisija za ocjenu efikasnosti pravosuđa

CHJ Centralna hamonizacijska jedinica

CMS sistem upravljanja predmetima

COFOG Klasifikacija vladinih funkcija

CV Centar vlade (uža vlada)

VM Vijeće ministara

COSO Komitet sponzorskih organizacija

KSU kontinuirano stručno usavršavanje

ADS Agencija za državnu službu

ZDS Zakon o državnoj službi

DEI Direkcija za evropske integracije

DEP Direkcija za ekonomsko planiranje

ER eksterna revizija

VBF vanbudžetski fond

EK Evropska komisija

EI evropske integracije

EIF Evropski okvir interoperabilnosti

PER Program ekonomskih reformi

ESA Evropski sistem računa

ZEP Zakon o elektronskom potpisu

EU Evropska unija

FBiH Federacija Bosne i Hercegovine

DF Direkcija za finansije

FZPR Federalni zavod za programiranje razvoja

FUK finansijsko upravljanje i kontrola

GPRV Godišnji program rada vlade

GOFBP Globalni okvir fiskalnog balansa i politika

GS Generalni sekretarijat

VSTV Visoko sudsko i tužilačko vijeće

HRM upravljanje ljudskim potencijalima

HRMIS Informacioni sistem za upravljanje ljudskim potencijalima

IR interna revizija

IDDEEA Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka

IIA Institut internih revizora

MMF Međunarodni monetarni fond

IPA Instrument pretpristupne pomoći

IPSAS Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor

ISSAI Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija

ZUO Zajednički upravni odbor

ZDS Zakon o državnoj službi

ZOUP Zakon o opštem upravnom postupku

ZUBD Zakonodavni ured Ureda gradonačelnika (BD)

UZVM Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara

MCP Ministarstvo civilnih poslova

MEORS Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju

MF Ministarstvo finansija

MFT Ministarstvo finansija i trezora

MVTEO Ministrstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa

MUP Ministarstvo unutrašnjih poslova

MP Ministarstvo pravde

MoR Memorandum o razumijevanju

SBO srednjoročni budžetski okvir

NOI Nacionalni okvir interoperabilnosti

UPVM Ured predsjedavajućeg Vijeća ministara

UZFBIH Ured vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU propisima

RJU reforma javne uprave

PARCO Ured koordinatora za reform javne uprave

IKP izrada i koordinacija politika

UJF upravljanje javnim finansijama

PJI Program javnih investicija

JN javne nabavke

AJN Agencija za javne nabavke

ZJN Zakon o javnim nabavkama

JPP javno-privatno partnerstvo

URŽ Ured za razmatranje žalbi

RAP1 Revidirani Akcioni plan 1

ReSPA Regionalna škola za javnu upravu

RIA procjena uticaja propisa

PoR Poslovnih o radu

RS Republika Srpska

SSP Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

VRI Vrhovna revizorska institucija

URI Ured za reviziju institucija BiH

SPR Strateški plan razvoja

SVBD Sekretarijat Vlade BD

GSVM Generalni sekretarijat Vijeća ministara

GSV Generalni sekretarijat vlade

SZ Sekretarijat za zakonodavstvo

SNUR Švedski nacionalni ured za reviziju

DP državno preduzeće

JRT jedinstveni računa trezora

PDV porez na dodanu vrijednost

# Uvod

SIGMA je 2014. godine izradila Principe javne uprave kako bi podržala pojačani pristup Evropske komisije (EK) reformi javne uprave (RJU) u okviru procesa proširenja Evropske unije (EU). Principi[[1]](#footnote-1) su ažurirani 2017. godine, te je izrađen novi metodološki okvir kako bi se povećala jasnoća, ali suština konceptualnog okvira nije mijenjana. Principima je definirano šta dobro javno upravljanje podrazumijeva u praksi i istaknuti su najvažniji zahtjevi koje države trebaju ispuniti tokom procesa evropskih integracija (EI). Okvir za monitoring omogućava redovnu analizu ostvarenog napretka u primjeni Principa i utvrđivanju referentnih tačaka za države.

SIGMA je 2015. godine izvršila sveobuhvatno Mjerenje početnog stanja u sedam država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja u okviru procesa proširenja EU u odnosu na Principe, te je nastavila pratiti napredak RJU. Izvještaji o monitoringu su objavljeni i 2016. godine, a odnose se na procjene u odabranim prioritetnim oblastima RJU.

Ovaj Izvještaj o monitoringu iz 2017. godine, za period od maja 2015. do juna 2017. godine, obuhvata šest ključnih reformskih oblasti: strateški okvir za reformu javne uprave, izrada i koordinacija politika, javna služba i razvoj ljudskih potencijala, odgovornost, pružanje usluga i upravljanje javnim finansijama, uključujući javne nabavke i eksternu reviziju.

U prvom dijelu Izvještaja se govori o najvažnijim postignućima i napretku ostvarenom od 2015. godine, na osnovu indikatora i metodologije koja je korištena u Izvještajima o mjerenju početnog stanja. Analiza individualnih Principa dodatno je obogaćena uvođenjem novog skupa monitoring indikatora i podindikatora, koji su opisani u *Metodološkom okviru za Principe javne uprave[[2]](#footnote-2)*. Vrijednosti indikatora, koje se zasnivaju na bodovima koji se pripisuju svakom od podindikatora, indikativne su i ne bi se trebale koristiti ili tumačiti samostalno, bez konteksta potpune kvalitativne analize koja je data u okviru svakog Principa.

SIGMA se u ovom Izvještaju o monitoringu fokusirala na četiri glavna upravna nivoa u Bosni i Hercegovini (BiH): državni nivo, Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH), Republika Srpska (RS) i Brčko distrikt (BD). Međutim, Izvještaj obuhvata državu u cjelini i ne navodi zasebne vrijednosti indikatora za različite nivoe uprave.

Da bi se izračunale vrijednosti za čitavu državu u slučajevima podijeljenih nadležnosti između različitih upravnih nivoa, vrijednost indikatora se izračunava na osnovu najslabijeg izvršitelja, osim ako se ne radi o BD-u, jer se u tom slučaju koristi drugi najslabiji dio upravne strukture BiH da bi se izračunala vrijednost indikatora. U određenim slučajevima se procjena ne može ni izvršiti za državni nivo, jer on nema nadležnosti u tim slučajevima. Postoje i oblasti koje spadaju isključivo u kantonalne nadležnosti u FBiH. U drugim slučajevima, naročito kad govorimo o strateškim i planskim dokumentima, i gdje postoje pravni propisi samo na državnom nivou, u obzir je uzet samo državni nivo.

U Izvještaju se nastoji što jasnije predstaviti situacija u BiH uz pružanje kratkoročnih i srednjoročnih preporuka, kako bi se pomoglo upravi da poduzme konkretne mjere u pravcu rješavanja najvažnijih izazova. To uključuje preporuke iz SIGMA Izvještaja o mjerenju početnog stanja iz 2015.[[3]](#footnote-3) i SIGMA Izvještaja o monitoringu iz 2016.[[4]](#footnote-4) koje još uvijek nisu provedene, a i dalje su relevantne.

Analitički nalazi i preporuke iz ovog Izvještaja o monitoringu također su osmišljeni na način da se mogu koristiti kao izvor informacija u dijalogu o politikama i diskusijama između EK i uprave o prioritetnim oblastima za reformu i moguću podršku.

# pregled

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je potpisan 2008. godine, a stupio je na snagu 1. juna 2015. godine. BiH je podnijela zahtjev za pridruživanje EU 15. februara 2016. godine i sada je potencijalni kandidat za članstvo u EU. Nakon poziva Vijeća EU upućenog EK-i u septembru 2016. godine da dostavi mišljenje o aplikaciji BiH za članstvo u EU, EK je u decembru 2016. godine ovoj državi dostavila sveobuhvatni Upitnik u okviru kojeg se trebaju dostaviti odgovori za BiH kao cjelinu. Ovi odgovori, zajedno sa drugim izvorima informacija, omogućit će EK da pripremi mišljenje o spremnosti BiH da započne pregovore o pristupanju EU.

Reformska agenda, koju su 2015. godine usvojili svi nivou vlasti u BiH, bila je rezultat opsežnog procesa konsultacija u čitavoj zemlji, a zasniva se na političkim programima datih nivoa vlasti. Njena provedba je uključivala pozitivne inicijalne korake po pitanju strukturalnog prilagođavanja ekonomije BiH. Međutim, dinamika provođenja reformi je usporila, a u oblasti RJU nije ostvaren vidljiv napredak. Zabilježeno je i određeno nazadovanje, poput pokušaja da se dodatno ispolitizira državna služba.

U čitavoj BiH je potrebno uložiti dodatne napore na pokretanju i sprovođenju reformi u svim područjima javne uprave, ako se želi ostvariti dalji napredak u procesu evropskih integracija.

Ključni prioriteti RJU za BiH su:

* Usvajanje i provođenje novog strateškog okvira za RJU i UJF na svim nivoima uprave, uz dobro pripremljene akcione planove sa utvrđenim troškovima.
* Pojačana saradnja relevantnih institucija na državnom, entitetskom i nivou BD u vezi sa procesom EI i pripreme općeg plana BiH za usvajanje *acquisa* EU*,* koji će sadržavati potpune i konzistentne informacije o svim zakonodavnim i nezakonodavnim obavezama svih nivoa vlasti, kako bi se osigurao usklađen proces planiranja i transponiranja *acquisa.*
* Primjena principa stručnosti (po zaslugama) u zapošljavanju na svim nivoima državne službe u praksi, jer su procedure apliciranja pretjerano formalističke, a kapaciteti komisija za odabir/ocjenjivanje kandidata su neadekvatni. Pravljenje iznimki u primjeni principa stručnosti u zapošljavanju, npr. angažiranjem osoblja na određeno vrijeme i poštivanje nacionalne ravnoteže nanose dodatnu štetu principu stručnosti, te je prijeko potrebno spriječiti stalnu namjeru svih nivoa da omoguće direktan ili indirektan politički uticaj na imenovanja na više rukovodeće pozicije.
* Potrebno je uvesti sistem monitoringa zaostalih budžetskih dugovanja, te staviti veći naglasak na transparentnost budžetskih podataka.
* Potrebno je u potpunosti uskladiti propise o javnim nabavkama sa Direktivama o javnim nabavkama iz 2014. godine, kao i zakone o JPP/koncesijama sa Direktivom EU o koncesijama, te osigurati veći nivo koordinacije između svih relevantnih organa vlasti.



Strateški okvir za reformu javne uprave

1

# Strateški okvir za reformu javne uprave

## 1. TRENUTNO STANJE I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015 – JUNI 2017

#### 1.1. Trenutno stanje

Reforma javne uprave (RJU) i dalje je jedna od malobrojnih oblasti u kojima je odobrena strategija za cijelu državu, koju provode svi nivou vlasti u Bosni i Hercegovini (BiH), tj. Vijeće ministara (VM) BiH (državni nivo) i vlade Federacije BiH (FBiH), Republike Srpske (RS) i Brčko distrikta (BD). Međutim, iako su svi nivoi usaglasili jasan plan i rokove za RJU[[5]](#footnote-5), BiH još uvijek nije u potpunosti izradila i usvojila novi strateški okvir nakon isteka Strategije RJU[[6]](#footnote-6) i Revidiranog akcionog plana 1 (RAP1)[[7]](#footnote-7) 2014. godine. Pojavila su se značajna neslaganja oko obima i sadržaja nove Strategije RJU.

Zbog nemogućnosti postizanja dogovora oko novog strateškog okvira RJU, BiH je nastavila provoditi RJU na osnovu Strategije RJU i RAP1 koji više nisu na snazi. Svi nivoi vlasti u BiH donijeli su formalne odluke[[8]](#footnote-8) o nastavku implementacije neprovedenih mjera utvrđenih u RAP1 dokumentu. Polugodišnji i godišnji izvještaji o provedbi RAP1 u čitavoj državi redovno se objavljuju na internet stranici Ureda koordinatora za RJU (PARCO)[[9]](#footnote-9).

PARCO, zajedno sa koordinatorima za RJU sa entitetskog i nivoa BD, odgovoran je za koordinaciju provođenja RJU u čitavoj državi. Međutim, postojeći aranžmani i organizacijski ustroj onemogućavaju efektivno i snažno upravljanje procesom RJU na svim nivoima uprave u BiH.

Kvalitet postojećih planskih dokumenata za RJU, odnosno produženih Strategija RJU i RAP1 nije unaprijeđen, a primijećene su ozbiljne slabosti i nedostaci u implementaciji, monitoringu i izvještavanju. Iako je donesena odluka o produženju RAP-a 1, rokovi za provođenje konkretnih mjera nisu ažurirani, što ometa efektivan monitoring i izvještavanje o implementaciji RJU. Planski dokumenti za RJU ne sadrže informacije o potencijalnim troškovima reformi i izvorima finansiranja, što dovodi u pitanje ukupnu finansijsku održivost RJU. Fond za RJU[[10]](#footnote-10), koji prvenstveno finansiraju međunarodne donatorske organizacije, i dalje je najvažniji namjenski izvor finansiranja RJU u čitavoj BiH.

U toku je zaseban i paralelan proces izrade nove strategije reforme upravljanja javnim finansijama (UJF).

#### 1.2. Osnovna postignuća

U ovom dijelu su opisane ključne promjene u javnoj upravi u odnosu na svaki ključni zahtjev,[[11]](#footnote-11) kao i najvažnija postignuća, na osnovu indikatora koji su korišteni u SiGMA Izvještaju o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine.

Nakon isteka Strategije RJU i Revidiranog akcionog plana 1 u 2014. godini, u očekivanju dogovora oko novog strateškog okvira za RJU, svi nivoi uprave u BiH su 2015. godine usvojili odluke o produženju implementacije projekata i neimplementiranih aktivnosti uključenih u RAP1[[12]](#footnote-12). Ove odluke su podržane širim sporazumom u okviru Reformske agende za period 2015-2018, kojom su uspostavljeni potrebni uslovi i radni aranžmani za izradu i usaglašavanje novog strateškog okvira RJU za čitavu državu.

Svi nivoi uprave su 2016. godine odobrili Operativni plan, kojim su utvrđeni postupak, rokovi i radni aranžmani za izradu novog strateškog okvira za RJU[[13]](#footnote-13). Nažalost, većina rokova i ključnih tačaka koje su dogovorene u okviru Operativnog plana nije ispunjena. Nove radne strukture – Zajednička radna grupa i tematske radne grupe[[14]](#footnote-14) – formirane su kako bi izradile novi strateški okvir RJU za čitavu državu. Međutim, uprkos aktivnostima i sastancima ovih radnih struktura, novi strateški okvir još uvijek nije finaliziran.

Istovremeno, Ministarstvo finansija i trezora (MFT) BiH, Ministarstvo finansija (MF) FBiH, MF RS, i Direkcija za finansije BD radili su na razradi zasebnih strategija, koje bi se potom kombinirale u jedinstvenu UJF Strategiju na nivou države. Taj proces razrade konsolidirane UJF Strategije na osnovu pristupa odozdo ka gore, koji podrazumijeva izradu zasebnih UJF strategija na svim nivoima vlasti, razlikuje se od pristupa koji je zauzet prilikom izrade strateškog okvira za RJU. Dok su državni nivo, FBiH i BD već usvojili svoje UJF strategije[[15]](#footnote-15), još uvijek se ne zna kada će RS donijeti vlastitu strategiju. Osim toga, nejasno je kako će se objediniti svi ovi zasebni strateški dokumenti za UJF, te kako će se uskladiti sa novim strateškim okvirom za RJU.

Kako nije ostvarena značajan napredak u izradi i provođenju novog strateškog okvira za RJU, i kako se implementacija RJU još uvijek zasniva na istim planskim dokumentima koji su bili predmet procjene u Sigminom Izvještaju o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine, neki od indikatora koji su korišteni za praćenje napretka od 2015. godine također su ostali isti. Što se tiče brzine implementacije RJU, a s obzirom da rokovi za implementaciju aktivnosti utvrđenih u RAP1 nisu ažurirani kako bi obuhvatili i 2016. godinu, nije moguće izračunati vrijednost indikatora na osnovu procjene zaostatka u implementaciji. Većina preporuka koje su uključene u Izvještaj o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine, naročito onih koje se odnose na izradu novog strateškog okvira za RJU i kvalitet finansijskih procjena mjera RJU i dalje su relevantne.

**Tabela 1. Poređenje sa vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u Izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015.[[16]](#footnote-16)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015**  **rijednost** | **2017  vrijednost** |
| **Kvalitativno** | U kojoj je mjeri dovršen centralni planski dokument(i). | 0 | 0 |
| Mjera u kojoj je uspostavljen sveobuhvatan sistem izvještavanja i praćenja PAR-a. | 3 | 3 |
| **Kvantitativno** | Procenat centralnih planskih dokumenata koji jednako i koherentno obuhvataju ciljeve i prioritete PAR-a. | Nije dostupno[[17]](#footnote-17) | Nije  dostupno[[18]](#footnote-18) |
| Udio razvojnih mjera i reformi u ukupnim aktivnostima iz planskih dokumenata za PAR. | 61%[[19]](#footnote-19) | 0%[[20]](#footnote-20) |
| Neizvršeni dio[[21]](#footnote-21) aktivnosti i reformi usmjerenih ka razvoju javne uprave, na godišnjem nivou. | 7%[[22]](#footnote-22) | Nije dostupno[[23]](#footnote-23) |
| Procenat postignutih ciljeva RJU. | Nije dostupno[[24]](#footnote-24) | Nije  dostupno[[25]](#footnote-25) |
| Udio mjera PAR-a za koje je urađena analiza potrebnih sredstava i resursa. | 0% | 0% |

## 2. Analiza

Ova analiza obuhvata četiri Principa za strateški okvir za oblast reforme javne uprave, koji su grupisani kao jedan ključni zahtjev. Ona uključuje sažetak analize indikatora koji se koristio za procjenu u odnosu na svaki od Principa, uključujući podindikatore[[26]](#footnote-26), te procjenu stanja za svaki Princip. Za svaki ključni zahtjevpredstavljene su kratkoročne i dugoročne preporuke.

#### Ključni zahtjev: Uspostavljeno je liderstvo za reformu javne uprave i odgovornost za njeno provođenje, a strateški okvir pruža osnovu za implementiranje reformskih aktivnosti prema utvrđenim prioritetima i redoslijedu, u skladu sa finansijskom situacijom vlade[[27]](#footnote-27).

Vrijednosti indikatora kojima se procjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u odnosu na ovaj ključni zahtjev prikazane su u nastavku i upoređene sa regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora na Zapadnom Balkanu. Raspon se formira na osnovu vrijednosti koje su dodijeljene najslabijem i najuspješnijem izvršiocu za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Kvalitet strateškog okvira za reformu javne uprave |  |  |  |  |  |  |
| Efektivnost provedbe RJU i sveobuhvatnost monitoring i izvještavanja |  |  |  |  |  |  |
| Finansijska održivost RJU |  |  |  |  |  |  |
| Odgovornost i koordinacija RJU |  |  |  |  |  |  |

Legenda: Vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

Princip 1: Vlada je izradila i donijela djelotvoran program za reformu javne uprave kojim se rješavaju ključni izazovi.

BiH nije uspjela izraditi i donijeti novi, državni strateški okvir za reformu javne uprave, usprkos činjenici da su VM i relevantne vlade FBiH, RS i BD usaglasile jasan plan i rokove. Strategija RJU[[28]](#footnote-28) i RAP1[[29]](#footnote-29) su istekli 2014. godine. U nedostatku novog strateškog okvira za RJU, a da bi osigurali nastavak reformi, VM[[30]](#footnote-30) i vlade FBiH[[31]](#footnote-31), RS[[32]](#footnote-32) i BD[[33]](#footnote-33) donijele su odluke/rješenja 2015. godine kojima se relevantne institucije ovlašćuju da implementiraju projekte i aktivnosti iz RAP-a 1 sve dok se ne usvoji novi strateški okvir za RJU.

Ovim odlukama/rješenjima je službeno produžena implementacija RAP-a 1. Međutim, planirane aktivnosti i rokovi za implementaciju aktivnosti i ciljeva utvrđenih u RAP-u 1 ostali su nepromijenjeni.

Od početka 2016. godine, PARCO i koordinatori RJU iz entiteta i BD-a rade na izradi novog strateškog okvira RJU. Opći pristup, aranžmani i rokovi rada uključeni su u Operativni plan, a svi nivoi vlade u BiH složili su se da će ih poštovati. Ovaj proces je podržan kroz tehničku pomoć međunarodnih partnerskih organizacija i država.

Međutim, sam rad na izradi novog strateškog okvira RJU, pri kojem je zauzet pristup odozgo prema dolje, napreduje veoma sporo, a većina dogovorenih rokova nije ispoštovana. Prvi preliminarni nacrt dokumenta novog strateškog okvira za RJU pripremljen je tek u februaru 2017. godine, a nijedan nivo uprave u BiH nije dao svoju saglasnost za njega. I dalje postoje ozbiljna neslaganja između entiteta oko obima i sadržaja novog strateškog okvira.

Pored toga, u toku je paralelan proces izrade nove Strategije upravljanja javnim finansijama (UJF), a prvi korak je izrada strategija UJF na svakom od četiri upravna nivoa. Očekuje se da će se ove strategije UJF kasnije objediniti u jedinstvenu državnu Strategiju UJF. Do juna 2017. godine, VM BiH, Vlada FBiH i Vlada BD su usvojile svoje strategije UJF[[34]](#footnote-34). Nejasno je kada će RS usvojiti svoju strategiju, te kako će se četiri različite strategije objediniti da bi se napravila jedinstvena državna Strategija UJF. Ta jedinstvena strategija će se morati uskladiti i sa novim strateškim dokumentom za RJU, koji se tek treba finalizirati i usaglasiti.

Zbog nepostojanja novog strateškog okvira RJU, procjena data u nastavku fokusira se na kvalitet i obim zastarjelih planskih dokumenata RJU. Iako istekla Strategija RJU i RAP1 adekvatno tretiraju nekoliko predmetnih oblasti RJU – uključujući izradu i koordinacija politika, javnu službu i upravljanje ljudskim resursima, odgovornost i UJF – mjere i preporuke koje su uključene u ove strateške dokumente zasnivaju se na analizi i podacima iz 2006. godine[[35]](#footnote-35).

Prioritetiziranje RJU u ključnim planskim dokumentima vlada i koherentnost i usklađenost ovih dokumenata sa isteklom Strategijom RJU i RAP-om 1 su na niskom nivou. Kako ne postoji jedinstveni vladin program rada za čitavu BiH, nemoguće je identificirati i potvrditi prioritete za cijelu državu na osnovu planskih dokumenata koji su izrađeni na svim nivoima uprave u BiH i procijeniti usklađenost tih dokumenata sa ciljevima zacrtanim u državnom strateškom okviru RJU. Godišnji program rada (GPR) Vijeća ministara BiH za 2017. godinu obuhvata četiri od pet tematskih oblasti RJU[[36]](#footnote-36), ali nije usklađen sa strateškom dokumentima RJU[[37]](#footnote-37). Analiza Programa ekonomskih reformi (PER) za BiH[[38]](#footnote-38) pokazuje da je obuhvaćena samo jedna od tematkskih oblast RJU, dok akcioni planovi za implementaciju prioriteta iz Izvještaja o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine obuhvataju dvije od pet tematskih oblasti RJU[[39]](#footnote-39). Zbog nepostojanja državnog plana Evropskih integracija (EI), akcioni planovi predstavljaju glavni planski dokument na nivou države za aktivnosti u okviru EI, i oni se koriste u analizi procesa EI u BiH.

Kako BiH nema novi akcioni plan za RJU, nemoguće je procijeniti kvalitet i djelotvornost takvog plana. Stoga je relevantnim indikatorima u ovom odjeljku pripisana vrijednost 0. Analiza isteklog planskog dokumenta za RJU pokazuje postojanje ozbiljnih nedostataka u njegovom sadržaju. Dok istekli RAP1 sadrži veliki broj aktivnosti, procijenjeno je da je samo 61% tih aktivnosti reformski orijentirano i/ili da se radi o razvojnim aktivnostima[[40]](#footnote-40); kada su u pitanju preostale aktivnosti, procijenjeno je da su one po prirodi orijentirane na procese. Ipak, istekla Strategija RJU i RAP1 sadrže dobro definirane ciljeve i omogućavaju adekvatnu analizu situacije. Za planirane reformske aktivnosti sadržane u tim dokumentima, jasno su označene odgovorne institucije i rokovi, a postoji i mehanizam za monitoring i izvještavanje. Istovremeno, postojeći okvir za monitoring ne uključuje indikatore na nivou ishoda, niti su utvrđene polazne i ciljane vrijednosti.

Iako su istekli strateški dokumenti RJU bili na raspolaganju za javne konsultacije 2006. godine, predstavnici organizacija civilnog društva nisu učestvovali u radu radnih grupa koje su radile na izradi ovih dokumenata[[41]](#footnote-41). Osim toga, od 2006. godine nisu održane konsultacije sa organizacijama civilnog društva o izmjenama obima i/ili rokova za implementacije RJU, uključujući pripremu RAP 1. Također, predstavnici organizacija civilnog društva još uvijek nisu uključeni u izradu novog strateškog okvira RJU. Iz navedenih razloga, procijenjena vrijednost relevantnog podindikatora je 0.

Zbog nepostojanja novog strateškog dokumenta RJU za čitavu državu, nije moguće u potpunosti procijeniti skup podindikatora u okviru ovog principa. Ukupna vrijednost indikatora 'Kvalitet strateškog okvira za reformu javne uprave' je 0.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvalitet strateškog okvira za reformu javne uprave** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri kvalitet strategije reforme javne uprave (RJU) i vezanih planskih dokumenata (tj. u kojoj mjeri su pružene informacije sveobuhvatne, konzistentne i potpune), uključujući relevantnost planiranih reformi.  Posebnim indikatorom se mjere finansijska održivost i detaljne procjene troškova. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Pokrivenost i obim planskih dokumenata RJU | | | | | | | 0/5 | |
| 2. Prioritetiziranje RJU u ključnim horizontalnim planskim dokumentima | | | | | | | 0/2 | |
| 3. Koherentnost planskih dokumenata RJU | | | | | | | 0/4 | |
| 4. Prisustvo minimalnog sadržaja planskih dokumenata RJU | | | | | | | 0/7 | |
| 5. Reformska orijentiranost planskih dokumenata RJU | | | | | | | 0/3 | |
| 6. Kvalitet konsultacija o planskim dokumentima RJU | | | | | | | 0/2 | |
| **Ukupno[[42]](#footnote-42)** | | | | | | | **0/23** | |

**Strategija RJU i RAP1 su istekli 2014. godine, a novi strateški okvir RJU još uvijek nije uspostavljen. Nova Strategija UJF za cijelu državu je u procesu izrade uz primjenu novog pristupa odozdo ka gore, u cilju objedinjavanja relevantnih strategija UJF sva četiri nivoa uprave. Međutim, i ovaj proces kasni. Iako je implementacija RJU nastavljena u BiH na osnovu zastarjelih planskih dokumenata RJU, kvalitet tih dokumenata je i dalje nizak, a njihov sadržaj je neadekvatan. Ovi zastarjeli dokumenti nisu usklađeni ni sa drugim planskim dokumentima vlade (na državnom nivou). Većina aktivnosti koje su uključene u RAP1 nisu ocijenjene kao reformski orijentirane. Predstavnici organizacija civilnog društva još uvijek nisu uključeni u izradu novog strateškog okvira za RJU.**

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

U nedostatku novog strateškog okvira RJU, PARCO i druge relevantne institucije na državnom, entitetskom i nivou BD nastavile su pratiti i izvještavati o provedbi RAP1, na osnovu principa i aranžmana koji su dogovoreni u okviru zastarjele Strategije RJU. Prema ovoj Strategiji, PARCO je odgovoran za pripremu kvartalnih izvještaja o monitoringu izlaznih rezultata, kao i godišnjih izvještaja o ostvarenim izlaznim rezultatima i ishodima. Međutim, u skladu sa odlukom VM[[43]](#footnote-43), PARCO od 2010. godine priprema samo polugodišnje i godišnje izvještaje. Ovi izvještaji su dostupni javnosti na internet stranici PARCO-a,[[44]](#footnote-44) a dostavljaju se svim organima nadležnim za odluke na državnom, entitetskom i nivou BD[[45]](#footnote-45).

RAP1 uključuje indikatore za svaki cilj. Pregled ovih indikatora pokazuje da većina ima za svrhu mjerenje neposrednih rezultata aktivnosti, fokusirajući se na procese i krajnje rezultate, a ne na njihov dugoročni uticaj. Osim toga, indikatori se nisu dosljedno koristili u izvještajima o napretku, i nisu pružene kvantificirane informacije u odnosu na svaki indikator.

BiH primjenjuje standardnu metodologiju u procjeni napretka u ostvarivanju ciljeva RJU[[46]](#footnote-46). Ova metodologija omogućava pružanje zbirnih i detaljnih informacija o provedbi ciljeva i aktivnosti. Prijavljuju se izazovi i prepreke u napretku, a preporuke se zasnivaju na izvještajnim podacima primljenim sa svih nivoa uprave BiH. Iako ova metodologija razmatra izvještajne podatke o učinku na svakom nivou uprave u odnosu na zacrtane ciljeve RJU, ona ne utvrđuje zbirni učinak na svakom nivou uprave u odnosu na svaki pojedini cilj[[47]](#footnote-47). Stoga se ne može utvrditi da li je isti cilj ostvaren u skladu sa planom na svim nivoima uprave. Zato nije moguće procijeniti ni ostvarivanje ciljeva za cijelu državu.

Iako je implementacija RAP1 produžena odgovarajućim odlukama/rješenjima na svim nivoima uprave, rokovi za ostvarenje individualnih ciljeva i aktivnosti iz plana nisu ažurirani, kako bi se utvrdio novi predviđeni vremenski okvir za implementaciju. Zbog toga nije moguće procijeniti stopu implementacije aktivnosti RJU i ostvarivanja ciljeva RJU u 2016. godini.

Općenito, procijenjena stopa implementacije ciljeva iz RAP1, koja se izračunava na osnovu broja provedenih mjera na svim nivoima uprave BiH, iznosi 16,9%[[48]](#footnote-48). U Godišnjem izvještaju o napretku za 2016. godinu[[49]](#footnote-49), gdje je korištena drugačija metodologija izračuna ukupne stope implementacije na osnovu prosječnih stopa implementacije na svakom nivou uprave BiH, procijenjena stopa implementacije iznosi 68%. Međutim, ovaj metod izračunavanja ne daje tačnu i potpunu sliku o implementaciji RJU u čitavoj državi. Pored toga, kada su u pitanju pojedinačne aktivnosti, procjenjuje se da je na kraju 2016. godine bilo implementirano samo 63 od ukupno 280 aktivnosti (22,5% od ukupnog broja) na svim nivoima uprave BiH.

Institucionalne uloge i odgovornosti za monitoring i izvještavanje o RJU dobro su utvrđene u dva dokumenta: 'Zajedničkoj platformi o principima i načinu implementacije Akcionog Plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH' (Zajednička platforma)[[50]](#footnote-50) i RAP1[[51]](#footnote-51). Zajednička platforma potvrđuje da je PARCO odgovoran za opću koordinaciju RJU. Također je odgovoran za redovno pružanje informacija i dostavljanje izvještaja svim nivoima uprave[[52]](#footnote-52). Osim toga, Zajednička platforma pojašnjava da su koordinatori RJU[[53]](#footnote-53), zajedno sa PARCO-m, odgovorni za koordinaciju RJU, svako na svom nivou uprave. Koordinatori RJU su odgovorni i za monitoring i izvještavanje o implementaciji mjera RJU na svakom pojedinom nivou, kao i za pružanje relevantnih informacija PARCO-u i nadzornim timovima[[54]](#footnote-54).

U RAP1 je zadržana ova odgovornost PARCO-a, tako što je potvrđena njegova uloga kao institucije koja pruža profesionalnu i tehničku podršku u koordinaciji RJU, te monitoringu i izvještavanju o postizanju ciljeva[[55]](#footnote-55).

Općenito, zbog slabosti okvira za monitoring i izvještavanje o RJU, a naročito zbog nepostojanja indikatora ishoda i uticaja, te ograničenih i nepouzdanih informacija o stopi implementacije i ostvarivanju ciljeva RJU, vrijednost indikatora 'Djelotvornost provedbe RJU i sveobuhvatnost monitoringa i izvještavanja' je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Djelotvornost implementacije RJU i sveobuhvatnost monitoringa i izvještavanja** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri uspješnost implementacije RJU i stepen ostvarivanja ciljeva. Također se procjenjuju sistemi za praćenje i izvještavanje o RJU. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Sveobuhvatnost sistema izvještavanja i monitoringa RJU | | | | | | | 3/8 | |
| 2. Stopa implementacije aktivnosti RJU (%) | | | | | | | 0/4 | |
| 3. Ispunjenost ciljeva RJU (%) | | | | | | | 0/4 | |
| **Ukupno[[56]](#footnote-56)** | | | | | | | **3/16** | |

**Sistem izvještavanja i monitoringa RJU proizvodi redovne polugodišnje i godišnje izvještaje, koji se objavljuju na internet stranici PARCO-a. Međutim, ovom sistemu nedostaju indikatori učinka bazirani na ishodima. Kako rokovi za implementaciju mjera iz RAP1 nisu ažurirani, nije moguće procijeniti ukupnu stopu implementacije za 2016. godinu. Osim toga, metodologija koja se koristi u godišnjem izvještavanju o implementaciji RJU ne pruža tačnu sliku o ostvarivanju** **ciljeva RJU za čitavu zemlju. Također nije moguće procijeniti stopu implementacije aktivnosti RJU i ostvarivanja ciljeva RJU sa krajem 2016. godine, jer nisu dostupne relevantne informacije o vremenskom okviru za implementaciju.**

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

Generalno, istekli strateški dokumenti RJU – Strategija RJU i RAP1 – ne pružaju dovoljno informacija o finansijskim troškovima predviđenih mjera, što dovodi u pitanje finansijsku održivost RJU u BiH. Ovi dokumenti ne sadrže bilo kakve informacije o potrebnim finansijskim sredstvima za implementaciju programa RJU. Nisu dostupne bilo kakve informacije o procjeni ukupnih troškova ili dodatnih troškova planiranih aktivnosti. Osim toga, nije moguće utvrditi i uporediti nivo finansiranja predviđenih mjera RJU u srednjoročnim budžetskim dokumentima koji su pripremljeni na svakom od nivoa uprave.

U Strategiji RJU Fond za RJU[[57]](#footnote-57) je opisan kao izvor finansiranja aktivnosti i projekata u okviru RJU, ali nije naveden ukupan iznos sredstava koja su potrebna od EU ili drugih donatora[[58]](#footnote-58). Pored toga, informacije o procjeni potrebnih sredstava za provođenje reformskih mjera utvrđenih u RAP-u 1 nisu dostupne. Stoga vrijednosti relevantnih podindikatora kojima se procjenjuje nivo troškova i potpunost finansijskih informacija u planskim dokumentima RJU iznose 0.

Fond za RJU je zajednička finansijska inicijativa koja uključuje finansijska sredstva donatora i doprinose države, entiteta i BD. Njim rukovodi Upravni odbor (UO), a PARCO pruža potrebnu administrativnu i operativnu podršku. PARCO redovno izvještava UO o provođenju projekata i traži ideje za nove zajedničke projekte koji će se finansirati iz Fonda za RJU. Budžet PARCO-a smatra se doprinosom BiH implementaciji RJU.

Od njegovog osnivanja 2007. godine pa do 31. decembra 2016., Fond za RJU je primio više od 31,5 miliona KM (oko 15 miliona EUR) u vidu doprinosa, od čega je 22,7 miliona KM (oko 11 miliona EUR) povučeno ili izdvojeno za implementaciju više od 20 projekata do 31. decembra 2016. godine[[59]](#footnote-59). Procjenjuje se da preostala raspoloživa sredstva za finansiranje novih projekata iznose 10 miliona KM (oko 5 miliona EUR), što predstavlja oko 30% ukupnih sredstava Fonda za RJU. Relativno spora dinamika trošenja raspoloživih sredstava djelimično se može objasniti složenim procesom donošenja odluka, koji zahtijeva učešće sva četiri nivoa uprave u BiH, te pitanjima poštivanja propisa i tenderskih kriterija tokom postupka javne nabavke.

U Izvještaju o Fondu za RJU[[60]](#footnote-60) navodi se da je izdvojeni budžet za prioritetne projekte u 2016. godini iznosio 4,4 miliona KM (oko 2,1 miliona EUR). U prosjeku je kroz Fond za RJU izdvojeno oko 2,5 miliona KM godišnje (oko 1,2 miliona EUR) za prioritetne reforme i projekte. Zbog nedostatka bilo kakvih informacija o troškovima i finansiranju mjera RJU, vrijednost indikatora 'Finansijska održivost RJU' je 0.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Finansijska održivost RJU** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri u kojem obimu je osigurana finansijska održivost RJU kao rezultat dobrog finansijskog planiranja. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Aktivnosti RJU sa utvrđenim troškovima (%) | | | | | | | 0/3 | |
| 2. Potpunost finansijskih informacija u planskim dokumentima RJU | | | | | | | 0/4 | |
| 3. Stvarno finansiranje programa RJU | | | | | | | 0/3 | |
| **Ukupno[[61]](#footnote-61)** | | | | | | | **0/10** | |

**Informacije o potencijalnim troškovima programa RJU u BiH nisu dostupne. Nije uvedena praksa za procjenu troškova individualnih reformskih mjera, što dovodi u pitanje finansijsku održivost i djelotvornost reformi. Fond za RJU, koji prvenstveno čine finansijski doprinosi međunarodnih donatorskih organizacija, predstavlja jedini izvor finansiranja aktivnosti u okviru RJU u BiH.**

***Princip 4: Reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture za upravljanje i koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmjerava proces izrade i provedbe reformi.***

Struktura za upravljanje i koordinaciju RJU u BiH definirana je i uspostavljena u okviru Zajedničke platforme[[62]](#footnote-62). Dva koordinaciona tijela na političkom nivou utvrđena su u tom dokumentu – s jedne strane, VM i vlade FBiH, RS i BD, a s druge strane Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije[[63]](#footnote-63).

VM i vlade FBiH, RS i BD prate provođenje RJU razmatranjem polugodišnjih i godišnjih izvještaja o napretku ostvarenom u različitim pitanjima vezanim za RJU. Tokom 2016. godine, VM je na 12 sjednica raspravljalo o 12 pitanja vezanih za RJU. Ove sjednice su se uglavnom fokusirale na pitanja informativne ili izvještajne prirode[[64]](#footnote-64). O pripremi novog strateškog okvira RJU raspravljalo se na dvije od navedenih sjednica VM-a BiH. Pored toga, vlade RS i BD su se sastale dva puta i u 2016. i u 2017. godini kako bi raspravljale o pitanjima RJU. Međutim, nema bilo kakvih dokaza koji ukazuju na to da je Vlada FBiH organizirala bilo kakvu raspravu na temu RJU.

Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije, koji je formiran kako bi djelovao kao koordinaciono i nadzorno tijelo za RJU na političkom nivou[[65]](#footnote-65), čine predsjedavajući VM-a, entitetskih i vlade BD, kao i nadležni ministri iz oblasti javne uprave sa svakog nivoa. Međutim, ovaj Odbor se nije sastao od svog formiranja 2007. godine, što ga čini potpuno nedjelotvornim koordinacionim mehanizmom. Ograničene rasprave o RJU na političkom nivou otežavaju implementaciju mjera RJU na svim nivoima uprave u BiH.

Na administrativnom nivou, koordinatori za RJU koordiniraju reformske napore na državnom, entitetskom i nivou BD[[66]](#footnote-66). Koordinatori za RJU iz entiteta i BD-a odgovorni su za koordinaciju reformskih napora na svojim administrativnim nivoima, dok je PARCO odgovoran za ukupnu koordinaciju RJU. Prema Strategiji RJU, koordinatori za RJU trebaju održavati redovne sastanke (po mogućnosti svakog mjeseca), na kojima se od njih očekuje da raspravljaju o pitanjima koja su bitna za olakšavanje koordiniranja administrativne reforme širom BiH[[67]](#footnote-67). Prema informacijama koje je PARCO dostavio, samo tri takva sastanka su održana 2016. godine, na kojima se razgovaralo o pripremi novog strateškog okvira RJU.

Pored toga, na administrativnom nivou su formirani nadzorni timovi kako bi pratili implementaciju aktivnosti i ciljeva u šest oblasti politika koje su definirane u istekloj Strategiji RJU[[68]](#footnote-68), kao i aktivnosti predviđenih u RAP-u 1. Nadzorne timove čine predstavnici relevantnih organa javne uprave na državnom, entitetskom i nivou BD. Prema informacijama koje je dostavio PARCO, nadzorni timovi su se sastali 16 puta tokom 2016. godine, što je rjeđe nego u prethodnim godinama. Na ovim sastancima su donesene odluke o implementaciji reformi u određenim oblastima politika.

**Slika 1. Broj sastanaka nadzornih timova u 2013, 2014, 2015. i 2016.**

Izvor: PARCO

Uprkos redovnim sastancima upravnih koordinacionih struktura, a naročito nadzornih timova, implementacija aktivnosti i ciljeva iz RAP-a 1 odvijala se sporo, što dovodi u pitanje sveukupnu djelotvornost koordinacionih mehanizama.

Organizacijska, individualna i rukovodna odgovornost za sveukupnu koordinaciju, monitoring i izvještavanje o programu RJU definirana je kroz nekoliko odluka relevantnih nivoa uprave. U Odluci VM-a[[69]](#footnote-69) o uspostavljanju PARCO-a navedeno je: 'Koordinator je odgovoran za koordinacija aktivnosti u vezi sa pripremom, usvajanjem i implementacijom strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini'[[70]](#footnote-70). Ovom Odlukom se koordinator za RJU također ovlašćuje da uvede potrebne strukture (radne grupe) za koordinacija implementacije Strategije RJU.

U FBiH, odgovornost za koordinacija RJU (zajedno sa PARCO-m) dodijeljena je koordinatoru RJU za nivo FBiH, i to Rješenjem vlade FBiH o imenovanju koordinatora za RJU[[71]](#footnote-71); koordinator RJU za nivo RS imenovan je Rješenjem vlade RS[[72]](#footnote-72); a koordinator RJU za BD imenovan je odgovarajućom Odlukom vlade BD[[73]](#footnote-73).

Uspostavljena je institucionalna odgovornost za implementaciju RJU unutar uprava na nivou države BiH[[74]](#footnote-74) i RS[[75]](#footnote-75), dok u FBiH i BD-u[[76]](#footnote-76) nije dodijeljena takva odgovornost unutar vladinih institucija. Učešće nevladinih organizacija u koordiniranju provedbe RJU na svim nivoima uprave bilo je veoma ograničeno.

Kada su u pitanju individualne reformske mjere, produženi RAP1 ne utvrđuje individualnu ili rukovodnu odgovornost za svaku stavku programa RJU, ali definira institucionalnu odgovornost za svaku pojedinu aktivnost.

Generalno, imajući u vidu postojanje funkcionirajućih koordinacionih mehanizama za RJU, vrijednost indikatora 'Odgovornost i koordinacija RJU' je 3.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Odgovornost i koordinacija u RJU** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri u kojoj mjeri su uspostavljeni liderstvo i odgovornost u RJU, redovnost i kvalitet koordinacionih mehanizama na političkom i upravnom nivou, te učinak vodeće institucije. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | 2 | | **3** | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Uspostavljanje organizacijske i rukovodne odgovornosti za RJU | | | | | | | 4/6 | |
| 2. Koordinacioni mehanizmi za RJU | | | | | | | 7/10 | |
| **Ukupno[[77]](#footnote-77)** | | | | | | | **11/16** | |

**U nedostatku novog strateškog okvira RJU, sveukupna koordinacija i organizacija provedbe RJU u BiH nastavljena je na osnovu starih mehanizama. Organizacijska i rukovodna odgovornost za sveukupnu koordinaciju, monitoring i izvještavanje o RJU raspoređena je prema starom strateškom okviru RJU. Formalne i funkcionirajuće koordinacione strukture za RJU uspostavljene su i na političkom i na upravnom nivou. Individualna i rukovodna odgovornost za svaku aktivnost RJU nije utvrđena. Osim toga, nedostaje učešće nevladinih aktera na svim nivoima.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. VM i vlade FBiH, RS i BD trebaju se hitno dogovoriti i odobriti novi strateški okvir RJU, kao i pojasniti i potvrditi povezanost tog okvira sa novom Strategijom UJF, kada ona bude izrađena i usvojena. Troškovi aktivnosti koje su obuhvaćene novim planskim dokumentima RJU trebaju se u potpunosti utvrditi prije finaliziranja tih dokumenata.
2. PARCO, koordinatori RJU i sva relevantna tijela trebaju zajednički raditi na uspostavi snažnog okvira za monitoring i izvještavanje o učinku, kako bi se podržala implementacija RJU. Potrebno je unaprijediti izvještavanje o RJU kako bi se osiguralo pružanje jasnih i sveobuhvatnih informacija o implementaciji RJU u čitavoj državi.
3. VM i vlade FBiH, RS i BD trebaju uspostaviti novu, jaču strukturu za upravljanje i koordinaciju RJU, uključujući (a) djelotvornu političku strukturu kako bi se omogućila redovna i sistematična rasprava o implementaciji programa RJU; (b) djelotvorna upravna struktura sa dovoljnim ovlastima i resursima za donošenje odluka kojima se podržava implementacija RJU; i (c) stabilna ravnoteža inputa (učestalost sastanaka) i ishoda/rezultata (djelotvornost provedbe programa RJU).

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. MFT BiH, MF FBiH, MF RS i Direkcija za finansije BD trebaju preispitati svoje pristupe srednjoročnim i godišnjim dokumentima finansijskog planiranja, kako bi jasno identificirali izdvojena sredstva, uključujući međunarodna donatorska sredstva, za implementaciju RJU agende.



Izrada i razvoj politika

2

# IZRADA I RAZVOJ POLITIKA

## 1. TRENUTNO STANJE I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015. – JUNI 2017.

#### 1. Trenutno stanje

Zbog složenog ustavnog uređenja, Bosna i Hercegovina (BiH) nema jedinstven pristup planiranju, izradi i koordiniranju politika, niti jednu užu vladu (centar vlade - CV) za čitavu zemlju. Vijeće ministara (VM) BiH (državni nivo) i vlade Federacije BiH (FBiH), Republike Srpske (RS) i Brčko distrikta (BD) imaju odvojene, Ustavom utvrđene uloge i odgovornosti u izradi i koordiniranju politika. Stoga izrada i implementacija jednoobraznih i koherentnih politika i osiguravanje djelotvorne koordinacije unutar i između različitih nivoa uprave i dalje predstavljaju veliki izazov.

Zakonski okviri potrebni za izvršavanje ključnih funkcija CV i funkcija od ključnog značaja za proces evropskih integracija (EI) uspostavljeni su na svim nivoima uprave. I dalje su prisutni veliki izazovi u koordiniranju i kontroli sadržaja prijedloga koji se odnosi na politike na svim nivoima uprave, kao i u vertikalnoj komunikaciji koja je neophodna za djelotvornu koordinaciju politika. Godišnje planiranje rada VM i vlada FBiH, RS i BD je dobro regulirano, iako nedostaje prioritetiziranje i realno planiranje. Ne postoji odgovarajući regulatorni okvir za planiranje i praćenje aktivnosti u okviru EI, a koordinacija aktivnosti u procesu EI između različitih nivoa uprave je ograničena. U BiH je 2016. godine uspostavljen novi sistem za koordinaciju evropskih integracija[[78]](#footnote-78), ali on još uvijek nije u potpunosti funkcionalan. Svaki nivo uprave ima vlastitu internu koordinacijsku strukturu, pravila i procese za transponiranje zakonodavstva EU. Ne postoji usklađen i koordiniran pristup planiranju i provedbi aktivnosti na transponiranju zakonodavstva na svim nivoima uprave.

Na svim nivoima BiH je uspostavljen okvir za srednjoročno planiranje politika, izuzev u Brčko distriktu. Izrada sektorskih strategija je i dalje problematična, jer zahtjevi i standardi za takve strategije još uvijek nisu utvrđeni ni na jednom nivou uprave. Redovno se vrši monitoring i izvještava o godišnjim programima rada (GPR) vlade. Međutim, informacije o implementaciji politika i radu vlade ne pružaju se ravnomjerno na svim nivoima uprave.

Priroda donošenja odluka na svakom nivou uprave u BiH je složena, u skladu sa ustavnim okvirom. Prakse u izradi politika na svim nivoima uprave nisu uspostavljene na jednoobrazan način, a pri donošenju konačnih odluka o prijedlozima politika na svim nivoima u većini slučajeva ne oslanja se na analize i dokaze. Prijedlozi politika se ne provjeravaju uvijek iz perspektive njihovog finansijskog uticaja i priuštivosti.

Učešće javnosti u izradi politika kroz konsultacije o nacrtima prijedloga politika i pravnih propisa nije potpuno u skladu sa relevantnim propisima koji su uvedeni na svim nivoima uprave u BiH. Pored toga, pristup zakonodavstvu ometa činjenica da taj pristup nije besplatan, a službeni izvori ne omogućavaju pristup prečišćenim tekstovima.

#### 1.2. Osnovna postignuća

U narednom dijelu su opisane ključne promjene u javnoj upravi u odnosu na svaki ključni zahtjev,[[79]](#footnote-79) kao i najvažnija dešavanja, na osnovu indikatora koji su korišteni u SIGMA Izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine.

Iako je cilj analize u nastavku obuhvatiti najvažnija dešavanja na svim nivoima uprave u BiH, vrijednosti indikatora koje su predstavljene u narednim tabelama zasnovane su samo na procjeni državnog nivoa[[80]](#footnote-80).

Sa 2016. godinom, srednjoročni okviri za planiranje politika uspostavljeni su propisima koji su doneseni na tri nivoa uprave BiH – na državnom nivou (2014.), nivou FBiH (2014.) i RS (2016.) – ali ne i na nivou BD.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između EU i BiH stupio je na snagu 2015. godine. BiH je podnijela formalni zahtjev za članstvo u EU u februaru 2016. godine i stekla status potencijalnog kandidata.

Pored toga, Direkcija za evropske integracije (DEI) je tokom 2015. i 2016. godine predvodila proces pripreme Akcionog plana Evropske unije (EU) za implementaciju prioriteta utvrđenih u izvještajima EU o BiH za 2015. i 2016. godinu. EU Akcioni plan[[81]](#footnote-81) je sveobuhvatan dokument koji je pripremila DEI u saradnji sa entitetima, BD-om i kantonima. EU Akcioni plan je jedini formalno usvojeni planski dokument BiH koji se odnosi na evropske integracije. Strateški program za približavanje zakonodavstva ove države *acquisu* tek treba biti usvojen[[82]](#footnote-82).

Država je 2016. godine uvela novi koordinacijski mehanizam za EI - Koordinacijski sistem za EI, u okviru kojeg će predstavnici VM BiH, vlada RS, FBiH i BD, kao i deset kantonalnih vlada raditi zajedno na koordinaciji i implementaciji aktivnosti vezanih za proces EI. Međutim, ovaj novi sistem koordinacije još uvijek ne funkcionira u potpunosti.

Tokom 2017. godine, država je dopunila Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u cilju uvođenja Procjene uticaja pravnog propisa (RIA) u proces izrade politika na državnom nivou. Državni nivo BiH i BD su 2017. godine dopunili i usvojili svoja pravila o javnim konsultacijama tokom procesa izrade politika.

#### Ključni zahtjev: Institucije uže vlade izvršavaju sve funkcije koje su od ključnog značaja za dobro organiziran, dosljedan i stručan sistem izrade politika.

Generalno, regulatorni okvir kojim se uspostavljaju ključne funkcije CV i kvalitet i nivo izvršavanja od strane relevantnih institucija na državnom nivou nisu se promijenili od 2015. godine. Stoga je vrijednost indikatora kojim se procjenjuje udio funkcija CV koje izvršavaju institucije na državnom nivou ostala neprimijenjena i iznosi 2. Jedna od važnih funkcija CV – koordinacija sadržaja politika – još uvijek nije uvedena i ne izvršava se u praksi. Situacija je slična i na svim drugim nivoima uprave u BiH. Na državnom nivou je ograničeno izvršavanje funkcija CV kojima se osigurava finansijska priuštivost prijedloga politika i održavanje djelotvornih veza sa drugim dijelovima državnog aparata.

Vrijednost indikatora kojim se procjenjuje izvršenje funkcija EI od strane institucija na državnom nivou neznatno se popravila u odnosu na 2015. godinu, i sada je 3. Ova procjena se zasniva na činjenici da je novi koordinacijski sistem za EI uspostavljen 2016. godine[[83]](#footnote-83) i da je dodatno ojačan 2017. godine[[84]](#footnote-84), a svi nivoi uprave BiH su se složili da koordiniraju svoje aktivnosti u okviru novog mehanizma. Ovaj koordinacijski mehanizam za EI se počeo primjenjivati, ali još uvijek nije u potpunosti funkcionalan.

**Tabela 1. Poređenje sa vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u Izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015.[[85]](#footnote-85)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indicator mjerenja početnog stanja** | **2015 vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | Udio ključnih funkcija CV koje izvršavaju institucije. | 2 | 2 |
| Funkcije EI koje institucije izvršavaju. | 2 | 3 |

#### Ključni zahtjev: Planiranje politika je harmonizirano, usklađeno sa finansijskom situacijom vlade, i omogućava vladi da ostvaruje svoje ciljeve.

Zbog složenog ustavnog uređenja BiH, ne postoji pristup planiranju politika koji bi obuhvatio čitavu državu. Nakon usvajanja relevantnog propisa RS 2016. godine[[86]](#footnote-86), može se smatrati da je okvir za srednjoročno planiranje politika sada upotpunjen na tri nivoa uprave BiH – na državnom nivou, te nivoima FBiH i RS. BD je jedini nivo uprave na kojem ne postoji regulatorni okvir za srednjoročno i godišnje planiranje.

Regulatorni okvir za srednjoročno planiranje i praćenje EI još uvijek nije uspostavljen za cijelu državu. Tokom 2015. i 2016. godine, DEI je zajedno sa relevantnim institucijama na svim nivoima koordinirao i pripremala EU Akcioni plan. Ovaj plan je jedini formalno usvojeni planski dokument BiH koji se odnosi na evropske integracije i koji obuhvata sve nivoe uprave BiH.

Mnogi nedostaci i slabosti regulatornog okvira i funkcioniranja sistema za planiranje politika na državnom nivou koje su identificirane u Izvještaju o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine i dalje su prisutne i u 2017. godini.

Vrijednost indikatora kojim se mjeri sveobuhvatnost finansijskih procjena u sektorskim strategijama na državnom nivou je 1, u odnosu na 2015. godinu kada je bila 0. Ovaj napredak se može zahvaliti činjenici da su za potrebe ovogodišnje procjene dostavljene sektorske strategije na analizu. Kada je u pitanju kvalitet, procjene finansijskih troškova nisu sistematično date u strategijama koje su razmatrane u okviru procjene tokom 2017. godine. Što se tiče monitoringa i izvještavanja o sektorskim strategijama, situacija se nije popravila u odnosu na 2015. godinu. Izvještaji se ne pripremaju redovno i dosljedno za sve strategije, a izvještaji koji su pripremljeni nisu dostupni javnosti.

Vrijednost relevantnog indikatora kojim se procjenjuje kvalitet izvještavanja o planskim dokumentima vlade porasla je sa 1 na 2, zahvaljujući činjenici da je na državnom nivou BiH usvojen i objavljen izvještaj o implementaciji EU Akcionog plana. Međutim, kako nisu utvrđeni bilo kakvi standardi za izvještaje o implementaciji, nemoguće je procijeniti da li je taj izvještaj pripremljen u skladu sa očekivanjima i standardima utvrđenim propisima. Kao i 2015. godine, izvještaji o planskim dokumentima vlade na državnom nivou ne sadrže bilo kakve informacije o ostvarenim ishodima.

Prema procjenama, godišnji zaostatak u izvršavanju planiranih obaveza utvrđenih u centralnim planskim dokumentima iznosi 48%[[87]](#footnote-87). Ovaj procenat je znatno veći od onog iz 2015. godine. Na sličan način, u poređenju sa rezultatima iz 2015. godine, godišnji zaostatak u izradi sektorskih strategija porastao je sa 25% u 2015. godini na 38% u 2017. godini.

**Table 2. Comparison with the values of the relevant indicators used in the 2015 Baseline Measurement Reports**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indicator mjerenja početnog stanja** | **2015 vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | Potpunost finansijskih procjena u sektorskim strategijama[[88]](#footnote-88). | 0 | 1 |
| Obim u kojem se u izvještavanju pružaju informacije o ostvarenim ishodima. | 1 | 2 |
| **Kvantitativno** | Godišnji zaostatak u izvršenju planiranih obaveza u centralnim planskim dokumentima. | 14% | 48% |
| Godišnji zaostatak u izradi sektorskih strategija. | 25% | 38% |
| Omjer između ukupno procijenjenih sredstava u sektorskim strategijama i ukupnih sredstava utvrđenih za odgovarajuće sektore u okviru SBO[[89]](#footnote-89). | 0% | 0% |
| Godišnji zaostatak u izvršenju obaveza vezanih za EI. | 11%[[90]](#footnote-90) | Nije dostupno[[91]](#footnote-91) |

#### Ključni zahtjev: Odluke vlade i zakonodavstvo su transparentni, u skladu sa zakonom i dostupni javnosti; parlament vrši nadzor nad radom vlade.

Regulatorni okvir i praksa u donošenju odluka na državnom nivou BiH i postupak i kvalitet nadzora koji vrši Parlamentarna skupština BIH uglavnom su ostali nepromijenjeni od 2015. godine. Nadležni organi SIGMA-i nisu dostavili relevantne informacije i podatke za izračunavanje nekoliko indikatora u okviru ovog ključnog zahtjeva.

Preporuka iz 2015. godine da se osigura poštivanje svih formalnih i bitnih zahtjeva od strane VM-a u procesu pripreme odluka nije implementirana. Nacrti prijedloga se ne pregledaju i ne provjeravaju na sistematičan način, kako bi se osiguralo da oni budu koherentni i dosljedni drugim prioritetima i prethodno objavljenim politikama države. Nijedna institucija CV nije ovlaštena da vrati nacrte prijedloga ako se utvrdi da je njihov sadržaj neadekvatan.

Nivo transparentnosti i otvorenosti procesa donošenja odluka u VM-u, kao ni nadzorna funkcija Parlamentarne skupštine BiH nisu unaprijeđeni od 2015. godine. Iako je Parlamentarna skupština BiH nastavila usvajati zakone prilično blagovremeno (83% nacrta zakona je usvojeno u roku od godinu dana), pretjerano se koristila vanredna procedura za usvajanje zakonodavstva, a više od polovine predloženih zakonskih akata od strane VM-a usvojeno je po hitnoj proceduri. Parlamentarna skupština nije raspravljala ni o jednom izvještaju o provedbi zakona i takva praksa ne postoji.

**Tabela 3. Poređenje sa vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u Izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015**  **vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvantitativno** | Omjer redovnih stavki dnevnog reda koje su blagovremeno dostavila[[92]](#footnote-92) ministarstva za sjednicu vlade. | Nije dostupno[[93]](#footnote-93) | Nije dostupno[[94]](#footnote-94) |
| Omjer zakona koje je vlada inicirala, a parlament odobrio najkasnije godinu dana nakon dostavljanja. | Nije dostupno[[95]](#footnote-95) | 83%[[96]](#footnote-96) |
| Broj izvještaja o provedbi zakona o kojima se raspravljalo na parlamentu. | 0 | 0 |

#### Ključni zahtjev: Inkluzivan proces izrade politika i pravnih propisa zasnovan na dokazima omogućava ostvarivanje planiranih ciljeva politika.

Uprkos nekoliko pozitivnih koraka i izmjena koje su inicirane na državnom nivou, generalno nije došlo do značajnih unapređenja u oblasti izrade politika tokom perioda monitoringa 2015-2017. godine. Indikatori koji su procjenjeni u okviru ovog ključnog zahtjeva su stoga zadržali iste vrijednosti kao i 2015. godine.

Orijentiranost nadležnih ministarstava ka izradi politika ostala je nepromijenjena. Kao i 2015. godine, nisu dostavljene bilo kakve informacije o kadrovskoj popunjenosti ministarstava na državnom nivou. Ministarstva nemaju interna pravila o izradi politika.

Kvalitet procesa izrade politika i dalje je loš. Preporuka iz SIGMA Izvještaja o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine koja se odnosi na RIA-u nije provedena. Iako su na državnom nivou usvojeni relevantni propisi za uvođenje RIA-e, ti se propisi još uvijek ne provode[[97]](#footnote-97). Izrada politika uglavnom uključuje konsultacije između ministarstava i javne konsultacije, ali se one ne sprovode uvijek. Zahtjevi koji se odnose na analizu politika, u skladu sa 'Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa'[[98]](#footnote-98), u praksi nisu implementirani.

Na osnovu informacija koje su tokom procjene dostavljene SIGMA-i, jasno je da se javne konsultacije ne sprovode sistematski o svim prijedlozima politika. U SIGMA Izvještaju o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine preporučeno je da VM preuzme veću odgovornost za kvalitet procesa konsultacija, ali ova preporuka nije implementirana. Konsultacije između ministarstava, uključujući tijela CV, ne sprovode se dosljedno, što također utiče na kvalitet izrade politika.

Praksa objavljivanja pravnih propisa nije se unaprijedila tokom izvještajnog perioda. Iako su svi pravni propisi dostupni putem službenih novina, svo zakonodavstvo koje je usvojeno prije 2009. godine i dalje je dostupno isključivo uz naknadu, što znači da javnosti nije omogućen jednostavan pristup. Nije ostvaren bilo kakav napredak u kontekstu preporuke da se napravi jedinstven portal na kojem bi se objavljivali svi pravni propisi koje usvoje tijela na državnom, entitetskom i nivou BD. Uprava isto tako nije istraživala mogućnost pojednostavljivanja procesa prečišćavanja zakona.

**Tabela 4. Poređenje sa vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u Izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015**  **vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | Mjera u kojoj su ministarstva orijentirana ka izradi politika. | 3 | 3 |
| Mjera u kojoj proces izrade politika koristi analitičke alate na najbolji način. | 1 | 1 |
| Mjera u kojoj se koriste konsultacije s javnošću u izradi politika i zakonodavstva. | 3 | 3 |
| Mjera u kojoj se provode konsultacije između ministarstava. | 2 | 2 |
| Mjera u kojoj je primarno i sekundarno zakonodavstvo dostupno javnosti na centraliziran način. | 2 | 2 |

## 

## 2. Analiza

Ova analiza obuhvata 12 Principa IZ oblasti izrade i koordinacije politika koji su grupirani u okviru 4 ključna zahtjeva. Ona uključuje sažetak analize indikatora koji se koristio za procjenu u odnosi na svaki od Principa, uključujući podindikatore[[99]](#footnote-99), te procjenu stanja za svaki Princip. Predstavljene su kratkoročne i dugoročne preporuke za svaki ključni zahtjev.

### Planiranje I koordinacija politika

#### Ključni zahtjev: Institucije uže vlade izvršavaju sve funkcije koje su od ključnog značaja za dobro organiziran, dosljedan i stručan sistem izrade politika[[100]](#footnote-100).

Vrijednosti indikatora kojima se procjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u odnosu na ovaj ključni zahtjev prikazane su u nastavku i upoređene sa regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora na Zapadnom Balkanu. Raspon se formira na osnovu vrijednosti koje su dodijeljene najslabijem i najuspješnijem izvršiocu za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Izvršavanje ključnih funkcija od strane institucija centra (uže) vlade |  |  |  |  |  |  |
| Izvršavanje funkcija evropskih integracija od strane institucija centra (uže) vlade |  |  |  |  |  |  |

Legenda: vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

Princip 1: Institucije uže vlade izvršavaju sve funkcije koje su od ključnog značaja za dobro organiziran, dosljedan i stručan sistem izrade politika.

Dejtonskim mirovnim sporazumom i postojećim Ustavom[[101]](#footnote-101) BiH stvorena je složena upravna struktura, a VM i vlade FBiH, RS i BD su formirane i funkcioniraju kao srž izvršne vlasti. Dakle, u BiH ne postoji jedinstvena CV.[[102]](#footnote-102)

Većina ključnih funkcija CV[[103]](#footnote-103) dodijeljena je relevantnim institucijama na svim nivoima uprave. Zasebnim regulatornim okvirima je uređeno funkcioniranje užih vlada na različitim nivoima.

Na državnom nivou, Administrativna služba Generalnog sekretarijata VM (GSVM) zadužena je za koordiniranje priprema sjednica VM-a, a Ured za zakonodavstvo VM (UZVM) odgovoran je za osiguravanje pravne usklađenosti. Koordiniranje pripreme i odobravanja vladinih strateških prioriteta i programa rada zajednički obavljaju Ured predsjedavajućeg Vijeća ministara (UPVM) i Sektor za koordinaciju pripreme, monitoring implementacije i evaluaciju razvojnih dokumenata i analizu socijalne uključenosti Direkcije za ekonomsko planiranje (DEP). Sektor za budžet Ministarstva finansija i trezora (MFT) osigurava da politike budu priuštive i koordinira planiranje resursa u javnom sektoru. Služba za informiranje GSVM koordinira komunikacijske aktivnosti VM-a. UPVM prati učinak državnog nivoa kako bi osigurao njegovu kolektivnu učinkovitost, kao i ispunjenje obećanja datih građanima. Administrativna služba GSVM brine se za odnose sa Parlamentom i Uredom predsjednika. DEI je odgovorna za koordiniranje pitanja evropskih integracija.

Na nivou FBiH, Sektor za pripremu sjednica Vlade i radnih tijela Vlade, zaključaka Vlade i institucionalnu saradnju Generalnog sekretarijata Vlade (GS) FBiH koordinira pripreme sjednica Vlade i upravlja odnosima sa drugim institucijama. Ured Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU (UZFBiH) odgovoran je za osiguravanje usklađenosti zakona. Koordinaciju priprema i odobravanja strateških prioriteta i programa rada Vlade, te praćenje učinka Vlade vrši Sektor za razvojno planiranje Federalnog zavoda za programiranje razvoja (FIDP). Sektor za budžet i javne rashode Ministarstva finansija FBiH (MF) odgovoran je da osigura da politike budu priuštive i da koordinira planiranje resursa u javnom sektoru. Ured Vlade FBiH za odnose s javnošću koordinira Vladine komunikacijske aktivnosti. Ured Vlade FBiH za evropske integracije odgovoran je za koordiniranje pitanja evropskih integracija.

Na nivou RS, Sektor za sjednice Vlade Generalnog sekretarijata Vlade (GS) koordinira pripreme sjednica Vlade i upravlja odnosima sa drugim institucijama. Sektor za državnu upravu, Sektor za privredu i finansije i Sektor za društvene djelatnosti Sekretarijata za zakonodavstvo (SZ) odgovorni su za osiguravanje usklađenosti zakona. Odgovornost za koordinaciju priprema i odobravanja strateških prioriteta i programa rada Vlade, te praćenje učinka Vlade dijele Jedinica za strateško planiranje i monitoring i Sektor za sjednice Vlade GSV. Sektor za budžet MF odgovoran je da osigura da politike budu priuštive, i da koordinira planiranje resursa u javnom sektoru. Koordinaciju Vladinih komunikacijskih aktivnosti predvodi Biro za odnose s javnošću GSV.

Na nivou BD, Sektor za opšte poslove Sekretarijata Vlade BD (SVBD) koordinira pripreme sjednica Vlade, koordinira pripremu i odobravanje strateških prioriteta i programa rada Vlade, te upravlja odnosima sa drugim institucijama. Zakonodavni ured Ureda gradonačelnika (ZUBD) je odgovoran za osiguravanje usklađenosti zakona. Sektor za informiranje SVBD koordinira Vladine komunikacijske aktivnosti. Glavni koordinator Vlade BD odgovoran je za praćenje učinka Vlade. Direkcija za finansije (DF) je odgovorna da osigura da politike budu priuštive i da koordinira planiranje resursa u javnom sektoru.

Ključni dokumenti kojima se uspostavljaju i dodjeljuju funkcije institucijama CV su odgovarajući pravilnici o radu (PoR) na svim nivoima uprave[[104]](#footnote-104). Pregled regulatornih okvira je pokazao da, iako je PoR na svakom od nivoa utvrdio nadzor nad politikama iz finansijske i zakonske perspektive, još uvijek ni na jednom nivou ne postoji koordiniranje sadržaja koji se odnosi na politike u prijedlozima koji se šalju vladi na usvajanje.

Nijedna institucija ili služba nije odgovorna za osiguravanje da politike budu dobro pripremljene i usklađene sa prioritetima i ranije objavljenim politikama vlade.

U izvršavanju funkcija uže vlade, uprave na svim nivoima su formalno usvojile procedure ili relevantne smjernice. Takve smjernice su dostupne u svim oblastima planiranja i praćenja godišnjeg rada vlade, izrade pravnih propisa i konsultacija s javnošću. Državni nivo, FBiH i RS su, svako na svom nivou, usvojili detaljne smjernice za planiranje i praćenje godišnjeg rada vlade, kojima su pojašnjeni i utvrđeni koraci, procedure i tipski obrasci potrebni u tom procesu[[105]](#footnote-105). Slične odredbe su uključene i u PoR Vlade BD[[106]](#footnote-106).

Iako na svim nivoima uprave postoje detaljne smjernice za planiranje i praćenje, detaljne smjernice za izradu prijedloga politika i sektorskih strategija u BiH nisu pripremljene. Međutim, RS je 2016. godine usvojila nove propise o izradi sektorskih strategija[[107]](#footnote-107). Ovim odredbama se pojašnjava proces izrade i donošenja strategija, uvodi se obaveza pribavljanja prethodnog odobrenja Vlade za izradu strategije, te utvrđuju osnovne crte za strukturu strategije[[108]](#footnote-108).

Zbog nepostojanja smjernica za izradu sektorskih strategija, ministarstva na svakom nivou – državnom, FBiH, RS i BD – primjenjuju različite pristupe, tipske obrasce i metodologije u izradi sektorskih strategija. Pored toga, nijedan nivo uprave, izuzev Vlade RS, nije utvrdio zahtjeve u pogledu izrade strategija, ili u pogledu monitoringa i izvještavanja o implementaciji strategija.

Koordinacija između institucija uže vlade u planiranju i izradi politika je veoma ograničena na svim nivoima uprave. U razgovorima sa predstavnicima najvažnijih institucija uže vlade potvrđeno je da su koordiniranje i razgovori između ovih institucija ograničeni. U slučaju godišnjeg programa vlade, samo Komisija za programe i izvještaje o radu Vlade FBiH[[109]](#footnote-109) razmatra nacrt GPR, objedinjuje mišljenja institucija uže vlade o nacrtu, i raspravlja o tim mišljenjima na svojim sastancima. U spomenutim razgovorima je potvrđeno i da su uloga i posvećenost ureda za zakonodavstvo i ministarstava finansija na državnom i nivoima RS i BD u razmatranju nacrta GPR veoma ograničene, ili da uopće ne postoje[[110]](#footnote-110).

Zbog praznina u uvođenju i izvršavanju funkcija uže vlade pri koordinaciji i nadzoru nad sadržajem politika, te pri pružanju smjernica ministarstvima o izradi politika i sektorskih strategija, kao i zbog nepostojanja sistematske koordinacije između ključnih tijela uže vlade, vrijednost indikatora 'Izvršavanje ključnih funkcija od strane institucija uže vlade' na državnom nivou je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Izvršavanje ključnih funkcija od strane institucija uže vlade** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri u kojoj meri institucije uže vlade (CV) ispunjavaju minimalne zahtjeve koji se odnose na funkcije od ključnog značaja za dobro organiziran, dosljedan i stručan sistem izrade politika.  Kako se ovaj indikator koristi za procjenu ispunjenosti minimalnih zahtjeva, njim se ne mjere ishodi, niti on uključuje kvantitativne pod-indikatore. Ishodi nekih od navedenih ključnih funkcija obuhvaćeni su drugim indikatorima za izradu i koordiniranje politika. | | | | | | | | |
| Ukupna vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Institucije CV su zadužene za izvršavanje ključnih funkcija zakonodavstvom | | | | | | | 7/8 | |
| 2. Dostupnost smjernica za nadležna ministarstva i druga vladina tijela | | | | | | | 2/4 | |
| 3. Institucionaliziranost koordinacijskih aranžmana između institucija CV | | | | | | | 0/4 | |
| **Ukupno[[111]](#footnote-111)** | | | | | | | **9/16** | |

**Na svim nivoima uprave, većina ključnih funkcija CV je uspostavljena odgovarajućim pravnim i regulatornim okvirima. Međutim, funkcija koordiniranja sadržaja prijedloga i njihove provedbe nije uspostavljena ni na jednom nivou. Iako su na svim nivoima usvojene formalne smjernice za planiranje i praćenje rada vlade, još uvijek ne postoje formalne upute u oblastima izrade politika i sektorskih strategija. Na svim nivoima BiH je i dalje slaba prioritetizacija godišnjeg rada relevantnih vlada, kao i saradnja između institucija CV na razmatranju ministarskih prijedloga.**

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

Većina funkcija u okviru EI uvedena je u relevantnim institucijama za EI na svim nivoima uprave. Na državnom nivou, DEI izvršava funkcije koje se odnose na EI. U FBiH, ovu ulogu dijele Ured za evropske integracije i UZFBiH, koji je odgovoran za usklađenost propisa FBiH sa propisima EU. U RS-u, Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju (MEORS) izvršava ove funkcije u saradnji sa Kabinetom premijera. U BD-u Ured za EI je zadužen za izvršavanje funkcija vezanih za EI. Vlasti u BiH nisu formalno uvele funkcije koordiniranja pristupnih pregovora, jer ova oblast još uvijek nije relevantna za državu*.*

Kako je utvrđeno Zakonom o VM BiH[[112]](#footnote-112), Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH[[113]](#footnote-113) i Odlukom VM o DEI[[114]](#footnote-114), DEI-ju je data potpuna nadležnost za koordiniranje *i* usklađivanje svih aktivnosti relevantnih institucija na svim nivoima uprave vezanih za EI[[115]](#footnote-115). DEI je također zadužena za vođenje i koordiniranje komunikacije sa strukturama EU o svim pitanjima vezanim za EI; za učešće u pripremi prijedloga politika, nacrta zakona i propisa i smjernica vezanih za EI; te za pružanje savjeta o pitanjima usklađivanja procesa i aktivnosti svih nadležnosti u BiH na izvršavanju obaveza u okviru EI. Iako DEI na državnom nivou ima opću nadležnost da predvodi i koordinira sva pitanja EI za cijelu državu, svi nivoi uprave dijele odgovornost i ovlasti za EI. Međutim, koordinacija i saradnja između različitih nivoa uprave na pitanjima EI su ograničene.

Postoje formalno usvojene smjernice u oblasti izvještavanja i usklađivanja domaćeg zakonodavstva[[116]](#footnote-116) sa *acquisom[[117]](#footnote-117),* kojima se podržava izvršavanje funkcija u okviru EI*.* DEI je izradila smjernice za izvještavanje o procesu EI, koje se primjenjuju na svim nivoima uprave, bilo direktno ili putem dodatnih odluka koje se usvajaju na entitetskom i nivou BD[[118]](#footnote-118). Kada je u pitanju usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa *acquisom*, svi nivoi uprave su izradili i primjenjuju vlastite smjernice. Međutim, administracija nije izradila bilo kakve smjernice u oblastima planiranja EI, planiranja i monitoringa pomoći EU, učešća i upravljanja pregovorima u okviru EI, i prevođenja *acquisa[[119]](#footnote-119)*.

VM je u avgustu 2016. godine donijelo odluku kojom se uvodi novi sistem koordinacije procesa EI[[120]](#footnote-120). Svi nivoi uprave su imenovali svoje predstavnike u ovoj novoj strukturi, što bi trebalo pomoći osnaživanju ukupne koordinacije pitanja EI na svim nivoima BiH. U okviru nedavno usvojenog sistema koordinacije procesa EI, formiran je forum za međuministarsku koordinaciju pitanja EI na političkom i administrativnom nivou koji obuhvata cijelu državu. U okviru tog sistema, uvedene su sljedeće nove strukture za koordinaciju procesa EI: 1) Kolegij za EI, 2) Ministarske konferencije, 3) Komisija za EI, i 4) Radne grupe za EI. Svi nivoi uprave, uključujući kantone, imenovali su svoje predstavnike u ove strukture.

Iako uspostavljanje Sistema za koordinaciju procesa EI u BiH predstavlja korak naprijed, ovaj sistem još uvijek nije potpuno funkcionalan. Kolegij za EI, koji predstavlja glavno političko koordinaciono tijelo, sastao se jednom u 2016. godini i jednom u prvoj polovini 2017. godine, a Komisija za EI, glavno administrativno tijelo za EI, sastala se dvaput u 2016. i tri puta u prvoj polovini 2017. godine.

Direkcija za evropske integracije je tokom 2015. i 2016. godine predvodila proces pripreme Akcionog plana[[121]](#footnote-121) za implementaciju prioriteta utvrđenih u izvještajima EU o BiH za 2015. i 2016. godinu. EU Akcioni plan je jedini formalno odobreni cjelodržavni planski dokument koji se odnosi na evropske integracije. EU Akcioni plan je pripremljen u bliskoj saradnji sa svim nivoima uprave, a odobrilo ga je VM u martu 2017. godine. Pored EU Akcionog plana, RS i BD su izradili vlastite planove kako bi olakšali i podržali EI u okvirima svojih nadležnosti[[122]](#footnote-122). Strateški program za približavanje zakonodavstva ove države *acquisu* tek treba biti usvojen. DEI je pripremila izvještaje o praćenju implementacije EU Akcionog plana koje je odobrilo VM[[123]](#footnote-123). DEI ne dostavlja dosljedno formalna mišljenja o prijedlozima politika vezanih za EI prije njihovog podnošenja VM na konačno odobrenje.

Generalno, imajući u vidu slabosti i nedostatke koordinacije procesa EI za cijelu državu, vrijednost indikatora 'Izvršavanje funkcija u okviru Evropskih integracija od strane institucija uže vlade' na državnom nivou je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Izvršavanje funkcija u okviru Evropskih integracija od strane institucija uže vlade** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri u kojoj mjeri institucije CV ispunjavaju minimalne kriterije koji se odnose na funkcije evropskih integracija.  S obzirom da se ovaj indikator koristi za procjenu ispunjavanja minimalnih kriterija, njim se ne mjere ishodi, niti uključuje kvantitativne indikatore. Ishodi nekih od navedenih ključnih funkcija su obuhvaćeni drugim indikatorima za izradu i koordiniranje politika. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Omjer funkcija u okviru EI koje su zakonom dodijeljene institucijama CV | | | | | | | 5/6 | |
| 2. Dostupnost smjernica za nadležna ministarstva i druga vladina tijela | | | | | | | 1/4 | |
| 3. Kapacitet vlade za koordiniranje EI | | | | | | | 2/8 | |
| **Ukupno[[124]](#footnote-124)** | | | | | | | **8/18** | |

**Koordinacijska struktura za proces EI za cijelu državu je formalno uspostavljena, a većina funkcija u okviru procesa EI dodijeljena je DEI-i i drugim relevantnim institucijama na svim nivoima uprave. Funkcije planiranja i redovnog monitoringa procesa EI ne izvršavaju se u potpunosti za cijelu državu. DEI je nadležna za koordiniranje procesa EI u čitavoj državi, ali nedostatak saradnje između odgovarajućih institucija na državnom, entitetskom i nivou BD ozbiljno ometa proces integracija.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. Svi nivoi uprave trebaju uspostaviti pravni i institucionalni okvir za koordiniranje sadržaja prijedloga koji se odnosi na politike unutar CV. Relevantne institucije CV trebaju preuzeti metodološku odgovornost za izradu i jačanje procesa izrade politika.
2. Svi nivoi uprave trebaju podržati operacionalizaciju i funkcioniranje novog Sistema koordinacije EU. Također trebaju izraditi i usvojiti smjernice u oblastima planiranja EI, planiranja i monitoringa pomoći EU, pregovora u procesu EI i prevođenja *acquisa*.
3. VM BiH (DEP), Vlada FBiH (FZPR) i Vlada BD trebaju izraditi i usvojiti smjernice za izradu sektorskih strategija.

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. Funkcije i smjernice vezane za EI u BiH trebaju u potpunosti biti usklađene na različitim nivoima uprave, kako bi se osigurala efektivna koordinacija i implementacija aktivnosti i mjera u okviru procesa EI.

#### Ključni zahtjev: Planiranje politika je harmonizirano, usklađeno sa finansijskom situacijom vlade, i omogućava vladi da ostvaruje svoje ciljeve[[125]](#footnote-125).

Vrijednosti indikatora kojim se ocjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u okviru ovog ključnog zahtjeva prikazane su ispod i upoređene su s regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora za Zapadni Balkan. Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Kvalitet planiranja politika |  |  |  |  |  |  |
| Kvalitet planiranja politika za evropske integracije |  |  |  |  |  |  |
| Kvalitet vladinog monitoring i izvještavanja |  |  |  |  |  |  |

Legenda: Vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

Princip 3: Postoji usklađeno srednjoročno planiranje politika, sa jasnim ciljevima za cijelu vladu i usklađeno sa finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi; sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i konsistentne su sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

Ne postoji jedinstven sistem srednjoročnog planiranja politika koji bi obuhvatao cijelu zemlju. Sistemi planiranja politika na državnom nivou, u entitetima i BD-u uključuju centralne vladine planske dokumente i sektorske strategije koje pomažu u planiranju i implementaciji politika u okviru ovlaštenja svakog od nivoa administracije. Ključni srednjoročni planski dokumenti na svim nivoima uprave uključuju ekspozee predsjedavajućeg VM i premijera (program vlade), srednjoročn program vlade i srednjoročne institucionalne planove (u slučaju državnog nivoa i FBiH[[126]](#footnote-126)), GPR, EU Akcioni plan, Dokument okvirnog budžeta (DOB)[[127]](#footnote-127) i sektorske strategije.

Sistemi srednjoročnog planiranja politika uvedeni su posebnim zakonima i propisima na svim nivoima uprave, izuzev u BD-u. Iako su propisi o planiranju različiti na državnom i entitetskom nivou[[128]](#footnote-128), svi predviđaju izradu srednjoročnih planova, na osnovu kojih se izrađuju godišnji planovi vlade. Novi postupak i metodologija izrade srednjoročnih planova u RS usvojeni su 2016. godine, ali se još uvijek ne primjenjuju[[129]](#footnote-129).

Ni na jednom nivou nisu izrađeni propisi ili smjernice za izradu sektorskih strategija. Odluka o planiranju RS[[130]](#footnote-130) uključuje dio posvećen izradi sektorskih strategija. Međutim, odluka sadrži samo ograničene informacije o strukturi sektorske strategije, a opisan je samo postupak odobravanja.

Svi nivoi uprave rasporedili su institucionalne odgovornosti za planiranje politika na nivou vlade. Međutim, na državnom i entitetskom nivou, nekoliko institucija zajednički izvršavaju uloge i odgovornosti iz oblasti planiranja. Na primjer, na državnom nivou, DEP, VM i MFT su odgovorni za srednjoročno planiranje, dok UPVM i GSVM dijele odgovornosti za godišnje, institucionalno i vladino planiranje. U FBiH, FZPR koordinira srednjoročno planiranje, dok GS predvodi godišnje planiranje. Osim toga, u slučaju FBiH, obje institucije pružaju tehničku podršku Komisiji za programe i izvještaje o radu Vlade FBiH[[131]](#footnote-131). U RS-u, izradu razvojne strategije, srednjoročnih planova i sektorskih strategija koordinira Jedinica za strateško planiranje i monitoring, dok izradu GPR-a koordinira Sektor za sjednice vlade GSV-a, uz tehničku podršku Jedinice za strateško planiranje i monitoring GSV-a. U BD-u, aktivnosti planiranja koordinira SVBD.

Ministarstvima na svim nivoima su na raspolaganju upute za planiranje politika, izvještavanje i srednjoročni budžetski proces, prvenstveno u formi pisanih formalnih smjernica. Pored toga, ministarstva na državnom nivou dobijaju smjernice i podršku u izradi srednjoročnih i godišnjih planova Vlade, kao i individualnih institucija[[132]](#footnote-132). Također, ministarstva i institucije na državnom nivou konsultuju se u fazi izrade planova. Generalno, zbog ograničenog konsultovanja i učešća institucija CV i drugih ministarstava tokom postupka pripreme, planski dokumenti su dugi[[133]](#footnote-133) i nekvalitetni, bez prioretizacije ciljeva, aktivnosti i projekata.

Pregledom popratne dokumentacije uz pet strategija uzetih kao uzorak[[134]](#footnote-134) sa sva četiri nivoa uprave utvrđeno je da se formalna mišljenja drugih ministarstava i institucija ne prikupljaju sistematski prije konačnog odobravanja strategija. Mišljenja su bila dostupna samo u strategijama koje je dostavila RS.

Slaba je usklađenost između centralnih planskih dokumenata na svim nivoima uprave. Prioriteti utvrđeni godišnjim programima rada vlada i DOB-ima nisu koherentni[[135]](#footnote-135). Također, nemoguće je uporediti usklađenost prioritetnih politika između centralnih planskih dokumenata zato što su godišnji programi rada vlada strukturirani i prezentirani na osnovu funkcija ministarstava, dok se u DOB-u navode troškovi prema organizacijskim jedinicama vladinih institucija. Iako DOB-ovi ne uključuju indikatore na nivou ishoda za mjerenje ispunjavanja vladinih prioriteta, godišnji programi rada vlada ih uključuju samo za oko 3%[[136]](#footnote-136) ciljeva.

Godišnji programi rada vlada na svim nivoima uprave uključuju zakonodavne obaveze. Na državnom i nivou FBiH, u planove su uključene i nezakonodavne aktivnosti i indikatori. Prema općoj procjeni, GPR-i vlada na svim nivoima su nerealno isplanirani. Ovu procjenu potvrđuje i obim zaostatka, koji prema izračunima iznosi čak 77% svih zakonodavnih mjera. Zaostatak je još i veći (100%) kada se radi o obavezama izrade strategija u FBiH (Slika 1). Zaostatak u usvajanju zakonodavstva na državnom nivou je prema procjenama iznosio 14% u 2014. godini, a zaostatak u izradi strategija 25%. U narednoj godini, zaostatak je porastao na 34%, dok se zaostatak u izradi strategija smanjio na 14%[[137]](#footnote-137). Situacija sa zaostacima u zakonodavnim aktivnostima i izradi strategija na relevantnim nivoima u BiH pogoršala se 2016. godine, jer su navedeni procenti bili veći od izračunatih procenata za 2014. i 2015. godinu. RS je najuspješnija u izvršavanju zakonodavnih obaveza, iako je procenat zaostatka i dalje 39%, dok je državni nivo najuspješniji u ispunjavanju obaveza kada je u pitanju izrada strategija, a procijenjeni zaostatak iznosi 38%.

**Slika 1. Zaostatak u provedbi zakonodavnih i strateško-razvojnih obaveza u relevantnim planskim dokumentima na nivoima uprave BiH, 2016 (ukupno %)**

Izvor: SIGMA - izračun se zasniva na informacijama i podacima dobivenim u toku izrade procjene. Nisu dobivene informacije o strateškom razvoju sektora koje se odnose na program rada Vlade BD.

Iako formalno svi nivoi uprave zahtijevaju da im se pruže informacije o finansijskim implikacijama nacrta pravnih propisa, prvenstveno kroz relevantne Poslovnike o radu Vijeća ministara ili Vlade, revizija posljednjih pet sektorskih strategija usvojenih u 2016. godini[[138]](#footnote-138) je pokazala da troškovi strategija nisu izračunati na odgovarajući način. Samo su dvije od pet revidiranih strategija sadržavale informacije o potencijalnim troškovima. Procjena dosljednosti strategija sa srednjoročnim budžetskim okvirom je također otežana činjenicom da dokument okvirnog budžeta, kao glavni srednjoročni finansijsko-planski dokument, ne uključuje finansijske projekcije za sektor, strategiju ili program.

S obzirom na slabosti i nedostatke u pravnom i regulatornom okviru za planiranje politika i razvoj sektorskih strategija i niskog nivoa usklađenosti između ključnih centralnih planskih dokumenata, vrijednost indikatora ‘Kvalitet planiranja politika’ na državnom nivou je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvalitet planiranja politika** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri zakonodavne, proceduralne i organizacione sisteme uspostavljene za usklađeno planiranje politika i kvaliteta i usklađivanje planskih dokumenata. Također vrši procjenu rezultata procesa planiranja (konkretno, broj planiranih zakonodavnih obaveza i sektorskih strategija koje se prenose iz jedne u narednu godinu) i u onoj mjeri u kojoj su finansijske implikacije sektorskih strategija adekvatno procijenjene. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Adekvatnost pravnog okvira za planiranje politika | | | | | | | 3/7 | |
| 1. Dostupnost smjernica resornim mistarstvima u toku procesa planiranja politika | | | | | | | 3/4 | |
| 1. Usklađenost između dokumenata za centralno planiranje politika | | | | | | | 0/6 | |
| 1. Planirane obaveze prenesene u plan zakonodavnih aktivnosti vlade (%) | | | | | | | 1/4 | |
| 1. Prenesene planske sektorske strategije (%) | | | | | | | 2/4 | |
| 1. Potpunost finansijskih procjena u sektorskim strategijama | | | | | | | 1/5 | |
| 1. Usklađenost između planiranih troškova u planovima sektorske politike i srednjoročnog budžeta (%) | | | | | | | 0/3 | |
| **Ukupno[[139]](#footnote-139)** | | | | | | | **10/33** | |

**Regulatorni okvir koji uređuje planiranje politika je uspostavljen na svim nivoima uprave osim Brčko distrikta (BD). Resornim ministarstvima je dostupno dovoljno smjernica ali uže vlade na svim nivoima BiH nisu izradile realistične planove. Ova procjena je potvrđena visokim procentom zakonodavnih i strateško-razvojnih obaveza koje su prenesene u narednu godinu. Nisu utvrđena pravila za razvoj sektorskih strategija, osim u Republici Srpskoj (RS), a praksa proračuna troškova strategija je sporadična. Nisu napravljene jasne veze između sektorskih strategija i dokumenta za srednjoročno finansijsko planiranje**

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

BiH nije uspjela uspostaviti regulatorni okvir za srednjoročno planiranje i monitoring napretka u procesu evropskih integracija (EI) za cijelu državu zbog komplikovanog ustavnog uređenja. Funkcija planiranja je i dalje decentralizovana na državnom, entitetskom i nivou Brčko distrikta.

Ipak, postupajući po zaključku Vijeća ministara BiH[[140]](#footnote-140), DEI je, u saradnji sa dva entiteta, Brčko distriktom i kantonima, izradila EU Akcioni plan u svrhu planiranja svih mjera koje se odnose na proces evropskih integracija za cijelu državu, a na osnovu EU izvještaja o napretku za 2015. i 2016.[[141]](#footnote-141) Važeći EU Akcioni plan, usvojen 2017. godine, obuhvata mjere i aktivnosti koje se bave prioritetima navedenim u EU Izvještaju o napretku za 2016. Svi nivoi uprave su dali svoj doprinos izradi EU Akcionog plana koji je jedini dokument koji se odnosi na planiranje evropskih integracija, a pokriva cijelu državu i formalno je usvojen.

EU Akcioni plan je sveobuhvatni dokument koji se sastoji od 634 mjere. Plan je jasno organiziran i prezentiran u skladu sa logikom i strukturom EU Izvještaja o napretku za 2015. i 2016. godinu, te pokriva poglavlja pregovora o *acquis*u. Plan postavlja rokove za provedbu svih mjera za period 2017-2018. Međutim, EU Akcioni plan ne pruža informacije o potencijalnim troškovima reforme ili izvorima finansiranja. Nadalje, plan ne pruža potpune informacije o zakonodavnim i nezakonodavnim obavezama na svim nivoima uprave kako bi se osiguralo usklađeno planiranje i transponiranje *acquis*a. Zbog toga se još uvijek čeka usvajanje strateškog programa za usklađivanje zakona zemlje sa *acquis*om.

Nije moguće ocijeniti učinkovitost implementacije EU Akcionog plana za cijelu državu jer nisu dostupne konsistentne informacije o implementaciji mjera na svim nivoima uprave (uključujući i neke kantone) dok je format plana značajno izmjenjen.[[142]](#footnote-142)

EU Akcioni plan nije usklađen sa Godišnjim planom vlade, osim u Republici Srpskoj, a gdje je otprilike 93% svih zakonodavnih obaveza (nacrti zakona) ugrađeno u radni program Vlade RS. Usklađenost EU Akcionog plana na državnom nivou i nivou FBiH sa relevantnim Godišnjim planom Vlada (GAWP) iznosi 40% i 71%. Radni plan Vlade Brčko distrikta nije usklađen sa EU Akcionim planom.[[143]](#footnote-143)

**Slika 2. Usklađenost EI planskih dokumenata sa Godišnjim planom rada vlade za 2017. (% zakonodavnih obaveza koji se pojavljuju u oba dokumenta)**

Izvor: SIGMA proračun na osnovu informacija dobivenih tokom vršenja procjene.

Parlamentarna skupština BiH, Parlament FBiH, Narodna skupština RS i Skupština Brčko distrikta su postigli dogovor o saradnji u vezi pitanja koja se odnose na proces EI. Predsjedavajući Parlamenata na svim nivoima su također usvojili akcione planove za jačanje uloga parlamenata u kontekstu procesa EI.

Generalno, zbog nepotpunog i slabog regulatornog okvira za srednjoročno planiranje procesa EI, nedostatka troškova za aktivnosti uključene u EU Akcioni plan, i niskog nivoa usklađenosti između EU Akcionog plana i GAWP-a, vrijednost indikatora ‘Kvalitet planiranja politika za proces evropskih integracija’ na državnom nivou je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvalitet planiranja politika za proces evropskih integracija** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri zakonodavni sistem uspostavljen za planiranje politika u procesu EI i kvalitete i usklađenost planskih dokumenata za proces EI. Također vrši procjenu rezultata procesa planiranja (konkretno, broj planiranih zakonodavnih obaveza koje se prenose iz jedne u narednu godinu) i stopu implementacije obaveza u vezi procesa EI. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Pravni okvir omogućava usklađeno planiranje procesa EI | | | | | | | 0/2 | |
| 1. Kvalitet planskih dokumenata za proces EI | | | | | | | 2/6 | |
| 1. Prenesene obaveze u vezi procesa EI | | | | | | | 3/4 | |
| 1. Stopa implementacije planova vlade za zakonodavne obaveze u vezi procesa EI (%) | | | | | | | 0/4 | |
| **Ukupno[[144]](#footnote-144)** | | | | | | | **5/16** | |

**Srednjoročni sistem planiranja procesa EI još uvijek nije uspostavljen za cijelu državu. Glavni planski dokument za proces EI – EU Akcioni plan – je sveobuhvatan dokument koji pruža detaljne informacije o prioritetnim mjerama na svim nivoima uprave. Međutim, EU Akcioni plan nije pravilno usklađen sa Godišnjim planom rada vlade (GAWP), uz iznimku GAWP Republike Srpske. EU Akcioni plan ne pruža informacije o troškovima mjera i izvorima finansiranja tako da je nemoguće ocijeniti cjelokupnu finansijsku održivost plana. Dalje, plan, u svom sadašnjem formatu, ne pruža potpune i dosljedne informacije o svim zakonodavnim i nezakonodavnim obavezama na svim nivoima uprave kako bi se osiguralo usklađeno planiranje i transponiranje EU *acquis*-a.**

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

Pravne obaveze za monitoring rada vlade i izvršenja budžeta su propisane posebnim zakonima i propisima za svaki nivo uprave. Na državnom[[145]](#footnote-145), FBiH[[146]](#footnote-146), RS[[147]](#footnote-147) i BD[[148]](#footnote-148) nivoima, relevantni pravni okvir definira zahtjeve za izvještavanjem o implementaciji GAWP na godišnjem nivou, uključujući i zakonodavne planove i budžet. Prema postojećem zakonodavstvu, izvještaji GAWP i izvještaji o izvršenju budžeta se moraju dostavljati relevantnom Parlamentu. Međutim, postojeći zakonodavni okviri na svim nivoima uprave ne utvrđuju bilo kakve zahtjeve ili procedure za izvještavanje o implementaciji sektorskih strategija i EU Akcionog plana.

Ne postoje formalni zahtjevi za objavu redovnih izvještaja o GAWP. Postoji jasna obaveza objavljivanja redovnih izvještaja a primjenjuje se u praksi u slučaju izvršenja budžeta na državnom[[149]](#footnote-149) i nivou FBiH[[150]](#footnote-150). Ipak, nije utvrđen nikakav regulatorni zahtjev i ne postoji praksa pripreme izvještaja i objavljivanja redovnih izvještaja o implementaciji GAWP, EU Akcionog plana i sektorskih strategija[[151]](#footnote-151) na bilo kojem nivou uprave. Državni nivo objavljuje izvještaj o implementaciji svog GAWP kao i svog zakonodavnog plana. Međutim, izvještaji o implementaciji EU Akcionog plana, odgovarajućeg GAWP i sektorskih strategija entiteta i BD nisu javno dostupni.

GAWP-ovi na svim nivoima obuhvataju, prije svega, izlazne indikatore a, u slučaju države, FBiH i BD, identifikuju i ciljeve. Međutim, izvještaji o implementaciji ne slijede dosljedno strukturu i logiku GAWP. Na primjer, iako GAWP na državnom nivou uključuje izlazne indikatore, ovi indikatori se ne spominju i ne prezentiraju u godišnjem izvještaju o implementaciji. Umjesto toga, izvještaj spominje ključnu politiku i zakonodavne aktivnosti, međunarodne sporazume i proces EI i prezentira napredak prema budžetskim ciljevima i resursima. Izvještaj o implementaciji EU Akcionog plana za 2016.godinu uglavnom opisuje provedene aktivnosti i izvršene radnje. Isti je slučaj i sa godišnjim izvještajem o implementaciji strategije u RS, koji prvenstveno govori o glavnim postignućima i aktivnostima, u općim terminima. Nijedan drugi nivo nije dostavio primjerak izvještaja o monitoringu provođenja strategija na ocjenjivanje.

U cjelini, zbog postojećih nedostataka u pravnom okviru za monitoring i izvještavanje i loše kvalitete izvještaja, vrijednost indikatora 'Kvalitet monitoringa i izvještavanja vlade' na državnom nivou je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvalitet monitoringa i izvještavanja vlade** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri snagu pravnog okvira koji regulira zahtjeve za izvještavanjem, kvalitet vladinih izvještaja i nivo javne dostupnosti vladinih izvještaja. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Pravni okvir omogućava dobar monitoring i izvještavanje | | | | | | | 3/8 | |
| 2. Kvalitet izvještaja | | | | | | | 0/12 | |
| 3. Javna dostupnost vladinih izvještaja | | | | | | | 3/5 | |
| **Ukupno[[152]](#footnote-152)** | | | | | | | **6/25** | |

**Pravni okvir za monitoring i izvještavanje na svim nivoima ne utvrđuje u potpunosti zahtjeve i standarde izvještavanja o ključnim planskim dokumentima vlade, uključujući i EU Akcioni plan i sektorske strategije. Pored toga, nisu utvrđeni formalni zahtjevi za objavu izvještaja o ključnim planskim dokumentima vlade na svim nivoima (osim za izvještaje o izvršenju budžeta). Dok su izvještaji o implementaciji GAWP-a izrađeni na svim nivoima uprave, isti se objavljuju samo na državnom nivou. Kvalitet objavljenih izvještaja je loš jer ne sadrže informacije o napretku ka ostvarivanju rezultata i ciljeva.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. Uže vlade (CG), odgovorne za izradu GAWP-a na odgovarajućim nivoima uprave, bi trebale jačati svoje napore i fokusirati se na pripremu realističnijih centralnih planskih dokumenata.
2. Vlade FBiH, RS i BD trebaju razmotriti i izmjeniti svoje pravne okvire kako bi se osiguralo da su izrada i objava redovnih izvještaja o implementaciji GAWP-a kao i izvještaja o implementaciji sektorskih strategija formalno propisani zakonom.
3. VM i Vlade RS, FBiH i BD trebaju imati zajednički cjelodržavni pristup kratkoročnom planiranju i izvještavanju o pitanjima vezanim za proces EI, a na osnovu EI koordinacionog sistema. Svi planski dokumenti u vezi procesa EI na nivou entiteta i BD bi trebali biti usklađeni kako bi bili u skladu sa EU Akcionim planom i time omogućili jasniji i efikasniji monitoring i izvještavanje. Planovi trebaju uključiti potpune informacije o svim mjerama vezanim za proces EI (zakonodavne i nezakonodavne) i sadržavati procjenu troškova i informacije o izvorima finansiranja.
4. Zahtjevi za monitoring i izvještavanje se trebaju ponovo razmotriti na svim nivoima uprave tako da izvještaji sadrže informacije o napretku ka ciljevima i indikatore politika.
5. Svi nivoi uprave trebaju razviti metodologiju i procese za razvoj sektorske strategije i osigurati da te strategije budu izrađene i usvojene u skladu sa radnim planovima vlade.

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. VM, Vlade FBiH i RS trebaju razmotriti i ocijeniti svoje pravne okvire i uspostavljene funkcije za kratkoročno i godišnje planiranje u pogledu optimiziranja i usklađivanja postojećih sistema i praksi u okviru svake uprave i na svim nivoima. Po potrebi, svi nivoi uprave bi trebali ponovo definirati ove funkcije kako bi se omogućilo jasnije definiranje odgovornosti.

#### Ključni zahtjev: Odluke vlade i zakonodavstvo su transparentni, pravno usklađeni i dostupni javnosti; rad vlade nadzire parlament[[153]](#footnote-153).

Vrijednosti indikatora kojim se ocjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u okviru ovog ključnog zahtjeva prikazane su ispod i upoređene su s regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora za Zapadni Balkan. Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Transparentnost i pravna usklađenost vlade u procesu donošenja odluka |  |  |  |  |  |  |
| Parlamentarni nadzor nad donošnjem vladinih politika |  |  |  |  |  |  |

Legenda: Vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

Princip 6: Vladine odluke se pripremaju na transparentan način i zasnivaju se na profesionalnoj prosudbi administracije; osigurana je pravna usklađenost odluka.

Ne postoji jedinstvena uža vlada u BiH, a ovlasti za donošenje odluka su date Vijeću ministara i Vladama FBiH, RS i BD. Na svim nivoima uprave, ključni zakonski akti koji uspostavljaju i propisuju zakonodavne procese i procese donošenje odluka su: Zakoni o Vladi[[154]](#footnote-154), Poslovnici o radu[[155]](#footnote-155), Jedinstvena pravila za izradu nacrta zakona[[156]](#footnote-156) i Pravila o konsultacijama[[157]](#footnote-157). Gore navedeni propisi jasno utvrđuju zahtjeve i funkcije koje se odnose na pripremu i organizaciju sjednica Vlade, kako bi se osiguralo razmatranje i provjera pitanja dostavljenih Vladi kao i pravni nadzor nad prijedlozima.

Poslovnik o radu na svim nivoima, osim na nivou BD, utvrđuje spisak institucija koje razmatraju materijale dostavljene za sjednicu Vlade na odobrenje i institucija koje daju obavezna mišljenja. Na državnom nivou, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara (UZVM), Ministarstvo finansija i trezora (MFT), Direkcija za evropske integracije (DEI) i Ministarstvo pravde (MP) su dužni dati svoja mišljenja o prijedlozima politika Vijeću ministara na razmatranje prije konačnog usvajanja.[[158]](#footnote-158) U FBiH, mišljenja se traže od Ureda Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU, Ministarstva finansija i Ministarstva pravde.[[159]](#footnote-159) U Republici Srpskoj, mišljenja se traže od Sekretarijata za zakonodavstvo, Ministarstva finansija, Ministarstva pravde i Ministarstva ekonomskih odnosa i regionalne saradnje (MEORS)[[160]](#footnote-160). Poslovnik o radu Vlade BD propisuje traženje obaveznih mišljenja, uključujući Zakonodavnu kancelariju gradonačelnika (BD), Direkcije za finansije BD i Javnog tužilaštva BD prije nego se prijedlog uzme u razmatranje radi konačnog usvajanja.

Nijedna od vladinih institucija u BiH nije određena za razmatranje ukupne kvalitete prijedloga ili njihovu usklađenost sa vladinim prioritetima i ranije najavljenim politikama. Nadalje, nijedna institucija nije ovlaštena da vrati prijedloge zbog pogrešnog sadržaja.

Razmatranje primjera nacrta zakona[[161]](#footnote-161) na svim nivoima uprave je pokazalo da su vladine institucije vršile pravni i finansijski nadzor različitim intenzitetom. Na primjer, na državnom nivou, nije dato mišljenje Ministarstva finansija i trezora o tri zakona, dok o jednom zakonu obavezno mišljenje uopće nije dato. U slučaju FBiH, nedostaje mišljenje Ministarstva finansija o setu pratećih dokumenata za dva nacrta zakona. Slično je i u BD-u, obavezna mišljenja nisu data o finansijskim implikacijama za tri nacrta zakona. Paket pratećih dokumenata za zakone koji su dostavljeni kao primjerci iz RS sadrže tražena mišljenja[[162]](#footnote-162). Nije bilo moguće ocijeniti pravovremenost podnošenja mišljenja ministarstava za sjednice Vlade, jer tražene informacije nisu dostavljene sa državnog i entitetskog nivoa.[[163]](#footnote-163)

Nakon sjednica, svim nivoima uprave se saopštavaju odluke Vlade, putem konferencija za štampu ili objava na internet stranicama Vlade[[164]](#footnote-164). Zapisnici sa sjednica Vlade se distribuiraju svim učesnicima, a formalno se usvajaju na narednoj sjednici Vlade. Dnevni red sjednice Vlade javno objavljuju relevantna tijela na svim nivoima; u slučaju FBiH, dnevni red se objavljuje prije početka sjednice Vlade, iako se to radi samo nekoliko sati prije samog sastanka.[[165]](#footnote-165) Sažetak odluka nakon svake sjednice Vijeća ministara se objavljuje *online[[166]](#footnote-166)*. Međutim, još uvijek postoji izazov u smislu osiguranja da sve odluke Vijeća ministara, vlada entiteta i Brčko distrikta budu javno dostupne. Odluke Vlade se također objavljuju u službenim glasnicima. Međutim, Službeni glasnik ne osigurava pristup svim vrstama odluka (npr. odluke koje po svojoj prirodi nisu normativne i/ili koje se ne odnose na konkretnu politiku ili program).

U cjelini, nivo percipirane jasnoće i stabilnosti vladinih odluka u BiH je nizak. Na osnovu istraživanja koje je proveo Balkanski barometar u 2017. godini, samo 32% kompanija u BiH smatra da su zakoni i propisi, koji utiču na njih, jasno napisani, da nisu kontradiktorni i da se ne mijenjaju često.[[167]](#footnote-167)

Na osnovu gore navedenih nedostataka i praznina u postojećem regulatornom okviru i praksi donošenja odluka, vrijednost indikatora ‘Transparentnost i pravna usklađenost u procesu donošenja vladinih odluka’ na državnom nivou je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Transparentnost i pravna usklađenost u procesu donošenja vladinih odluka** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri pravni okvir uspostavljen kako bi se osigurala pravna usklađenost u procesu donošenja odluka, dosljednost vlade u provedbi uspostavljenog pravnog okvira, transparentnost u procesu donošenja vladinih odluka i percepcija kompanija o transparentnosti procesa izrade vladinih politika. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Pravni okvir utvrđuje procedure za sjednice vlade | | | | | | | 2/5 | |
| 2. Dosljednost uže vladeu određivanju i provođenju procedura | | | | | | | 1/4 | |
| 3. Pravovremenost dostavljanja redovnih tačaka dnevnog reda ministarstava vladi (%) | | | | | | | 0/3[[168]](#footnote-168) | |
| 4. Otvorenost procesa donošenja odluka vlade | | | | | | | 2/4 | |
| 5. Percepcija kompanija o jasnoći i stabilnosti procesa izrade vladinih politika (%) | | | | | | | 0/4 | |
| **Ukupno[[169]](#footnote-169)** | | | | | | | **5/20** | |

**Pravni okvir i odgovornosti za pripremanje sjednica vlade i osiguranje pravne i finansijske usklađenosti su uređeni u okviru relevantnog regulatornog okvira na svim nivoima uprave. Međutim, u praksi, pravni i finansijski nadzor prijedloga politika u zadnjoj fazi procesa donošenja odluka se ne provodi u potpunosti i dosljedno. Nijedno tijelo uže vlade u BiH ne razmatra prijedloge kako bi provjerili njihovu koherentnost i dosljednost sa prioritetima vlade i prethodno najavljenim politikama. Nijedna institucija nije ovlaštena da pošalje natrag prijedloge u slučaju neadekvatnog sadržaja ili paketa. Dnevni red sastanaka Vijeća ministara i Vlada FBiH, RS i BD su javno dostupni.**

Princip 7: Parlament nadzire vladino donošenje politika.

U BiH ne postoji jedinstven parlament s pravima i nadležnošću nad čitavom državom. Odnosi između izvršnih tijela i parlamenata su utvrđeni odgovarajućim poslovnicima o radu Vijeća ministara i vlada, zakonima o Vladi i poslovnicima o radu parlamenata.[[170]](#footnote-170)

Pravni okvir za provođenje parlamentarnog nadzora nad procesom donošenja odluka vlade postoji na svim nivoima uprave. Poslovnici o radu parlamenata[[171]](#footnote-171) omogućavaju vršenje nadzornih funkcija izvršne vlasti, uglavnom kroz parlamentarna pitanja (usmeno ili pismeno) i putem redovnih izvještaja vlade kad/ako to parlament zahtijeva.

Na svim nivoima uprave, uz nacrte zakona koji se dostavljaju parlamentu, moraju se dostavljati i memorandumi sa obrazloženjem[[172]](#footnote-172). Dostavljeni paket treba pružiti informacije o ustavnoj osnovi i obrazloženje za pokretanje izrade nacrta zakona, principima izrade nacrta zakona, kao i informacije o procjenjenim troškovima i zahtjevima za finansijskim resursima. Razmatranje primjera pet nacrta zakona[[173]](#footnote-173) koje su uprave dostavile svojim nadležnim parlamentima je pokazalo da su gore navedene zahtjeve u potpunosti ispoštovali državni i nivo RS.[[174]](#footnote-174)

Pravila i zahtjevi za pripremu novih zakona su uglavnom isti za sve parlamente i vlade[[175]](#footnote-175). Vlade FBiH i RS također trebaju napraviti procjenu uticaja propisa (RIA) na nacrte zakona dok je izrada procjene uticaja propisa na državnom nivou bila pilot projekat proveden uz podršku eksterno-finansiranog projekta.

Vlade na svim nivoima učestvuju u raspravama o novim nacrtima zakona iniciranih u parlamentima. Ove rasprave su propisane odgovarajućim zakonima[[176]](#footnote-176).

Razmatranje tri nedavno usvojena zakona, uzetih kao primjer, iniciranih 2016. godine od strane parlamentaraca na državnom[[177]](#footnote-177), RS[[178]](#footnote-178) i nivou BD[[179]](#footnote-179) je pokazalo da su Vijeće ministara i Vlada RS dali svoja mišljenja o ta tri zakona. U slučaju primjera iz BD-a, sva obavezna mišljenja su bila uključena u paket, uključujući i mišljenja o pravnoj usklađenosti, usklađenosti sa EU zakonodavstvom i finansijskom učinku[[180]](#footnote-180). Kako FBiH nije dostavila primjere zakona na procjenu, nije bilo moguće ocijeniti usklađenost sa ovim podindikatorom na nivou FBiH.

Programi rada parlamenata se planiraju na osnovu zakonodavnih obaveza uređenih odgovarajućim GAWP-ovima. Planiranje na ovoj osnovi je standardni zahtjev i praksa na svim nivoima uprave[[181]](#footnote-181). Međutim, koordinacija rada između relevantnih službi parlamenata i Vijeća ministara i vlada entiteta i BD se vrši na *ad-hoc* osnovi, a redovni sastanci između relevantnih upravnih tijela parlamenata i izvršnih tijela za koordinaciju, planiranje i pripremu za zakonodavni rad se ne održavaju.

Omjer nacrta zakona koji su predložile vlade nije moguće izračunati s obzirom da nisu dostavljene informacije ni sa jednog nivoa uprave. Na državnom nivou, izračunato je da je VM iniciralo 25 od 47 zakona (53%) a koje je usvojio Parlament u 2015. godini. Vijeće ministara ne postupa po svom zakonodavnom planu, jer je samo 65% od ukupnog broja nacrta zakona koji su dostavljeni Parlamentu na usvajanje u 2016. godini uključeno u njihov zakonodavni plan.

Omjer zakona koje je sponzorirala Vlada, a usvojeni su po hitnom postupku 2016. godine bio je vrlo visok na svim nivoima uprave. Najveći procenat donošenja zakona po hitnom postupku je bio u RS-u (71%) a najniži u FBiH (38%). Na državnom nivou, relevantan postotak je iznosio 58%; 7 od 12 zakona koje je razmatrala Parlamentarna skupština BiH usvojeno je po hitnom postupku.

Istovremeno, zapaženo je da u svim parlamentima postoji praksa blagovremenog razmatranja svih nacrta zakona, bez značajnih kašnjenja. Na državnom nivou, 83% dostavljenih nacrta zakona je usvojeno u okviru godine, dok je isti indikator u FBiH i RS iznosio 100%, tj. svi zakoni koji su dostavljeni parlamentima entiteta su razmatrani i odluke o tim nacrtima zakona su donesene u toku godine godine.

U skladu sa poslovnicima o radu parlamenata na svim nivoima[[182]](#footnote-182) od vlada se zahtijeva da odrede članove vlade koji će prezentirati nacrte zakona, koje je sponzorirala vlada, na plenarnim sjednicama parlamenata i tokom sastanaka odbora. Predstavnici izvršne vlasti učestvuju u raspravama o nacrtima zakona u parlamentima[[183]](#footnote-183).

U 2016. godini, na državnom i nivou RS, relevantni parlamenti su razmatrali izvještaje o provedbi nekoliko zakona[[184]](#footnote-184). S obzirom da drugi nivoi uprave nisu dostavili informacije o razmatranju izvještaja o provedbi zakona, pretpostavlja se da takva praksa ne postoji na tim nivoima.

S obzirom na ograničeno uključivanje parlamenata u rasprave o implementaciji vladinih politika i veliki broj zakona koji su usvojeni po posebnim postupcima, vrijednost indikatora 'Parlamentarni nadzor nad donošenjem vladinih odluka' na državnom nivou je 3.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Parlamentarni nadzor nad donošenjem vladinih politika** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri u kojoj mjeri parlament može vršiti nadzor nad donošenjem vladinih odluka. Prvo se izvrši procjena pravnog okvira, zatim analiza funkcionalnosti važnih parlamentarnih praksi i rezultata. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | 2 | | **3** | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Snaga regulatornog i proceduralnog okvira za parlamentarni nadzor nad donošenjem vladinih odluka | | | | | | | 5/5 | |
| 2. Potpunost prateće dokumentacije za nacrte zakona dostavljene parlamentu | | | | | | | 3/3 | |
| 3. Koordinacija vladinih i parlamentarnih procesa donošenja odluka | | | | | | | 1/2 | |
| 4. Sistematsko razmatranje parlamentarnih zakona od strane vlade | | | | | | | 1/1 | |
| 5. Usklađenost između planiranih i dostavljenih nacrta zakona koje je dostavila vlada (%) | | | | | | | 1/2 | |
| 6. Pravovremenost parlamentarne obrade nacrta zakona vlade (%) | | | | | | | 1/2 | |
| 7. Upotreba vanrednih postupaka za usvajanje nacrta zakona koje sponzorira vlada (%) | | | | | | | 0/5 | |
| 8. Učešće vlade u parlamentarnim raspravama o nacrtima zakona | | | | | | | 2/2 | |
| 9. Generalni parlamentarni nadzor nad implementacijom politika | | | | | | | 2/2 | |
| **Ukupno[[185]](#footnote-185)** | | | | | | | **16/24** | |

**Generalno, pravni okvir i procedure potrebne za nadzor vlada od strane parlamenata adekvatno su definirani i uspostavljeni na svim nivoima uprave. Zakonodavni programi parlamenata se pripremaju na osnovu zakonodavnih obaveza uključenih u godišnji program rada relevantnih nivoa uprave. Međutim, nije uspostavljena praksa održavanja redovnih sastanaka između upravnih organa parlamenata i vlada radi bolje koordinacije planiranja i implementacije. Intenzivno provođenje hitnih postupaka za usvajanje zakona i ograničena rasprava o implementaciji zakona i politika su glavna pitanja kojima se bavi većina nivoa uprave.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. Svi nivoi uprave trebaju osigurati da institucije uže vlade u potpunosti poštuju zahtjeve i standarde za izradu i nadzor nad prijedlozima politika.
2. Relevantnim institucijama uže vlade, koje su zadužene za razmatranje finalnih prijedloga politika na svim nivoima uprave, treba dati adekvatan mandat i resurse kako bi proveli potpune provjere sadržaja prijedloga politika, uključujući njihovu usklađenost i dosljednost sa širim prioritetima vlade i ranije najavljenim politikama, kao i sa EI obavezama, kako bi se donijela konačna odluka. Osim toga, mjerodavna tijela bi trebala biti ovlaštena da vrate prijedloge politika na daljnje razmatranje u slučaju ako se uoče glavni propusti.
3. Kriterij i praksa usvajanja zakona po hitnom (ubrzanom) postupku se treba razmotriti na svim nivoima uprave, s ciljem značajnog smanjenja omjera zakona koji se razmatraju po skraćenom postupku usvajanja.
4. Vlade FBiH, RS i BD trebaju osigurati da sve odluke budu javno dostupne.

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. Vijeće ministara i Vlade FBiH, RS i BD trebaju razviti metodologiju i postupke za pripremu izvještaja o implementaciji ključnih zakona i strategija. Ovi izvještaji se trebaju dostaviti nadležnim parlamentima.
2. Postojeći pravni okviri i procedure koji uređuju sisteme za konačno donošenje odluka u okviru vlada (tj. donošenje vladinih odluka, dnevni red sjednica vlade, redovni izvještaji o GWAP i dostupnost strategija javnosti) bi se trebali razmotriti i po potrebi izmijeniti s ciljem povećanja transparentnosti, otvorenosti i izgradnje povjerenja javnosti u rad vlade.

### Razvoj politika

#### Ključni zahtjev: Inkluzivan proces izrade politika i zakonodavstva koji je utemeljen na dokazima omogućava postizanje utvrđenih ciljeva politike[[186]](#footnote-186).

Vrijednosti indikatora kojim se ocjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u okviru ovog ključnog zahtjeva prikazane su ispod i upoređene su s regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora za Zapadni Balkan. Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Adekvatnost organizacije i procedura ua podršku razvoju provodivih politika |  |  |  |  |  |  |
| Sposobnost vlade da uskladi nacionalno zakonodavstvo sa *acquis* Evropske Unije |  |  |  |  |  |  |
| Izrada politika koje se zasnivaju na dokazima |  |  |  |  |  |  |
| Javne konsultacije o javnim politikama |  |  |  |  |  |  |
| Međuministarske konsultacije o javnim politikama |  |  |  |  |  |  |
| Predvidivost i konzistentnost zakonodavstva |  |  |  |  |  |  |
| Dostupnost zakonodavstva |  |  |  |  |  |  |

Legenda: Vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionali prosjek

Analiza principa

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

Zbog specifičnosti ustavnog uređenja, odgovornost za izradu politika je na različitim nivoima nadležnosti u BiH i sektori ekonomije su dodijeljeni različitim ministarstva na različitim nivoima – država, dva entiteta i BD – su odgovorna za izradu politika na različitim nivoima nadležnosti u BiH i ekonomskim sektorima, a koja djeluju i izvršavaju svoje ovlasti nezavisno jedni od drugih. Dok analiza predstavljena u okviru ovog ključnog zahtjeva obuhvata sva četiri nivoa uprave, vrijednost indikatora se zasniva na najnižoj vrijednosti na državnom i nivou entiteta.

Na državnom nivou, devet ministarstava je odgovorno za izradu i provedbu politika, zakona, ostalih propisa i općih akata u okviru svojih nadležnosti[[187]](#footnote-187). Općenito, Zakon o ministarstvima na državnom nivou propisuje osnovne funkcije, uloge i nadležnosti svih ministarstava. Međutim, Ministarstvo pravde, pored svojih osnovnih funkcija, je po zakonu nadležno i za izvršenje drugih zadataka, koji “nisu u nadležnosti drugih ministarstava”[[188]](#footnote-188). U skladu sa Programom rada[[189]](#footnote-189) Vijeća ministara za 2017. godinu, određene agencije i institucije su postavljene za vodeće vladine institucije odgovorne za izradu zakona i podzakonskih akata[[190]](#footnote-190).

Osim toga, Ministarstvo za vanjsku trgovinu i ekonomske odnose (MVTEO) i Ministarstvo civilnih poslova (MCP) su nadležni za izvršavanje određenih zadataka koji 'se odnose na definiranje osnovnih principa, koordiniranje aktivnosti i usklađivanje planova entitetskih vlasti i definiranje strategije na međunarodnom nivou' u konkretnim oblastima[[191]](#footnote-191). Postojeći regulatorni okvir ne pruža dodatne informacije o tome kako ova ministarstva obavljaju konkretne funkcije u smislu izrade politika.

Unutarnja organizacija ministarstava na državnom nivou, opisana u njihovim pravilnicima, sastoji se od sektora i pododjela, a svaki od njih je nadležan za konkretnu oblast[[192]](#footnote-192). Odjeli za politike su zaduženi da vode proces izrade politika a odjeli za pravne poslove pružaju podršku u izradi nacrta propisa. U skladu sa pravilom, državni službenici u odjelima za politike su zaduženi za razvoj i izradu nacrta zakona[[193]](#footnote-193).

Svaki od entiteta ima 16 ministarstava, čije su nadležnosti i funkcije definirane zakonom[[194]](#footnote-194). Unutarnja organizacija ministarstava, opisana u njihovim pravilnicima, se sastoji od sektora i odjela, a svaka od njih je nadležna za konkretnu oblast[[195]](#footnote-195). Međutim, revidiranje primjera pravilnika ministarstava je pokazalo da nisu definirani svi zadaci i nadležnosti[[196]](#footnote-196).

Struktura i organizacija unutarnjih odjela i jedinica u BD je uspostavljena u skladu sa organizacionim planom BD[[197]](#footnote-197). Upravna inspekcija čini integralni dio uprave BD.

Na državnom i nivoima FBiH i RS, nadležni sektor/jedinica za politike u ministarstvima zadužen je za vođenje cjelokupnog procesa izrade politika, dok odjeli nadležni za pravne poslove pružaju podršku izradi nacrta pravnih propisa. Ministarstva na državnom nivou[[198]](#footnote-198), u FBiH[[199]](#footnote-199) i u RS-u[[200]](#footnote-200) su nadležna za proces izrade politika. Ona također imaju ultimativnu nadležnost za dostavljanje prijedloga politika relevantnim vladinim tijelima na konačno usvajanje.

Ministarstva u FBiH imaju dodatne unutarnje strukture, kolegije[[201]](#footnote-201), čija je svrha da igraju centralnu ulogu u planiranju politika i izradi politika. Ali ove strukture ne funkcioniraju u svim ministarstvima dobro[[202]](#footnote-202).

Ministarstva na državnom nivou, u FBiH i u RS-u nemaju uvedene interne propise i procedure za izradu politika i nacrta zakona. Na primjer, nadležni ministar odlučuje o pokretanju javnih konsultacija ili konsultacija između ministarstava od slučaja do slučaja, ovisno o savjetu odjela ili radne grupe odgovorne za izradu prijedloga dotičnih politika. Konsultacije i uključivanje svih nadležnih odjela u okviru ministarstva u toku procesa izrade politika nisu osigurani niti na jednom nivou[[203]](#footnote-203).

Procenat uposlenih koji radi na izradi politika u okviru ministarstava na nivoima FBiH[[204]](#footnote-204) i RS[[205]](#footnote-205) je ocijenjen adekvatnim (više od 30% od ukupnog broja osoblja). Ovaj procenat pokazuje da su ministarstva u FBiH i RS usmjerena ka izradi politika. Informacija o broju osoblja koje radi u ministarstvima na državnom nivou nije dostavljena tako da nije bilo moguće procijeniti da li adekvatan broj uposlenih radi na izradi politika. BD je dostavio nepotpune informacije o broju osoblja koje radi na izradi politika[[206]](#footnote-206).

Sve u svemu, regulatorni i proceduralni okvir potreban za učinkovitu izradu politika u okviru ministarstava imaju određene nedostatke na svim nivoima. Ministarstva na svim nivoima rade bez jasnih internih pravila za izradu politika, gdje čak i neka podređena tijela mogu inicirati izradu nacrta zakona. Vrijednost indikatora 'Adekvatnost organizacije i procedura za podršku razvoju provedivih politika' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | | **Adekvatnost organizacije i procedura za podršku razvoju provedivih politika** | | Ovim indikatorom se mjeri adekvatnost regulatornog okvira za promociju učinkovite izrade politika i da li broj zaposlenih i osnovni proces izrade politika funkcionira adekvatno na nivou ministarstava. | | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Adekvatnost pravnog okvira za učinkovitu izradu politika | | | | | | | 3/4 | |
| 2. Broj uposlenika u odjelima za izradu politika (%) | | | | | | | 0/2[[207]](#footnote-207) | |
| 3. Adekvatnost procesa izrade politika na ministarskom nivou u praksi | | | | | | | 0/6[[208]](#footnote-208) | |
| **Ukupno[[209]](#footnote-209)** | | | | | | | **3/12** | |

**Organizacione strukture, uloge i nadležnosti ministarstava u području njihovih politika i sektora su utvrđene zakonom na svim nivoima uprave. Ipak, nisu sve uloge jasno definirane. Pored toga, na državnom nivou, pored ministarstava, podređena tijela također mogu inicirati prijedloge novih zakona. Ocjenjeno je da su ministarstva dva entiteta usmjerena ka izradi politika u smislu omjera broja uposlenih koji rade na izradi politika. Procjena nije mogla biti izvršena za ministarstva na državnom nivou i nivou BD jer nisu dostavljene tražene informacije. Ministarstva na svim nivoima nemaju uspostavljena interna pravila i propise za izradu politika i zakona.**

Princip 9: Procedure za evropske integracije i institucionalno uređenje predstavljaju sastavni dio procesa izrade politika i osiguravaju sistematsku i blagovremenu transpoziciju acquisa.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između EU i BiH je stupio na snagu 2015. godine[[210]](#footnote-210). S obzirom na obavezu da svako novo zakonodavstvo bude usklađeno sa *acquisom, ali* i radi bolje koordinacije procesa EI između različitih nivoa uprave, Vijeće ministara je u januaru 2016. godine uspostavilo novu koordinacionu strukturu, sistem koordinacije procesa EI[[211]](#footnote-211).

U okviru novog sistema koordinacije procesa EI, predstavnici Vijeća ministara, vlada FBiH, RS i BD i deset vlada kantona su postigli dogovor o saradnji u implementaciji aktivnosti koje se odnose na proces EI. Na najvišem političkom nivou, koordinacija je osigurana od strane Kolegija za proces EI i ministarskih konferencija. Komisija za proces EI provodi koordinaciju na upravnom nivou, dok se tehnička priprema spisa odvija u radnim grupama za proces EI.

Procjena učinkovitosti i funkcioniranja ovog novog mehanizma, pogotovo njegovog uticaja na jačanje i poboljšanje procesa transponiranja i usklađivanje zakona u cijeloj državi, nije mogla biti izvršena, jer sistem još uvijek nije u potpunosti funkcionalan, a interni operativni aranžmani i procesi još uvijek nisu testirani u entitetima i BD-u.

Na državnom nivou, DEI je odgovorna za koordinaciju aktivnosti potrebnih za proces EI, uključujući i proces usklađivanja sa EU zakonodavstvom[[212]](#footnote-212). Svi prijedlozi pravnih propisa koji se bave usklađivanjem moraju nositi oznaku 'EI' na prvoj stranici. Prijedlozi koji se odnose na proces EI se dostavljaju DEI na njihovo mišljenje prije dostavljanja Vijeću ministara na konačno usvajanje[[213]](#footnote-213). DEI je odgovorna za cjelokupnu koordinaciju procesa EI na svim nivoima uprave.

Na nivou FBiH, Ured za EI je odgovoran za cjelokupnu koordinaciju procesa EI[[214]](#footnote-214) dok je Ured Vlade FBiH odgovoran za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU odgovoran za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa *acquisom* i kvalitet Tabele usklađenosti[[215]](#footnote-215).

U RS-u, Ministarstvo regionalnih odnosa i ekonomske saradnje je odgovorno za cjelokupnu koordinaciju procesa EI, uključujući i usklađivanje zakonodavstva sa *acquis*om i procjenu Tabele usklađenosti[[216]](#footnote-216). Sekretarijat za zakonodavstvo je odgovoran za usklađivanje sa nacionalnim zakonodavstvom.[[217]](#footnote-217)

U BD-u, Kancelarija za EI koordinira proces EI. Kancelarija za zakonodavstvo razmatra sve nove prijedloge politika i daje mišljenja o njihovoj usklađenosti sa *acquis*om[[218]](#footnote-218). Parlament BD je usvojio program prioriteta u procesu EI za period 2015 -2020.

S obzirom da su zakoni EU dostupni na hrvatskom jeziku, koji je jedan od službenih jezika u BiH, vladine institucije na svim nivoima uprave imaju pristup ne samo engleskoj verziji već i hrvatskoj verziji EU direktiva i propisa za transponiranje.

Tabele usklađenosti su propisane na državnom[[219]](#footnote-219) i nivoima FBiH[[220]](#footnote-220), RS[[221]](#footnote-221) i BD[[222]](#footnote-222). Takve tabele se dosljedno prave za sve obaveze transponiranja u procesu EI na državnom[[223]](#footnote-223) i nivou RS[[224]](#footnote-224). Međutim, nijedan primjer transponiranja na nivou FBiH nije dostavljen na procjenu. S toga, praksa upotrebe Tabela usklađenosti od strane ministarstava FBiH ne može biti potvrđena.

EU Akcioni plan[[225]](#footnote-225) koji je izradila DEI je jedini EI planski dokument za cijelu državu s obzirom da strateški program usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa *acquisom* još uvijek nije usvojen. On sadrži spisak aktivnosti za implementaciju prioriteta koji proizilaze iz EU Izvještaja o napretku BiH u vezi implementacije prioriteta[[226]](#footnote-226). RS je napravila svoj EU Akcioni plan o procesu EI. FBiH koristi plan DEI i obaveze koje proizilaze iz njega. S toga nije bilo moguće procijeniti stopu implementacije ili zaostatak u provedbi EI obaveza zasnovanih na EU Akcionom planu za cijelu državu, jer su struktura i format korišteni za izradu EU Akcionog plana za 2015. godinu izmijenjeni, a informacije o implementaciji mjera na svim nivoima nisu bile dostupna. EU Akcioni plan također ne pruža jasne informacije u vezi zakonodavnih obaveza povezanih sa transponiranjem[[227]](#footnote-227). Dalje, u postojećem formatu, EU Akcioni plan ne dopušta usklađeni pristup transponiranju EU zakonodavstva na svim nivoima uprave. S toga, nije mogla biti izvršena procjena relevantnih podindikatora, koji ocjenjuju stopu implementacije i zaostatak u provedbi EI zakonodavnih obaveza.

S obzirom na slabost u planiranju i implementaciji EI obaveza i nedostatak informacija u vezi implementacije zakonodavnih obaveza koje se odnose na transponiranje od strane različitih nivoa uprave, vrijednost indikatora 'Sposobnost vlade da uskladi nacionalno zakonodavstvo sa EU *acquisom*' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | | **Sposobnost vlade da uskladi nacionalno zakonodavstvo sa EU acquisom*.*** | | Ovim indikatorom se mjeri adekvatnost pravnog okvira za proces usklađivanja sa *acquisom*, dosljednost vlade u upotrebi tabela usklađenosti u procesu usaglašavanja sa *acquis*-om i dostupnost EU *acquisa* na lokalnom jeziku. On isto tako ocjenjuje rezultate procesa usklađivanja sa *acquisom*, fokusirajući se na planirane obaveze usklađivanja sa *acquisom* koje su prenesene iz jedne u narednu godinu, kao i način na koji vlada može ostvariti svoje ciljeve usklađivanja sa *acquisom*. | | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Adekvatnost pravnog okvira za proces usklađivanja sa *acquisom* | | | | | | | 4/5 | |
| 2. Upotreba tabela usklađenosti u procesu usklađivanja sa *acquisom* (%) | | | | | | | 0/2[[228]](#footnote-228) | |
| 3. Prijevod *acquisa* na lokalni jezik | | | | | | | 2/2 | |
| 4. Prenesene obaveze usklađivanja sa *acquisom* (%) | | | | | | | 0/4 | |
| 5. Stopa implementacije zakonodavnh obaveza za usklađivanje sa *acquisom* (%) | | | | | | | 0/4 | |
| **Ukupno[[229]](#footnote-229)** | | | | | | | **6/17** | |

**Novi mehanizam za koordinaciju procesa EI i saradnju između državnog i nivoa FBiH, RS i BD je formalno uspostavljen u 2016. godini ali još uvijek nije u potpunosti operativan. Planiranje usklađivanja sa *acquisom* na svim nivoima se temelji na implementaciji prioriteta identificiranih u EU Izvještaju o napretku. Tabele usklađenosti su propisane zakonom i dosljedno ih prate ministarstva na državnom i nivou RS ali ne i na nivou FBiH. Zbog neuporedivosti planova, nepostojanja državnog programa za pravno približavanje i nedostatka informacija o implementaciji nije moguće izračunati procenat zakonodavnih obaveza koje su prenesene u narednu godinu kao i stopu implementacije mjera u vezi procesa EI.**

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

Zbog složenog ustavnog uređenja, BiH nema jedinstveni, cjelodržavni pristup izradi politika i svaki nivo uprave ima svoj zaseban sistem i procedure.

Ministarstva na državnom nivou koriste samo osnovne alate za izradu politika i analiza. 'Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine' propisuju da svi regulatorni prijedlozi moraju biti popraćeni obrazloženjem. Obrazloženje treba sadržavati razloge za uvođenje novog propisa kao i obrazloženje izabrane politike[[230]](#footnote-230). Također bi trebalo dati i opis mehanizama implementacije[[231]](#footnote-231), pojašnjenje izvora finansijskih sredstava potrebnih za implementaciju kao i finansijske učinke[[232]](#footnote-232). Opseg ovih zahtjeva je veoma širok i, između ostalog, sadrži nove zakone i podzakonske akte[[233]](#footnote-233). Međutim, kvalitetan nadzor nad sadržajem obrazloženja se ne provodi. Nadležna tijela za izradu propisa su ta koja su odgovorna za uspostavljanje tražene analize kvaliteta politika[[234]](#footnote-234). Izrađen je nacrt izmjena i dopuna 'Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine' koji utvrđuje zahtjev za vršenje procjene regulatornog uticaja (RIA) za nove prijedloge[[235]](#footnote-235). Kako bilo, priprema i planiranje implementacije novih RIA pravila su ocijenjeni neadekvatnm[[236]](#footnote-236).

Na državnom nivou, propisi nalažu da ministarstva daju procjenu očekivanih troškova prijedloga novih politika za državni budžet[[237]](#footnote-237). MFT vrši nadzor nad procjenom troškova i zahtjevima za budžetskim sredstvima. Međutim, troškovi prijedloga se ne temelje na smjernicama niti na zajedničkom pristupu za sve budžetske korisnike[[238]](#footnote-238).

Zahtjevi za RIA su ugrađeni u sisteme za izradu politika FBiH[[239]](#footnote-239) i RS[[240]](#footnote-240). Smjernice koje podržavaju RIA na nivou FBiH su sveobuhvatne, uključuju primjere iz FBiH i dostupne su *online*. Zahtjev za vršenje RIA o novim prijedlozima politika je utvrđen u RS, tačnije kroz Poslovnik o radu Vlade RS[[241]](#footnote-241). Smjernice za RIA objašnjavaju postupak i zahtjeve za vršenje RIA u toku procesa izrade politika, dati su primjeri dokumenata u vezi RIA i dostupni su *online[[242]](#footnote-242).*

U BD, “Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa Brčko distrikta” uređuju analizu novih prijedloga. Sistem za RIA ne postoji na nivou BD.

Kao što je uređeno njihovim Poslovnicima o radu[[243]](#footnote-243), oba entiteta moraju praviti procjenu učinka na državni budžet za svaki prijedlog. Ministarstva finansija oba entiteta su odgovorna za kontrolu kvaliete procjene učinka na budžet koje dostavljaju ministarstva. U BD, propisana je izrada analize fiskalnog učinka a Direkcija za finansije je odgovorna za kontrolu kvalitete[[244]](#footnote-244)

Priručnik o procjeni fiskalnih učinaka i detaljni obrasci za izvještavanje[[245]](#footnote-245) podupiru pravni okvire u FBiH. Međutim, nije bilo moguće potvrditi praksu izrade troškova politika koja se temelji na ovom detaljnom priručniku[[246]](#footnote-246). RIA dostavljene na razmatranje nisu sadržavale informacije u vezi učinka na državni budžet.

Ministarstva u RS bi trebala pripremati izjavu o finansijskom učinku za svaki prijedlog. Međutim, ne postoje smjernice koje govore na koji način napraviti procjenu učinka na budžet. Smatra se da se procjena troškova politika ne vrši u praksi jer tražene izjave o troškovima nisu bile uključene u paket dokumenata koji podržavaju pet novih nacrta zakona iniciranih u RS[[247]](#footnote-247).

Ministarstva finansija u FBiH i RS su institucije koje su odgovorne za davanje mišljenja o prijedlozima politika. U slučaju FBiH, od svih analiziranih spisa, nedostajalo je mišljenje o samo jednom spisu[[248]](#footnote-248). U RS, mišljenja Ministarstva finansija su data o svih pet analiziranih zakona.

U FBiH, Generalni sekretarijat (GS) je odgovoran za kontrolu kvaliteta RIA ali funkcija kontrole kvaliteta se ne provodi u praksi. Godišnji izvještaji GS-a o izradi RIA su pokazali da su potpuno svjesni izazova s kojim se uprava suočavala kako bi uspostavila pravilan sistem za RIA[[249]](#footnote-249). Osnovne mane su bile nedostatak planiranja procesa za RIA, ograničeno učešće GS u izradi procesa za RIA (što je ometalo nadzor nad RIA) i nepostojanje odgovarajućih mehanizama provedbe koji bi omogućili GS-u da RIA izvještaje loše kvalitete vrati ministarstvima koja su ih izradila. Pored toga, samo je 27% nacrta zakona bilo popraćeno RIA ili nekom drugom vrstom analize[[250]](#footnote-250).

U RS-u, Ministarstvo ekonomskih odnosa i regionalne saradnje je odgovorno za kontrolu kvalitete RIA. Ministarstvo daje svoja mišljenja o prijedlozima ali funkcija kontrole kvaliteta nije adekvatno ugrađena u proces izrade politika. Na primjer, Ministarstvo nema formalno pravo da RIA loše kvalitete vrati ministarstvu iz kojeg je dostavljena. Uprave uglavnom izrađuju 'kratke RIA' koje daju samo ograničenu analizu politika.

Primjeri prijedloga politika (pet nacrta prijedloga na državnom nivou[[251]](#footnote-251), dva Izvještaja o RIA iz FBiH[[252]](#footnote-252) i pet iz RS[[253]](#footnote-253)) su analizirani u sklopu procjene. Kvalitet analize koja prati prijedloge novih politika je bio veoma loš na svim nivoima. Definicija problema i ciljevi nisu bili jasno navedeni ni u jednom slučaju. Mogući učinci na državni budžet nisu adekvatno analizirani. Rasprava i analiza implementacije i provedba postupaka novih prijedloga su bile ograničene, iako je nekoliko nacrta zakona moglo imati značajne učinke što bi dovelo do složene implementacije[[254]](#footnote-254). O monitoringu implementacije odluke i o budućoj evaluaciji se razgovaralo samo povremeno. Zbog toga, praksa provođenja analize koja podupire izradu politika na svim nivoima uprave je ocjenjena kao veoma loša.

Iako BD nema formalni sistem RIA, propis[[255]](#footnote-255) nalaže da predlagač nove politike provede analizu problema kako bi obrazložio potrebu za novim propisom.

Sve u svemu, s obzirom na slabosti i nedostatke u regulatornom okviru i u praksi analiziranja novih prijedloga za izradu politika, uključujući nedostatak primjene čak i osnovnih alata za analizu i nedostatak informacija potrebnih za procjenu, vrijednost indikatora 'Izrada politika zasnovanih na dokazima' je 0.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Izrada politika zasnovanih na dokazima** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri funkcioniranje izrade politika zasnovanih na dokazima. Ocjenjuje pravne zahtjeve i praksu upotrebe osnovnih konsultativnih procesa, procjenu učinka na budžet i procjenu regulatornog učinka. Isto tako ocjenjuje dostupnost obuke i smjernica za procjenu učinka, uspostavu funkcije kontrole kvaliteta i kvalitet analize koja podupire izradu nacrta zakona. | | | | | | | | |
| Overall indicator value |  | **0** | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Upotreba osnovnih analitičkih alata i tehnika za procjenu potencijalnog učinka novih nacrta zakona | | | | | | | 1/2 | |
| 2. Upotreba procjene učinka na budžet prije usvajanja politika | | | | | | | 1/3 | |
| 3. Upotreba široke procjena učinka propisa | | | | | | | 0/3 | |
| 4. Dostupnost smjernica za procjenu učinka propisa | | | | | | | 0/2 | |
| 5. Kontrola kvaliteta RIA-a | | | | | | | 0/3 | |
| 6. Kvalitet analiza RIA-a | | | | | | | 0/15 | |
| **Ukupno[[256]](#footnote-256)** | | | | | | | **2/28** | |

**Uprkos zahtjevima za RIA i dostupnosti odgovarajućih metodologija i smjernica na nivou entiteta, ukupan kvalitet analiza koje podupiru prijedloge politika je veoma loš na svim nivoima uprave. Postoje ozbiljni nedostaci, a donošenje konačnih odluka o prijedlozima politika na svim nivoima se ne temelji na dokazima i analizama. Zahtjev za procjenom finansijskih implikacija prijedloga politika je reguliran na svim nivoima uprave ali se dosljedno ne implementira u praksi.**

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

Javne konsultacije su regulirane kroz nekoliko zakona i pravila na državnom[[257]](#footnote-257) nivou, i nivoima FBiH[[258]](#footnote-258), RS[[259]](#footnote-259) i BD[[260]](#footnote-260).

Pravilo za javne konsultacije na državnom nivou je izmijenjeno i dopunjeno 2017. godine[[261]](#footnote-261) tako da se sada od svih ministarstava traži da koriste web stranicu[[262]](#footnote-262) uže vlade za javne konsultacije o prijedlozima politika (za oba, primarno i sekundarno zakonodavstvo). Interesne grupe svoje komentare mogu podnositi putem ove web stranice. Pravila nalažu da se nacrt prijedloga revidira i ažurira na osnovu analize komentara i dodatnih informacija prikupljenih tokom javnih konsultacijama kako bi se donijela konačna odluka.

Prijedlog koji se šalje Vijeću ministara na usvajanje mora biti popraćen izvještajem o procesu konsultacija i sažetkom komentara koje dostavljaju interesne grupe kao i obrazloženjem da li su ti komentari u potpunosti uzeti u obzir ili ne. Ako ovi traženi dokumenti o javnim konsultacijama nisu dostavljeni, prijedlog ne bi trebao biti uključen u dnevni red sjednice Vijeća ministara[[263]](#footnote-263). Od državnih institucija se zahtijeva da imenuju koordinatora za javne konsultacije.

Zahtjev da ministarstva na državnom nivou provode javne konsultacije se odnosi i na planove rada ministarstava[[264]](#footnote-264). Pravilo za javne konsultacije ne regulira standarde za održavanje sastanaka s javnošću i druge vrste konsultacija. Pravila ne propisuju objavljivanje sažetka izvještaja o ishodima javnih konsultacija, koji bi uključivao obrazloženje da li su te konsultacije uzete u obzir prije završetka izrade prijedloga.[[265]](#footnote-265)

Regulatorni okvir u FBiH obavezuje ministarstva da unaprijed najave nadolazeće javne konsultacije. Zahtjev za provođenje javnih konsultacija se primjenjuje na široko područje primjene dokumenata o politikama i prijedloga, uključujući i podzakonske akte. Propisi određuju minimalno trajanje javnih konsultacija i obavezuju resorna ministarstva da izrade nacrt izvještaja o ishodu procesa konsultacije. Također su obavezni javno objaviti izvještaj o provedbi javnih konsultacija. Međutim, nije utvrđen zahtjev u vezi objavljivanja pratećih dokumenata, kao što su izvještaji o RIA, dostavljenih uz nacrt prijedloga.

U RS, pravila o javnim konsultacijama nalažu imenovanje koordinatora za javne konsultacije u odgovarajućoj vodećoj instituciji[[266]](#footnote-266). Regulatorni okvir utvrđuje minimalno trajanje javnih konsultacija i obavezuje resorna ministarstva da izrade nacrt izvještaja o ishodu procesa konsultacije[[267]](#footnote-267). Međutim, nije utvrđen zahtjev za prethodno obavještavanje interesnih grupa o nadolazećim konsultacijama. Čak nije utvrđen ni zahtjev za objavu pratećih dokumenata za nacrt prijedloga prilikom prezentiranja tokom javnih konsultacija. Pored toga, nije utvrđen zahtjev za objavu ishoda javnih konsultacija.

U BD-u, zahtjevi za javnim konsultacijama su usvojeni tek u martu 2017. godine, tako da se analiza implementacije ovih zahtjeva nije mogla provesti u sklopu ove procjene.

Nadzor nad kvalitetom javnih konsultacija je ocijenjen kao slab na svim nivoima uprave. GS na državnom nivou provjerava samo da li su dostavljeni obavezni dokumenti, ali ne revidira sadržaj ili kvalitet analize ovih dokumenata.

Nijedna vladina institucija u FBiH ili RS nije odgovorna za kontrolu kvalitete procesa javnih konsultacija, niti se vrši nadzor nad ishodima javnih konsultacija. Na nivou RS, Sekretarijat za zakonodavstvo ima obavezu da vrati prijedloge ukoliko nisu u skladu sa zahtjevima utvrđenim smjernicama za konsultacije. Međutim, institucija uže vlade verificira način na koji se vrši proces konsultacija ili da li su ishodi javnih konsultacija korišteni u finalnoj fazi formuliranja politika[[268]](#footnote-268).

**Tabela 5: Prisutnost bitnih elemenata za javne konsultacije unutar regulatornog okvira na državnom nivou i nivoima FBiH, RS i BD.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **BiH država** | **FBiH** | **RS** | **BD** |
| Pravila koja propisuju procedure za javne konsultacije | Da | Da | Da | Da |
| Javne konsultacije su potrebne i za primarno i za sekundarno zakonodavstvo | Da | Da | Yes | Ne |
| Obaveza prethodnog obavještavanja interesnih grupa o javnim konsultacijama | Ne | Da | Ne | Ne |
| Utvrđeno minimalno trajanje javnih konsultacija | Da | Da | Da | Da |
| Obaveza izvještavanja o ishodu javnih konsultacija (kao dio dokumentacije koja se dostavlja vladi na finalno usvajanje, uključujući informaciju o komentarima i da li su prihvaćeni ili ne) | Ne | Da | Da | Ne |
| Obaveza da izvještaj o ishodu javnih konsultacija bude javno dostupan | Ne | Da | Ne | Da |
| Obaveza da se tokom javnih konsultacija objave dokumenti o politikama, kao što su obrazloženje i izvještaj o RIA. | Ne | Ne | Ne | Ne |

Izvor: Informacije dobivene u toku procjene od svih nivoa uprave.

Nažalost, potpune informacije u vezi detalja procesa javnih konsultacija koje su provela ministarstva na svim nivoima uprave nisu dostavljene. Stoga nije bilo moguće napraviti cjelokupnu procjenu prakse provođenja javnih konsultacija[[269]](#footnote-269). U FBiH, od pet nacrta zakona koji su analizirani, jedino je nacrt Zakona o turizmu bio popraćen dokazima o provedenim javnim konsultacijama[[270]](#footnote-270). Izvještaj o RIA o nacrtu Zakona o dobrovoljnim penzionim fondovima, još jednim primjerom iz FBiH, kaže da su organizirane javne konsultacije u sklopu izrade nacrta zakona ali nije dostavljen nikakav dokaz koji bi potkrijepio tu tvrdnju. Slično tome, dok paket dokumenata koji podupiru primjer novog nacrta zakona iniciranog u RS-u pokazuje da su javne konsultacije provedene ali dostavljeni dokazi ne potkrepljuju tu tvrdnju[[271]](#footnote-271). Materijalni dokazi prakse provođenja javnih konsultacija, vazani za primjer nacrta zakona, nisu dostavljeni na procjenu od strane državnog i nivoa BD.

Zbog nepotpunih regulatornih okvira za javne konsultacije na svim nivoima uprave u BiH, loše i nedosljedne implementacije postojeće prakse i nedostatka dostupnih dokaza koji potvrđuju stvarnu praksu javnih konsultacija, vrijednost indikatora ‘Javne konsultacije o javnim politikama je 0.

Poslovnik o radu Vijeća ministara[[272]](#footnote-272) i Poslovnici o radu Vlada FBiH[[273]](#footnote-273), RS[[274]](#footnote-274) i BD[[275]](#footnote-275) uređuju međuministarske konsultacije. Pregled regulatornog okvira na svakom nivou uprave je ukazao na nedostatak bitnih elemenata, što ometa učinkovitu koordinaciju i međuministarske konsultacije o prijedlozima politika i inicijativama.

**Tabela 6: Prisutnost bitnih elemenata za međuministarske konsultacije unutar VM i Vlada FBiH, RS i BD**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **BiH država** | **FBiH** | **RS** | **BD** |
| Pravila koja propisuju procedure za međuministarske konsultacije | Da | Da | Da | Da |
| Utvrđeno je minimalno trajanje međuministarskih pisanih konsultacija | Ne | Ne | Ne | Yes |
| Propisana je obaveza konsultacija sa tijelima uže vlade | Da | Da | Da | Da |
| Propisana je obaveza konsultacija sa svim pogođenim vladinim tijelima | Da | Da | Da | Da |
| Propisana je obaveza informiranja vlade o ishodu procesa konsultacije | Da | Ne | Da | Ne |
| Međuministarska koordinacija i mehanizam za rješavanje sukoba su ugrađeni u proces donošenja odluka na najvišem nivou uprave | Ne | Ne | Ne | Ne |

Izvor: Informacije koje su svi nivoi vlasti dostavili tokom procjene.

Učinkovit mehanizam za rješavanje sukoba nije uspostavljen ni na jednom nivou uprave, uključujući i nivo viših zvaničnika[[276]](#footnote-276). Procjena procesa međuministarskih konsultacija, zasnovana na razmatranju primjera nacrta državnih zakona i zakona FBiH i RS[[277]](#footnote-277), je pokazala da međuministarske konsultacije nisu u potpunosti ugrađene u proces donošenja odluka kao i da postoje velike slabosti i nedostaci.

Kada je u pitanju državni nivo, mišljenje nije dato o jednom od pet analiziranih primjera nacrta zakona, dok je mišljenje MFT o drugom primjeru nedostajalo[[278]](#footnote-278). U slučaju FBiH, Ured Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU (OLFBiH) i MF nisu dali svoja mišljenja ni o jednom od pet revidiranih nacrta zakona. Nedostajalo je mišljenje MP-a o nacrtu zakona koji utiče na javnu upravu[[279]](#footnote-279). Kada je u pitanju RS, MF i MEORS su dali svoja mišljenja o svih pet prijedloga nacrta. U BD-u, dokumentacija i mišljenja su data o samo jednom primjeru nacrta zakona[[280]](#footnote-280) od pet traženih a nedostajala su i tražena ključna mišljenja o međuministarskim konsultacijama.

U slučajevima države, FBiH i RS, općenito, samo su institucije uže vlade dale svoja mišljenja o nacrtima zakona. Ostala ministarstva i državni organi su sporadično dostavljali svoja mišljenja iako su nacrti zakona bili relevantni za značajan broj njih[[281]](#footnote-281).

S obzirom na trajne probleme različitih elemenata regulatornog okvira, poput nedostatka međuministarske koordinacije i mehanizama za rješavanje sukoba kao i nemogućnost procjene stvarne prakse međuministarskih konsultacija o revidiranom primjeru nacrta zakona zbog davanja ograničenih informacija, vrijednost indikatora ‘Međuministarska konsultacija o javnoj politici’ je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Javne konsultacije o javnim politikama** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri implementaciju procesa javnih konsultacija u izradi politika i zakona. Vrši procjenu pravnog okvira, uspostavu funkcije kontrole kvaliteta javnih konsultacija i dosljednost u objavi nacrta zakona radi *online* pisanih javnih konsultacija, i testira da li su ispunjeni minimalni standardi za javne konsultacije kod usvojenih nacrta zakona. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Adekvatnost regulatornog okvira za učinkovitost procesa javnih konsultacija | | | | | | | 3/10 | |
| 2. Osiguranje kvalitete procesa javnih konsultacija | | | | | | | 0/3 | |
| 3. Regularnost u objavljivanju nacrta zakona za pisane javne konsultacije | | | | | | | 0/4 | |
| 4. Testiranje prakse javnih konsultacija | | | | | | | 0/24[[282]](#footnote-282) | |
| **Ukupno[[283]](#footnote-283)** | | | | | | | **3/41** | |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Međuministarske konsultacije o javnim politikama** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri adekvatnost regulatornog okvira za proces međuministarskih konsultacija i testira sistem u praksi za pet nacrta zakona. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Adekvatnost pravnog okvira za učinkovit proces međuministarskih konsultacija | | | | | | | 3/9 | |
| 2. Testiranje prakse međuministarskih konsultacija | | | | | | | 0/12[[284]](#footnote-284) | |
| **Ukupno[[285]](#footnote-285)** | | | | | | | **3/21** | |

**Zahtjev za javnim konsultacijama je ukorporiran u regulatorni okvir za izradu politika na svim nivoima uprave. Međutim, uočeni su nedostaci i praznine u pravnom okviru za kontrolu kvalitete i nadzoru nad javnim konsultacijama. U stvarnosti, praksa javnih konsultacija na svim nivoima je lošeg kvaliteta i još uvijek se ne koristi kao osnovni element izrade politike.**

**Generalno, međuministarske konsultacije su regulirane na svim nivoima, ali su uočene praznine i nedostaci u regulatornom okviru na različitim nivoima uprave dok se postojeća pravila i zahtjevi u praksi ne primjenjuju dosljedno. Konsultacije o prijedlozima politika se ne održavaju sa nadležnim institucijama uže vlade, koje vrše bitne provjere prije njihovog dostavljanja na konačno usvajanje.**

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

Zasebni pravni okviri, uspostavljeni na svakom nivou uprave, uređuju pravila i procedure za izradu nacrta zakona i objavu zakona. 'Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH' daju smjernice za izradu nacrta zakona na državnom nivou. Slične smjernice su izrađene i na nivoima FBiH, RS i BD. U FBiH, smjernice su date u okviru dokumenta 'Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa'[[286]](#footnote-286). U RS-u, relevantne smjernice su date u okviru 'Pravila za izradu zakona i drugih propisa'[[287]](#footnote-287). Ova pravila definiraju standarde strukture i stila zakonodavstva i propisuju bitne odredbe postupka za izradu propisa. Službenici u BD-u rade na osnovu dokumenta 'Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa u BD'.

Na državnom nivou, UZVM je odgovoran za davanje mišljenja o prijedlozima politika prije dostavljanja VM na finalno usvajanje. UZVM procjenjuje da li je prijedlog nacrta zakona u skladu sa 'Jedinstvenim pravilima' kao i Ustavom i zakonima BiH[[288]](#footnote-288). Međutim, UZVM daje mišljenje samo o nacrtima zakona i propisima koje donosi VM. Ne provodi se kontrola kvalitete sekundarnog zakonodavstva koje donose ministarstva[[289]](#footnote-289). Nadzor nad pravnom kvalitetom u FBiH vrši Ured Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU, u RS-u Sekretarijat za zakonodavstvo, a u BD-u Zakonodavna kancelarija gradonačelnika.

Iako se prema propisima na državnom nivou i nivoima entiteta pravni prijedlozi dostavljaju na kontrolu kvalitete u toku procesa međuministarskih konsultacija, pregled primjera dostavljenih tokom procjene je pokazao da se nadzor ne vrši dosljedno i sistematski. Na državnom nivou, UZVM je dao svoje mišljenje o četiri od pet revidiranih spisa[[290]](#footnote-290) kao što je to bio slučaj u BD-u. Ured Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU nije dao mišljenje o dva od pet usvojenih nacrta koji su revidirani u okviru ove procjene[[291]](#footnote-291). Sekretarijat za zakonodavstvo u RS-u je dao mišljenje o svih pet nacrta zakona koji su analizirani.

Na državnom nivou, nijedan od četiri zakona usvojena u 2015. godini nije izmijenjen i dopunjen u roku od godinu dana. U FBiH, procenat zakona koji su izmjenjeni i dopunjeni u roku od godinu dana nakon njihovog usvajanja iznosi 22%[[292]](#footnote-292), dok u RS iznosi 10%[[293]](#footnote-293). Nije bilo moguće procijeniti stabilnost i dosljednost zakona na nivou BD jer nisu dostavljene relevantne informacije o broju zakona koji su izmijenjeni i dopunjeni u roku od jedne godine.

Kompanije u BiH ne smatraju da su zakoni i propisi koji utiču na njih jasno napisani i da su postojani. Na osnovu istraživanja Balkanskog barometra, samo 32% kompanija je imalo pozitivnu percepciju jasnoće i stabilnosti izrade vladinih politika.[[294]](#footnote-294)

Zbog čestih promjena zakonodavstva i nedovoljne jasnoće zakona, kao što ih percipiraju kompanije u BiH, vrijednost indikatora 'Predvidljivost i dosljednost zakonodavstva' je 2.

Na državnom nivou, Ured za zakonodavstvo osigurava objavu svih propisa koje je usvojilo VM u ‘Službenom glasniku’[[295]](#footnote-295) Objavljivanje u Službenom glasniku se mora uraditi prije nego što zakon stupi na snagu ali nije nužno za njegovu primjenu u praksi[[296]](#footnote-296). Na nivou FBiH, Generalni sekretar Vlade je odgovoran za objavljivanje odluka koje je usvojila Vlada FBiH[[297]](#footnote-297). Na nivou RS, Generalni sekretar vlade je odgovoran za objavljivanje odluka Vlade RS[[298]](#footnote-298). U BD, Odjel za opće poslove Generalnog sekretarijata BD je odgovoran za ovu ulogu.[[299]](#footnote-299)

Država i FBiH objavljuju svoje zakone u svojim Službenim glasnicima koji su dostupni na istim web stranicama[[300]](#footnote-300). Službeni glasnik FBiH je dostupan na internetu, sadrži zakone koje je usvojio Parlament i VM, te zakone i propise koje je usvojila Vlada FBiH i Kanton Sarajevo. RS i BD objavljuju svoje zakone u zasebnim Službenim glasnicima.[[301]](#footnote-301)

Na nivou države i nivou FBiH, proces objavljivanja u Službenom glasniku nije uređen propisima[[302]](#footnote-302), jedino su identifikovana tijela koja su odgovorna za objavljivanje. Nisu utvrđeni zahtjevi u vezi pitanja o dokumentima za objavljivanje, rokova za objavljivanje nakon dostave dokumenata kao i odgovornosti tijela koje dostavljaju zakone za Službene glasnike. Ni na državnom nivou niti na nivou FBiH nisu uspostavljeni funkcionalni procesi i procedure za konsolidaciju cijelokupnog primarnog i sekundarnog zakonodavstva[[303]](#footnote-303). Pored pregleda dokumenata za objavu, i u RS-u su uočeni slični problemi i nedostaci u pogledu regulatornog okvira za objavu zakona.

Cjelokupno primarno i sekundarno zakonodavstvo je dostupno u centralnom registru na državnom, FBiH i RS nivoima. Međutim, u slučaju države i FBiH, u elektronskoj formi su dostupni samo oni zakoni koji su usvojeni nakon 2009. godine, dok zakoni usvojeni prije 2009. godine nisu efektivno dostupni javnosti, odnosno mogu se dobiti samo uz naknadu. Službeni glasnik RS je dostupan samo uz naknadu pa prema tome ne postoji izvor koji omogućava besplatan pristup svim zakonima i podzakonskim aktima. S obzirom da postupak za pročišćavanja teksta zakona nije uspostavljen na državnom ili entitetskom nivou, pročišćene verzije teksta zakona nisu sistemski dostupne.

Na osnovu rezultata istraživanja koje je proveo Balkanski barometar u 2017. godini percipirana dostupnost zakona i propisa koji utiču na kompanije iznosi 43%[[304]](#footnote-304).

Vrijednost indikatora ‘Predvidljivost i dosljednost zakonodavstva’ je 2.

U pogledu neadekvatnosti regulatornog okvira i ograničenog pristupa zakonima, vrijednost indikatora Dostupnost zakonodavstva’ je 0.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Predvidljivost i dosljednost zakonodavstva** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri predvidljivost i dosljednost zakonodavstva. Procjenjuje dostupnost obuka i smjernica zajedno sa uspostavom funkcije kontrole kvaliteta. Dosljednost zakona se ocjenjuje na osnovu omjera izmjenjenih i dopunjenih zakona u roku od godinu dana nakon usvajanja a predvidljivost se ocjenjuje kroz percipiranu dosljednost tumačenja poslovnih propisa. | | | | | | | | |
| Opća vrijednosti indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Dostupnost smjernica za izradu nacrta zakonskih akata | | | | | | | 2/2 | |
| 2. Osiguranje kvalitete u izradi nacrta zakonskih akata | | | | | | | 1/3 | |
| 3. Zakoni izmjenjeni i dopunjeni u roku od godinu dana nakon usvajanja (%) | | | | | | | 0/3 | |
| 4. Percipirana jasnoća i stabilnost izrade vladinih politika od strane kompanija (%) | | | | | | | 0/2 | |
| **Ukupno[[305]](#footnote-305)** | | | | | | | **3/10** | |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Dostupnost zakonodavstva** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri regulatorni okvir koji zakonodavstvo čini javno dostupnim i dostupnost zakonodavstva u praksi, na osnovu revidirane dostupnosti zakonodavstva kroz centralni registar i načina na koji ih percipiraju kompanije. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. 1. Adekvatnost regulatornog okvira koji osigurava da je zakonodavstvo javno dostupno | | | | | | | 1/6 | |
| 1. 2. Dostupnost primarnog i sekundarnog zakonodavstva u praksi | | | | | | | 0/8 | |
| 1. 3. Percipirana dostupnost zakona i propisa koji utiču na kompanije (%) | | | | | | | 0/2 | |
| **Ukupno[[306]](#footnote-306)** | | | | | | | **1/16** | |

**Postupak nadzora nad kvalitetom zakonskih prijedloga je uređen propisima na svim nivoima uprave, ali ovi propisi se ne primjenjuju dosljedno u praksi. Regulatornom okviru za objavu zakona nedostaju bitna jasnoća i zahtjevi. Zakoni se objavljuju u različitim Službenim glasnicima i nisu besplatno dostupni javnosti. Konsolidovane verzije zakona nisu izrađene. Stabilnost izrade vladinih politika i dostupnost zakona i propisa, kao što je percipirano od strane kompanija, su loši.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. Svi nivoi uprave trebaju osigurati da ministarstva razviju i provode jasna interna pravila za izradu politika.
2. Izrada politika koje se zasnivaju na dokazima, kroz dosljednu i pravilnu primjenu RIA, treba biti osigurana na svim nivoima uprave. VM treba implementirati RIA metodologiju.
3. Svi nivoi uprave trebaju osigurati da pravni okvir za javne konsultacije bude osnažen i da su prijedlozi politika dostavljenih na usvajanje provjereni u smislu njihove usklađenosti sa standardima i zahtjevima za konsultacijama.
4. Svi nivoi uprave trebaju uvesti pravila i procedure za izradu pročišćenih tekstova glavnih zakona. Treba osigurati slobodan pristup zakonima na svim nivoima uprave.
5. Svi nivoi uprave trebaju osigurati da institucije uže vlade uvijek budu uključene i konsultirane tokom međuministarskih konsultacija i da su, po potrebi, uključena i druga relevantna vladina tijela.

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. Parlamentarna skupština BiH, zajedno sa Vijećem ministara, treba napraviti zajednički portal za objavljivanje svih pravnih propisa usvojenih od strane organa vlasti na državnom nivou kao i od strane organa vlasti FBiH, RS i BD.



Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima

3

# državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima

## 1. TRENUTNA SITUACIJA I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015-JUNI 2017

#### 1. Trenutna situacija

Djelokrug državne službe se nije značajno promijenio od 2015. godine. Zbog složenog ustavnog uređenja i organizacione strukture države, zasebni Zakoni o državnoj službi (ZDS) su usvojeni za institucije na državnom i nivoima FBiH, RS i BD. Dalje, zasebni ZDS su usvojeni u šest od deset kantona. Fragmentacija sistema državne službe i pravnog okvira je i dalje nepromjenjena i još uvijek postoje nedostaci u implementaciji pravnog okvira i institucionalnom uređenju. Horizontalni djelokrug[[307]](#footnote-307) državne službe je nepotpun a vertikalni djelokrug[[308]](#footnote-308) je nedosljedno definiran. Sistem postaje sve više fragmentiran, naročito u FBiH, gdje sve više kantona usvaja svoje ZDS-e.

Ne postoji sveobuhvatan, cjelodržavni strateški dokument o državnoj službi. U 2015. godini, Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) je inicirao koordinaciju procesa pripremanja izrade novog Strateškog okvira za Reforme javne uprave (PAR), uz podršku SIGMA-e. Međutim, vlade oba entiteta nisu postigle dogovor u vezi djelokruga okvira ili opsega akcionog/ih plana/ova.

Uprkos čvrstoj pravnoj osnovi, zapošljavanja po principu meritornosti (po zaslugama) se ne praktikuje. Procedure za prijavljivanje su na nekim nivoima (državni i FBiH) previše formalne, a kapaciteti komisije za odabir su neadekvatni. Pravljenje iznimki u primjeni principa meritornostii u zapošljavanju osoblja na određeno vrijeme, i poštivanje nacionalne zastupljenosti nanose dodatnu štetu principu meritornosti.

Više rukovodeće pozicije su uključene u djelokrug državne službe na svim nivoima uprave u BiH. Međutim, svi nivoi redovno omogućavaju direktan ili indirektan politički uticaj na imenovanja na više rukovodeće pozicije. Primjer takve prakse na nivou FBiH je usvajanje i naknadno poništenje ZDS-a od strane Ustavnog suda. Također postoji i praksa imenovanja ‘v.d. šefova’ na svim nivoima.

Platni sistem se temelji na klasifikaciji posla i platnim razredima ali pravičnost i koherentnost na svim nivoima državne službe BiH nisu osigurani zbog različitih propisa o platama u institucijama na državnom, entitetskom i nivou BD.

Agencije koje su odgovorne za razvoj državnih službenika postoje, ali međuinsitucionalna saradnja je neadekvatna, prijenos znanja se ne vrši sistematski, a mobilnost trenera i polaznika obuke između upravnih nivoa je rijetka. Pravo državnih službenika na obuku i obaveza državne službe da organizira obuku su uređeni zakonom ali resursi dostupni za obuku su ograničeni (u nekim slučajevima budžet za obuku je smanjen na nulu). Postoje propisi koji reguliraju ocjenjivanje učinka rada službenika ali davanje viših nezasluženih ocjena pokazuje da se to radi samo formalno, a na nivou BD-a se ne radi nikako.

#### 1.2. Osnovna postignuća

Naredni dio opisuje ključne promjene u javnoj upravi za svaki od ključnih zahtjeva[[309]](#footnote-309) i najvažnija postignuća, a na osnovu indikatora korištenih u SIGMA Izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine.

Nikakav napredak nije postignut u odnosu na ključne kratkoročne preporuke iz SIGMA Izvještaja o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine[[310]](#footnote-310). Izmjene i dopune ZDS u decembru 2015.godine, dovele su do nove i dublje fragmentacije na nivou FBiH, uključujući isključenje viših rukovodećih pozicija iz ZDS i nekoordiniranu izradu nacrta Zakona o državnoj službi na kantonalnom nivou. Uloge Agencije za državnu službu FBiH i kantonalnih vlasti su također umanjene. Ove promjene su poništene od strane Ustavnog suda FBiH[[311]](#footnote-311) krajem 2016.godine ali posljedice njegove primjene tokom kratkog perioda se ne mogu još u potpunosti utvrditi. Međutim, na osnovu Odluke Ustavnog suda FBiH, Vlada FBiH je poništila izmjene i dopune za tri Uredbe: 1) Uredba o internoj organizaciji Federalnih organa uprave; 2) Uredba o uslovima, kriterijima i postupku zapošljavanja i odabira i razrješenja lica koja nisu državni službenici u organima javne uprave i upravne službe u FBiH; i 3) Uredba o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uslovima za vršenje tih poslova i ostvarivanju određenih prava iz radnog odnosa[[312]](#footnote-312)

Reformska agenda za BiH za period 2015. - 2018. je usvojena u julu 2015.godine kako bi osnažila ekonomske reforme, poboljšala fiskalnu održivost i pružila privremeni strateški okvir za RJU i reformu državne službe, uz akcione planove usvojene na svim nivoima. Ali ipak, Agendi nedostaju detaljne i koherentne mjere potrebne za implementaciju reforme državne službe i razvoj.

Pored toga, Vijeće ministara BiH je nedavno usvojilo[[313]](#footnote-313) 'Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) u strukturama javne uprave u BiH'. Dokument je izrađen uz podršku SIGMA-e 2013. godine ali ga je samo na tehničkom nivou prihvatio Nadzorni tim za HRM, koji je formiran u okviru Strategije za reformu javne uprave. Iako je okvir trebao biti zajednička platforma za budući razvoj oblasti HRM, osim što je nedavno usvojen na državnom nivou, nijedna druga vlada nije zauzela stav o ovom dokumentu.

Nijedan drugi strateški dokument koji se bavi državnom službom i HRM nije usvojen ni na jednom od nivoa uprave.

Na nivou RS, izmjene i dopune Zakona o republičkoj službi, usvojene početkom 2016. godine, daju ADU RS jasna ovlaštenja za obuku i usavršavanje državnih službenika[[314]](#footnote-314). ADU je usvojila izmjene i dopune Pravilnika o zapošljavanju i odabiru[[315]](#footnote-315) koji pojednostavljuje procedure za dostavljanje dokumenata i smanjuje troškove mogućih kandidata za državnu službu; međutim, problem još uvijek predstavlja trošak polaganja stručnog ispita.

U BD-u Skupština je usvojila izmjene i dopune ZDS[[316]](#footnote-316) koji pojednostavljuje procedure objave otvorenog konkursa i, kako bi smanjili troškove budžeta i ograničili platne nivoe za članove raznih *ad hoc* komisija u državnoj službi.

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

Napredak po pitanju djelokruga državne službe, politika i pravnih okvira i institucionalnog uređenja državne službe nije postignut ni na jednom nivou. Sistem je i dalje ozbiljno fragmentiran na svim nivoima, a nedosljednosti i nedostaci horizontalnog i vertikalnog djelokruga nisu ispravljeni. Poništavanje izmjenjenog ZDS-a na nivou FBiH je djelomično popravilo negativni trend u FBiH iako pravni i praktični problemi nisu u potpunosti riješeni.

Ne postoji strateški dokument o državnoj službi na nivou cijele države ili nekom drugom nivou uprave, sa izuzetkom Okvira politika za HRM na državnom nivou.

ADS u oba entiteta su izradile strategije za obuku koje su usvojile vlade. Ove strategije za obuku uključuju sve potrebne elemente ali njihova praktična vrijednost je veoma ograničena zbog nedovoljnog finansiranja iz budžeta za implementaciju. Međunarodni donatori finansiraju većinu aktivnosti.

Pored nedostatatka u pravnom okviru, dodatne poteškoće su izazvane praksama koje nisu usklađene između nivoa uprave. Institucionalno uređenje je i dalje neadekvatno na državnom i nivou FBiH, jer nisu jasno definirane nadležnosti ministarstava nadležnih za javnu upravu[[317]](#footnote-317) i ADS. Postoji mala ili nikakva saradnja između nivoa kada je u pitanju praksa HRM. Registar HRM Informacionog sistema (HRMIS) još uvijek nije funkcionalan i povezan sa drugim nacionalnim bazama podataka.

Nijedna kratkoročna preporuka iz SIGMA Izvještaja o mjerenju početnog stanja ili SIGMA Izvještaja o monitoringu[[318]](#footnote-318) iz 2016.godine nije implementirana.

**Tabela 1. Poređenje s vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u Izvještajima o početnom mjerenju iz 2015. godine**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015 vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Qualitative** | Mjera u kojoj je djelokrug državne službe adekvatan, jasno definiran i primijenjen u praksi | 2 | 1 |
| Stepen uspostave i provedbe okvira politika i pravnog okvira za profesionalnu i koherentnu državnu službu | 2 | 2 |
| Mjera u kojoj institucionalno uređenje omogućava dosljedne HRM prakse u cjelokupnoj državnoj službi | 2 | 2 |

#### Ključni zahtjev: Profesionalnost državne službe osigurava se dobrim standardima upravljanja i praksama upravljanja ljudskim potencijalima.

Napredak u profesionalizaciji državne službe kroz dobre menadžerske standarde i HRM prakse nije potignut ni na jednom nivou. Nijedna preporuka iz SIGMA Izvještaja o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine nije implementirana. Sistem za zapošljavanje državnih službenika, degradaciju i prekid radnog odnosa je i dalje formalno solidan ali princip meritornosti nije zagarantovan u praksi. Ovo je posebno tačno jer određeni odjeli državne službe imaju svoja pravila za zapošljavanje, procedure za prijavu su previše birokratske a kapaciteti komisije za odabir su slabi i sa visokom stopom fluktuacije njenih članova. Pored toga, uz iznimku državnog nivoa, većina članova komisije za odabir dolazi iz institucija koje zapošljavaju novo osoblje. Pravljenje iznimki u primjeni principa meritornosti u zapošljavanju osoblja na određeno vrijeme, i poštivanje nacionalne zastupljenosti nanose dodatnu štetu principu meritornosti. Svaki nivo koristi različite metode za ocjenjivanje kandidata (pismeni testovi, intervjui, itd.), bez dokaza o učinkovitosti ili pravičnosti.

Objektivni kriteriji za raskid radnog odnosa su izričito uređeni zakonima na svim nivoima ali u većini slučajeva, raskid radnog odnosa nastaje zbog odlaska u penziju.

Svi nivoi uprave u BiH redovno omogućavaju direktni ili indirektni politički uticaj na imenovanja na više rukovodeće pozicije. Primjeri takve prakse su uočeni na različitim nivoima, uključujući i imenovanje ‘vršitelja dužnosti’, usvojen pa naknadno poništen ZDS na nivou FBiH kao i pokušaji izmjene i dopune ZDS-a na državnom nivou. Najteže kršenje Principa javne uprave je uočeno na nivou FBiH gdje je ZDS izmjenjen uprkos upozorenja Evropske komisije i SIGMA-e o kršenjima Principa. Zakon je naknadno poništio Ustavni sud FBiH ali posljedice njegove primjene tokom kratkog perioda se još ne mogu u potpunosti utvrditi.

Koherentnost plata državnih službenika u BiH nije zagarantovana zbog različitih propisa o plaćama i različitih politika na svim nivoima. Platni sistem se temelji na klasifikaciji posla i platnim razredima ali nijedna vlada u BiH nije provela detaljnu analizu i sistematizaciju radnih mjesta zbog čega je teško utvrditi u kojoj mjeri se provodi princip pravičnosti u području plata i naknada. Razvoj ljudskih potencijala za državne službenike je uređen zakonima na svim nivoima. Četiri agencije (jedna na svakom nivou i neke i u kantonima) su nadležne za razvoj državnih službenika. Saradnja između nivoa je nedovoljna, prijenos znanja se ne vrši sistematski, a mobilnost trenera i polaznika obuke između upravnih nivoa je rijetka (iako se na državnom i nivou FBiH ponekad angažiraju isti treneri). Zasebne strategije za obuku državnih službenika postoje na nivou oba entiteta, dok je na državnom nivou strategija za obuku državnih službenika dio ukupnog srednjoročnog planiranja ADS-a. Na nivou BD, ne postoji strategija za obuku državnih službenika. Usavršavanje se vrši na različite načine na svim nivoima, a resursi za obuku su ograničeni. U BD-u postoje propisi koji reguliraju ocjenjivanje učinka rada službenika ali davanje viših nezasluženih ocjena pokazuje da se ocjenjivanje vrši samo formalno; FBiH nije dostavila tražene podatke. Ostali elementi razvoja ljudskih potencijala ni na jednom nivou nisu uređeni zakonom.

Za borbu protiv korupcije na snazi je relevantan zakon, uspostavljena je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) a usvojeni su i strateški dokumenti. Međutim, APIK aktivno djeluje samo na državnom nivou, gdje se planovi integriteta i akcioni planovi za borbu protiv korupcije pojedinih organa uprave uglavnom usvajaju. Međutim, APIK ima ograničena ovlaštenja za implementaciju ovih planova i nema ovlaštenja na nivou entiteta i BD, koji su usvojili svoje strategije i uspostavili svoje organe (Tim za borbu protiv korupcije u FBiH, Komisija za provođenje strategije u RS i Komisija za sprječavanje korupcije i koordinaciju aktivnosti u BD). Ovo pokazuje da sprječavanje korupcije nije koherentno u cijeloj BiH i da je percepcija korupcije na istom nivou kao i proteklih godina. Disciplinske sankcije i procedure su uređene zakonom ali nema informacija o implementaciji u državnoj službi.

**Tabela 2. Poređenje s vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u Izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015**  **vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | Mjera u kojoj se sve faze zapošljavanja državnih službenika zasnivaju na principu meritornosti . | 3 | 2 |
| Mjera u kojoj se raskid poslovnog odnosa s državnim službenicima zasniva na meritornosti. | 3 | 3 |
| Mjera u kojoj je spriječen politički utjecaj na zapošljavanje i razrješavanje s dužnosti viših rukovodećih službenika u državnoj službi. | 2 | 1 |
| Mjera u kojoj je platni sistem za državne službenike pravičan i transparentan i primjenjen u praksi. | 3 | 3 |
| Mjera u kojoj je sistem obuke za državne službenike uveden i primjenjen u praksi. | 3 | 3 |
| Mjera u kojoj je sistem ocjene rada državnih službenika uveden i primjenjen u praksi. | 3 | 3 |
| Mjera u kojoj je uspostavljen i primjenjen u praksi sistem integriteta i borbe protiv korupcije u državnoj službi. | 3 | 3 |
| Mjera u kojoj su uspostavljeni disciplinski postupci protiv državnih službenika, u cilju promoviranja individualne odgovornosti i izbjegavanja proizvoljnih odluka. | 3 | 3 |
| **Kvantitativno** | Godišnji protok državnih službenika na nivou centralne administracije. | Nije dostupno[[319]](#footnote-319) | Nije dostupno |
| Procenat upražnjenih radnih mjesta u državnoj službi na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem otvorenog konkursa. | Nije dostupno | Nije dostupno |
| Procenat žena na višim rukovodećim pozicijama u državnoj službi na nivou centralne administracije. | Nije dostupno[[320]](#footnote-320) | Nije dostupno[[321]](#footnote-321) |
| Godišnja fluktuacija rukovodećih državnih službenika na nivou centralne administracije. | Nije dostupno | Nije dostupno |
| Mjera u kojoj se sve faze zapošljavanja državnih službenika zasnivaju na principu meritornosti . | Nije dostupno[[322]](#footnote-322) | Nije dostupno |

## 2. Analiza

**Politika, pravni i institucionalni okvir za državnu službu**

Ova analiza obuhvata sedam principa iz oblasti državne službe i HRM, grupisanih u dva ključna zahtjeva. Ona uključuje sažetu analizu indikatora korištenih za vrednovanje svakog Principa, uključujući i podindikatore[[323]](#footnote-323) i ocjenu trenutnog stanja za svaki od Principa. Kartkoročne i srednjoročne preporuke su date za svaki ključni zahtjev.

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

#### Vrijednosti indikatora koje ocjenjuju učinak Bosne i Hercegovine u okviru ovog ključnog zahtjeva prikazane su ispod i upoređene su s regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora za Zapadni Balkan. Ovaj raspon formiran je pomoću vrijednosti datog indikatora u različitim zemljama, od najmanje uspješne do najuspješnije.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Adekvantnost djelokruga državne službe |  |  |  |  |  |  |
| Adekvatnost politike, pravnog okvira i institucionalnog uređenja za profesionalno upravljanje ljudskim resursima u državnoj službi |  |  |  |  |  |  |

Legenda: Vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

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

Sistem državne službe je još uvijek fragmentiran, formalno i u praksi. Ustavno uređenje i organizaciona struktura države omogućavaju svim nivoima uprave da imaju svoje nezavisne pravne osnove za sistem državne službe. Sistemi su posebno fragmentirani i nedosljedni u okviru FBiH. ZDS FBiH se primjenjuje samo na državne službenike u institucijama FBiH. Šest od deset kantona u okviru FBiH je usvojilo svoje ZDS[[324]](#footnote-324), u skladu sa odlukom Ustavnog suda FBiH[[325]](#footnote-325) što omogućava kantonima da usvoje svoje zakone za javnu upravu. Ostali kantoni još uvijek primjenjuju ZDS iz FBiH što uzrokuje dodatnu fragmentaciju sistema i s toga je nemoguće primjeniti zajedničke prakse državne službe u cijeloj državi.

Kao što je to detaljno opisano u SIGMA Izvještaju o monitoringu[[326]](#footnote-326) iz 2016. godine, horizontalni djelokrug državne službe nije u skladu sa Principima javne uprave na svim nivoima uprave. Iako je zakon koji uređuje aspekte HRM u skladu sa principom meritornosti, značajni dijelovi državne službe su potpuno ili djelomično isključeni iz općih pravila (npr. nezavisni i ustavni organi na državnom nivou i članovi Parlamenta na nivou RS[[327]](#footnote-327)). Situacija se nije poboljšala. Postojale su najave novog, sveobuhvatnog zakonodavstva i pokušaji izrade nacrta (npr. novi nacrt ZDS, kao osnova za novi zakon koji pokriva većinu državnog sektora u FBiH), ali službena verzija još uvijek nije predložena.

Vertikalni djelokrug je i dalje nedosljedno definiran. Pozicije državnh službenika i namještenika nisu adekvatno podijeljene[[328]](#footnote-328). Na državnom i nivou entiteta, zahtjev za univerzitetskom diplomom je korišten za demarkaciju između državnih službenika i namještenika. Na nivoima RS i BD, ZDS pravi razliku između državnih službenika koji obavljaju osnovne poslove javne uprave (poput izrade pravnih dokumenata, provedba politika i donošenje administrativnih odluka) i onih koji obavljaju poslove tehničke podrške (poput vozača i radnika na održavanju). U RS, osoblje u finansijskoj službi se također smatra namještenicima što stvara problem u pogledu jednakosti sa ostalim osobljem (pogotovo u platnim razredima). Takve varijacije između nivoa prouzrokuju praktične probleme (npr. mobilnost).

Podjela između politički imenovanog osoblja i viših državnih službenika je formalno jasna na svim nivoima uprave, osim FBiH. Predložene izmjene ZDS FBiH su prijetile da izbrišu liniju podjele između politički imenovanog osoblja i viših državnih službenika. U toku perioda između privremene odluke Ustavnog suda[[329]](#footnote-329) FBiH (kad je suspendirana implementacija) i konačne odluke Suda[[330]](#footnote-330) (kada su poništene izmjene), neke institucije u FBiH su počele primjenjivati izmjenjen ZDS uprkos činjenici da su izmjene bile osporene pred Ustavnim sudom. Ovim se postavlja pitanje mogućih posljedica. Ustanovljeno je da je barem jedna viša rukovodeće pozicija bila popunjena na osnovu izmjena Zakona, dok se čekalo na donošenje konačne odluke. Napravljene su izmjene nekih internih organizacijskih propisa u određenom broju institucija u sklopu Vlade FBiH. Ali, zbog nepostojanja službene informacije o ovom pitanju, dostupni podaci (prikupljeni kroz razgovore) nisu bili dovoljni da se utvrdi stvarna razmjera ovog problema. Jasno je da pravne posljedice poništenog Zakona nisu ispravljene. Poništenje Zakona od strane Ustavnog suda je pozitivan korak unaprijed ali linija razdvajanja između politički imenovanog osoblja i viših državnih službenika ostaje i dalje „zamagljena“ jer nisu poduzete nikakve mjere za rješavanje pitanja pravnih posljedica njegove primjene u kratkom periodu. Neki od kantonalnih zakona[[331]](#footnote-331) su pratile primjer ZDS FBiH. Ozbiljna prijetnja politizacije viših rukovodećih pozicija je i dalje prisutna (više detalja dato u okviru Principa 4).

Broj državnih službenika u 2016. godini se značajno povećao na svim nivoima uprave osim na državnom nivou. Povećanje od 5-10% predstavlja snažan kontrast proklamiranoj predanosti Vlada entiteta za zamrzavanjem novog zapošljavanja.

**Slika 1. Broj državnih službenika**

Izvor: Agencije za državnu službu na svim nivoima vlasti

U svjetlu ovih faktora, a naročito činjenice da se granica između političkih i pozicija državnih službenika u FBiH počela gubiti sa promjenama nastalim kao posljedica poništavanja ZDS-a, vrijednost indikatora 'Adekvatnost djelokruga državne službe' je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Adekvatnost obima javne službe** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri obim u kojem postoji pravni okvir kojim se uspostavlja adekvatan horizontalni, vertikalni i materijalni obim javne službe[[332]](#footnote-332), te da li se on dosljedno primjenjuje u cijelom javnom sektoru.. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| Jasnoća zakonodavnog okvira u pogledu obima državne službe | | | | | | | 1/2 | |
| Adekvatnost horizontalnog obima javne službe | | | | | | | 0/6[[333]](#footnote-333) | |
| Sveobuhvatnost materijalnog zakonodavstva koje se odnosi na državnu službu | | | | | | | 2/2 | |
| Isključenje pozicija sa političkim imenovanjima iz obima državne službe | | | | | | | 0/2 | |
| Jasnoća niže linije podjele državne službe | | | | | | | 1/1 | |
| **Ukupno[[334]](#footnote-334)** | | | | | | | **4/13** | |

**Sistem državne službe je i dalje ozbiljno fragmentiran, sa deset različitih zakona o državnoj službi. Iako su sporne izmjene i dopune Zakona o državnoj službi na nivou FBiH stavljene van snage, pravne posljedice još uvijek nisu otklonjene. Horizontalni obim javne službe je nepotpun, a vertikalni obim je nedosljedno definiran na svim nivoima.**

***Princip 2: Politike i zakoni za profesionalnu i koherentnu javnu službu uspostavljaju se i primjenjuju u praksi; institucionalna struktura omogućava dosljedne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim potencijalima u cijeloj javnoj službi.***

Od 2015. godine nije bilo izmjena strateškog okvira za reformu javne uprave. Nekoliko pokušaja (okvir Zajedničke politike upravljanja ljudskim potencijalima za sve nivoe uprave, Reformska agenda za BiH za period 2015. - 2018. i Operativni plan za pripremu Strateškog okvira reforme javne uprave za period 2016. - 2020.[[335]](#footnote-335) nisu rezultirali usvajanjem strateškog dokumenta o reformi javne uprave. Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima[[336]](#footnote-336), koji je izrađen 2014. godine, usvojen je samo na nivou države. PARCO je 2015. godine inicirao proces pripreme za izradu novog Strateškog okvira za reformu javne uprave, a uspostavljena su koordinirajuća tijela sa svih nivoa vlasti, ali entitetske vlade nisu dogovorile opseg okvira i akcionog plana (planova).

Strateški dokumenti za obuku državnih službenika postoje u oba entiteta (Okvirni plan obuke zaposlenih u republičkim organima uprave Republike Srpske za period 2015-2018.[[337]](#footnote-337) i Strategija obuke za državne službenike u Institucijama FBiH za period 2016-2020.[[338]](#footnote-338). Oba dokumenta obuhvataju sve potrebne strateške elemente i provode se uprkos nedovoljnim finansijskim sredstvima. Obuka za državne službenike na državnom nivou, koja je dio cjelokupnog srednjoročnog planiranja Agencije za državnu službu, se provodi.

Osim na nivou FBiH, zakoni i podzakonski akti na svim nivoima su formalno dovoljni za fleksibilnost i osiguranje stabilnosti državne službe, ali je izazov njihova primjena u praksi (više detalja pod Principi 3 i 4). Pored spornih izmjena Zakona o državnoj službi, koje je Ustavni sud FBiH stavio van snage, sistem državne službe u FBiH je krajnje fragmentiran, sa posebnim zakonima o državnoj službi usvojenim u šest od deset kantona.

Institucionalna organizacija upravljanja ljudskim potencijalima je uspostavljena na svim nivoima i ostala je nepromijenjena[[339]](#footnote-339), a odgovornosti za kreiranje politika i njihovo provođenje su podijeljene između ministarstava i agencija za državnu službu. Agencije za državnu službu postoje na nivou države i FBiH. U RS-u postoji Agencija za državnu upravu. U BD-u, usljed relativno malog obima javne uprave postoji samo jedno posebno Pododjeljenje za ljudske resurse u Odjeljenju za stručne i administrativne poslove. Na svim nivoima vlasti osim u BD-u postoji podjela odgovornosti na polju upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi između nadležnog ministarstva (Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo javne uprave i lokalne samouprave RS, Ministarstvo pravde FBiH) i centralnih agencija za državnu službu na svim nivoima. Ministarstva su nadležna za predlaganje zakonodavstva o državnoj službi, a agencije su nadležne za primjenu zakonodavstva, uključujući izradu (ili usvajanje) podzakonskih akata.

Ova podjela u praksi nije jasna ni na jednom nivou, naročito na nivou FBiH[[340]](#footnote-340), gdje je sporni Zakon o državnoj službi bio važeći u određenom periodu tokom 2016. godine, a čija posljedica je bila slabljenje uloge Agencije za državnu službu do stavljanja van snage izmjena Zakona o državnoj službi. Odgovornosti vezane za koordinaciju i pozicija PARCO-a kao državne institucije su ostali nepromijenjeni[[341]](#footnote-341).

Materijalni obim državne službe je u zakonima na svim nivoima formalno uređen na sveobuhvatan način. On obuhvata sve generalne odredbe relevantne za radne odnose i upravljanje državnim službenicima, uključujući: 1) obim i principe; 2) zapošljavanje i odabir; 3) prava i obaveze; 4) klasifikaciju radnih mjesta i plata; 5) ocjenu rada, obuku i stručno usavršavanje; 6) disciplinske postupke (uključujući suspenziju); 7) prekid radnog odnosa; i 8) upravljanje i centralnu koordinaciju.

Službe za upravljanje ljudskim potencijalima su uspostavljene u samo malom broju institucija na svim nivoima, a i one rijetko koriste moderne prakse upravljanja ljudskim potencijalima (npr. strateško planiranje upravljanja ljudskim potencijalima, zapošljavanje zasnovano na kompetencijama, i razvoj karijere). Dominiraju tzv. 'kadrovski poslovi'[[342]](#footnote-342) , a nije ostvaren napredak ni u funkcionisanju informacionog sistema (IS) za upravljanje ljudskim potencijalima na bilo kom nivou. Podaci vezani za upravljanje ljudskim potencijalima se ručno arhiviraju u štampanoj verziji.

Funkcioniranje Odbora državne službe za žalbe na državnom nivou je poboljšano od 2015. godine. Odbor sada ima sve članove. Odbor je u potpunosti operativan od 2016. godine i trenutno nema kašnjenja u provođenju postupaka. Odbor državne uprave za žalbe RS-a je operativan i ima operativnu internet stranicu[[343]](#footnote-343). Odbor državne službe za žalbe FBiH ima veliki obim posla, i nadležan je za sve predmete na federalnom i kantonalnom nivou. Ogroman je zastoj u rješavanju predmeta usljed nedostatka sredstava, a članovi Odbora čak nisu u mogućnosti prisustvovati sudskim postupcima na kantonalnom nivou u drugim gradovima. Ni Odbor državne službe za žalbe na državnom nivou, niti Odbor državne službe za žalbe na nivou FBiH nisu dostupni *online*, kao ni njihovi godišnji planovi i izvještaji.

I Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH vrši nezavisno praćenje državne službe. Podaci koji bi prikazali obim žalbi i broj preporuka koje su provedene nisu dostupni[[344]](#footnote-344), ali osoblje Ombudsmena kaže da žalbe vezane za primjenu zakonodavstva o državnoj službi nisu česte i da se preporuke Ombudsmena obično dobro provode.

Nezavisni nadzor primjene Zakona o državnoj službi je povjeren upravnim inspekcijama u FBiH i RS. Na državnom i nivou BD, upravne inspekcije su uspostavljene na osnovu njihovih zakona o upravi.

Uzimajući u obzir navedene faktore, vrijednost indikatora 'Adekvatnost politike, pravnog okvira i institucionalne organizacije za profesionalno upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi' je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Adekvatnost politike, pravnog okvira i institucionalne organizacije za profesionalno upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri obim u kojem postoje politika, pravni okvir i institucionalni kapaciteti i omogućavaju dosljedne prakse upravljanja ljudskim potencijalima u cijeloj državnoj službi, i procjenjuje se da li se politike i zakoni provode u cilju osiguravanja adekvatnog upravljanja državnom službom, npr. funkcionalna baza podataka državne službe, dostupnost podataka i njihovo korištenje, itd. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Uspostavljanje političke odgovornosti za državnu službu u pravnom okviru | | | | | | | 0/2 | |
| 2. Kvalitet strateških dokumenata javne službe | | | | | | | 0/4 | |
| 3. Provođenje i praćenje politike državne službe | | | | | | | 0/4 | |
| 4. Odgovarajuća ravnoteža između zakona i podzakonskih akata | | | | | | | 2/2 | |
| 5. Postojanje centralnog, osposobljenog tijela za koordinaciju | | | | | | | 3/4 | |
| 6. Profesionalizacija službi za upravljanje ljudskim potencijalima u tijelima državne službe | | | | | | | 0/2 | |
| 7. Postojanje funkcionalne baze podataka ljudskih resursa sa podacima o državnoj službi | | | | | | | 0/4 | |
| 8. Dostupnost podataka o državnoj službi i njihova upotreba | | | | | | | 1/5 | |
| **Ukupno[[345]](#footnote-345)** | | | | | | | **6/27** | |

**Ne postoji sveobuhvatan strateški dokument o državnoj službi za cijelu zemlju niti za bilo koji nivo uprave u BiH. Praktična primjena postojećeg pravnog okvira nije usklađena po nivoima. Institucionalna organizacija nije adekvatno regulirana, a uloge i odgovornosti svake institucije za formulianje i provođenje politike upravljanja ljudskim potencijalima nisu jasno podijeljene.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. Vijeće ministara, vlade oba entiteta i vlada BD treba da usvoje novu Strategiju za reformu javne uprave, koja treba jasno da identifikuje ko će imati vodeću ulogu u reformama (posebno uključujući vodeću ulogu na političkom nivou).
2. Vijeće ministara i Vlada FBiH trebaju pojasniti uloge i odgovornosti za izradu, provođenje i praćenje politike upravljanja ljudskim potencijalima među različitim organima uprave
3. Vlada FBiH treba hitno da otkloni pravne posljedice Zakona o državnoj službi FBiH koji je stavljen van snage.
4. Agencije za državnu službu na svim nivoima trebaju pronaći odgovarajuće rješenje za uklanjanje prepreka u kreiranju IS za upravljanje ljudskim potencijalima na svim nivoima koji će funkcionirati kao alat za strateško planiranje i donošenje odluka u državnoj službi.

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. Nakon što Vijeće ministara i vlade oba entiteta usvoje novu Strategiju reforme javne uprave i Akcioni plan, agencije za državnu službu na nivou države, FBiH i RS, te Pododjeljenje za ljudske resurse BD trebaju da koordiniraju njihovu implementaciju.
2. Vijeće ministara i vlade na svim nivoima uprave trebaju osigurati resurse koji su potrebni za uspostavljanje funkcionalnih registara državnih službenika koji bi omogućili strateško upravljanje ljudskim potencijalima i razmjenu podataka između registara. Registri trebaju biti interoperabilni sa finansijskim softverom o platama i drugim naknadama.

### Upravljanje ljudskim potencijalima

#### Ključni zahtjev: Profesionalizacija državne službe osigurana kroz standarde dobrog upravljanja i prakse upravljanja ljudskim potencijalima.

Vrijednosti indikatora za procjenu napretka Bosne i Hercegovine kada je u pitanju ovaj ključni zahtjev su niže u poređenju sa regionalnim prosjekom i opsegom vrijednosti za iste indikatore na Zapadnom Balkanu. Opseg se formira od vrijednosti datih za najviše i najniže postignuće za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Meritokratija i djelotvornost u zapošljavanju državnih službenika |  |  |  |  |  |  |
| Prekid radnog odnosa zasnovan na utvrđenim kriterijima i premještaj na niže radno mjesto državnog službenika |  |  |  |  |  |  |
| Zapošljavanje i razrješenje viših državnih službenika zasnovano na meritornosti i kriterija |  |  |  |  |  |  |
| Pravičnost i konkurenost sistema plata i naknada za državne službenike |  |  |  |  |  |  |
| Profesionalni razvoj i obuka državnih službenika |  |  |  |  |  |  |
| Kvalitet disciplinskih postupaka protiv državnih službenika |  |  |  |  |  |  |
| Integritet državnih službenika |  |  |  |  |  |  |

Legenda: Vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

***Princip 3: Zapošljavanje državnih službenika je zasnovano na kriterijima meritornosti i jednakog tretmana u svim njegovim fazama; kriteriji za degradiranje na niže radno mjesto i otpuštanje državnih službenika su eksplicitni.***

Svi nivoi uprave formalno imaju dobar okvir koji regulira zapošljavanje i odabir državnih službenika. Zakoni i propisi koji reguliraju zapošljavanje državnih službenika generalno uspostavljaju sisteme zapošljavanje koji su koherentni, pravični i zasnovani na kriterijima meritornosti. Međutim, u praksi postoje određeni nedostaci. Procedure prijavljivanja na konkurse su i dalje prilično formalne, naročito na nivou države i FBiH[[346]](#footnote-346). Testiranje (jedno u postupku odabira i drugo kao državni ispit) se razlikuje u zavisnosti od nivoa, a njegovo priznavanje na različitim nivoima nije sistematično, što stvara formalne prepreke za kandidate. Pored toga, nekoliko smjernica koje su u postupku izrade čine postupke krajnje birokratskim i dugim, bez dokaza o tome na koji način takve formalnosti podržavaju i omogućavaju odabir zasnovan na stručnosti.

RS je pojedonostavila proces prijavljivanja, tako da uspješni kandidati ne trebaju prilagati originalnu dokumentaciju prije kraja procesa odabira[[347]](#footnote-347), a slične mjere se primjenjuju i u BD-u.

U državnim i institucijama FBiH[[348]](#footnote-348), svi dokumenti u prijavi moraju biti originalni. To postupak prikupljanja potvrda i drugih dokumenata kandidata čini skupim i vremenski dugim.

Postupak zapošljavanje i odabira kandidata na državnom nivou za nerukovodeće državne službenike je sveobuhvatan i zasnovan na kriterijima meritornosti. Komisija se sastoji od pet članova (tri sa liste nezavisnih stručnjaka Agencije za državnu službu i dva iz institucije koja zapošljava). Postupak testiranja se sastoji od pismenog i usmenog (intervju) dijela ispita. Od avgusta 2016. godine uspostavljena je zakonska osnova za ugrađivanje modela intervjua zasnovanog na kompetencijama u institucije državne službe. Agencija za državnu službu trenutno vrši obuke za potencijalne članove komisija koji će primjenjivati novi model, a do sada je obavljeno 13 intervjua uz primjenu novog pristupa. Prema Agenciji za državnu službu, prve povratne reakcije od članova komisije su ohrabrujuće ali je prerano za donošenje značajnijih zaključaka. Agencija za državnu službu po automatizmu imenuje prvorangiranog kandidata.

I u FBiH, komisija se sastoji od pet članova (dva sa liste nezavisnih stručnjaka i tri iz institucije koja zapošljava – suprotan omjer sastava na državnom nivou gdje je većina članova komisije iz ADS-a). Pošto je ministar/direktor taj koji bira članove komisije ispred institucije, postoji rizik od nepovoljnog uticaja na odluku komisije. Komisija vrši uži izbor uspješnih kanddata, a konačnu odluku donosi rukovodilac institucije koji može odabrati bilo kog od uspješnih kandidata.

U RS-u postoje dvije komisije, jedna koja provodi stručni ispit i druga koja obavlja intervju specifičan za dato radno mjesto. Komisija za stručni ispit se sastoji od pet članova (ili tri u slučaju nižerangiranih pozicija državnih službenika) koje imenuje direktor Agencije za državnu upravu na period od dvije godine. Komisija za intervju ima pet članova (tri iz institucije koja zapošljava i dva sa liste stručnjaka Agencije), koje isto tako imenuje direktor Agencije.

Formalno, *ad hoc* komisije za odabir na svim nivoima[[349]](#footnote-349)treba da funkcioniraju po principu nepristrasnosti i profesionalizma tokom postupka zapošljavanja. Ali i dalje je problem taj što u svim slučajevima (tri ili pet članova), većina članova komisije za odabir dolazi iz institucije koja zapošljava (osim na državnom nivou). Drugi negativan efekt na profesionalnost je taj što članovi komisije nisu dovoljno pripremljeni ili obučeni da djelotvorno učestvuju u procesu odabira[[350]](#footnote-350).

Tokom 2015 i 2016. godine[[351]](#footnote-351) su uloženi značajni napori da se obuče članovi komisija za zapošljavanje i odabir na državnom i nivou BD na koji način da koriste kompetencije tokom intervjua za odabir kandidata. Međutim, ocjenu ovih napora tek treba izvršiti. S obzirom na to da se članovi komisija za odabir imenuju na *ad hoc* osnovi, stopa fluktuacije članova komisija za odabir je prilično visoka. To ima negativan efekt na nivo profesionalnosti u procesu odabira. To isto tako podriva napore agencija za državnu službu (nadležnih za imenovanje članova komisija za izbor) da formiraju grupe iskusnih stručnjaka.

Na svim nivoima osim u RS-u, pismeno testiranje kandidata postoji kako bi se utvrdilo da li kandidati posjeduju dovoljan stepen znanja u oblasti javne uprave kako bi vršili dužnosti državnog službenika. Priroda i metode variraju od jednog do drugog nivoa[[352]](#footnote-352) (kao što je već rečeno, u RS-u je stručni ispit, koji se plaća, uslov za prijavu na mjesto državnog službenika). Formalno, pismeno testiranje je dobro organizovano (osim u RS-u[[353]](#footnote-353)), ali u praksi ima mnogo nedostataka (testira se samo znanje, ne i kompetencije kandidata[[354]](#footnote-354)), a testovi nisu dobra osnova za zapošljavanje zasnovano na kriterijima meritornosti[[355]](#footnote-355). Intervju se koristi kao metod testiranja na svim nivoima[[356]](#footnote-356), ali opet sa razlikama u zavisnosti od nivoa.

Prema istraživanju jedne nevladine organizacije, “javno povjerenje u ‘otvorenu i lojalnu konkurenciju’ i jednak tretman u postupcima odabira kandidata je na prilično niskom nivou, jer se proces smatra netransparentnim i podložnim ličnoj, a ne objektivnoj procjeni[[357]](#footnote-357)”.

Nisu se dogodile promjene po pitanju zaposlenja na određeno vrijeme i ustavnog principa nacionalnih kvota, što ozbiljno ugrožava i čini nejasnim postupak odabira kao i zapošljavanja[[358]](#footnote-358). Nacionalne kvote se uzimaju u obzir bez odgovarajućeg prebrojavanja ili jasnih pravila. Osim toga, kandidati imaju ustavno pravo da se slobodno izjasne po pitanju nacionalnosti, što znači da se o nacionalnosti mogu izjasniti i prema svojim predviđanjima koja nacionalnost će biti odabrana u određenom procesu odabira.

Objektivni kriteriji za prekid zaposlenja su eksplicitno određeni u zakonodavstvu na svim nivoima[[359]](#footnote-359). Glavni razlog za prekid službe na svim nivoima je odlazak u penziju. Prekid službe može biti uslovljen i reorganizacijom, ali broj takvih otpuštanja je mali. Pravila za premještaj na niže radno mjesto državnih službenika na bilo kom nivou uprave nema.

Pravo na žalbu na rješenja o zapošljavanju i prekidu radnog odnosa, kao i odbori za žalbe su regulirani zakonom na svim nivoima uprave[[360]](#footnote-360). U 2016. godini, na državnom nivou je podneseno 65 žalbi na rješenja o zapošljavanju i imenovanju, od kojih je 60 riješeno (u 8 slučajeva rješenja su bila u korist kandidata, a 2 postupka su suspendovana). Na nivou FBiH, od ukupno 736 žalbi koje su podnesene (ne samo u vezi zapošljavanja), 395 predmeta o rješenjima o zapošljavanju i imenovanju je riješeno. Na nivou RS-a, na rješenja o zapošljavanju u 2016. godini podnesena je 51 žalba, od kojih su 2 riješene u korist kandidata. Ovi podaci govore o ogromnom zastoju u rješavanju predmeta Odbora državne službe za žalbe na nivou FBiH u poređenju sa situacijom na drugim nivoima.

Disciplinski postupci su sveobuhvatno regulirani na svim nivoima uprave, ali je nedovoljan broj podataka o primjeni ovih odredabi u praksi.

Uzevši u obzir prethodno analizirane faktore, vrijednost indikatora 'Meritokratija i djelotvornost u zapošljavanju državnih službenika' je 1. Vrijednost indikatora 'Prekid radnog odnosa zasnovan na utvrđenim kriterijima i degradiranje na niže radno mjesto državnih službenika' je 3.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Meritokratija i djelotvornost u zapošljavanju državnih službenika** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator pokazuje u kojoj mjeri pravni okvir i organizovanje zapošljavanja u državnoj službi podržava efikasan i na meritornosti zasnovan odabir kandidata koji žele stupiti u državnu službu i da li on osigurava željene rezultate u smislu konkurentnog, pravičnog i nediskrecionog postavljenja, atraktivnog za one koji traže posao, te da li unapređuje učinak u javnom sektoru. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| **Pravni okvir i organizacija zapošljavanja** | | | | | | |  | |
| 1. Adekvatnost pravnog okvira u smislu zapošljavanja na pozicije u državnoj službi zasnovanog na stručnosti | | | | | | | 11/18 | |
| 2. Primjena procedura zapošljavanja za pozicije u državnoj službi u praksi | | | | | | | 3/18 | |
| **Učinak praksi zapošljavanja** | | | | | | |  | |
| 3. Vrijeme potrebno za zapošljavanje državnog službenika | | | | | | | 0/2[[361]](#footnote-361) | |
| 4. Prosječan broj kvalificiranih kandidata po upražnjenom radnom mjestu | | | | | | | 0/4 | |
| 5. Djelotvornost zapošljavanja na pozicije u državnoj službi | | | | | | | 0/4 | |
| 6. Stopa zadržavanja u službi novouposlenih državnih službenika (%) | | | | | | | 0/4 | |
| **Ukupno[[362]](#footnote-362)** | | | | | | | **14/50** | |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Prekid radnog odnosa na osnovu utvrđenih kriterija i premještaj državnog službenika na niže radno mjesto** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator pokazuje u kojoj mjeri pravni okvir i organizovanje zapošljavanja u državnoj službi podržava efikasan i na meritornosti zasnovan odabir kandidata koji žele stupiti u državnu službu i da li on osigurava željene rezultate u smislu konkurentnog, pravičnog i nediskrecionog postavljenja, atraktivnog za one koji traže posao, te da li unapređuje učinak u javnom sektoru. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | 2 | | **3** | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
| **Pravni okvir i organizacija razrješenja i premještanja na niže radno mjesto** | | | | | | |  | |
| 1. Objektivnost kriterija za prekid radnog odnosa u zakonodavstvu o državnoj službi | | | | | | | 6/6 | |
| 2. Objektivnost kriterija za premještaj državnog službenika na niže radno mjesto u pravnom okviru | | | | | | | 2/2 | |
| 3. Pravo na žalbu pred sudom zbog odluka o razrješenju i premještanju na niže radno mjesto | | | | | | | 2/2 | |
| **Pravičnost i rezultati praksi razrješenja** | | | | | | |  | |
| 4. Odluke o razrješenju koje je potvrdio sud (%) | | | | | | | 0/4[[363]](#footnote-363) | |
| Implementacija odluka suda donesenih u korist razriješenih državnih službenika (%) | | | | | | | 0/4 | |
| **Ukupno[[364]](#footnote-364)** | | | | | | | **10/18** | |

**Formalno, na svim nivoima je propisana čvrsta pravna osnova, ali zapošljavanje zasnovano na stručnosti nije dovoljno osigurano u praksi. Procedure prijavljivanja su preformalne, a kapaciteti komisija za odabir nisu adekvatni. Izuzeci od zapošljavanja na osnovu stručnosti u slučaju osoblja zaposlenog na određeno vrijeme i kod osiguranja nacionalne zastupljenosti dodatno ugrožavaju princip zapošljavanja zasnovanog na stručnosti.**

***Princip 4: Spriječen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće službenike u javnoj službi.***

Pozicije viših rukovodećih službenika uključene su u obim državne službe na svim nivoima uprave u BiH, sa razlikama koje se odnose na mandate ovih pozicija. U Republici Srpskoj, mandat viših rukovodećih službenika je pet godina[[365]](#footnote-365). U Federaciji BiH, viši rukovodeći nivo je isključen iz državne uprave u periodu od kraja 2015. do decembra 2016., kada je Ustavni sud FBiH sporne izmjene i dopune Zakona o državnoj službi stavio van snage. Ustavni sud je Zakon stavio van snage na osnovu formalnih (proceduralnih) i materijalnih propusta. U svojoj odluci, Sud je naveo niz proceduralnih grešaka u zakonodavnoj proceduri vezane za materijalno kršenje izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi[[366]](#footnote-366). Među materijalnim povredama Ustava koje je naveo Sud su potencijalno kršenje principa zapošljavanja zasnovanog na stručnosti, potencijalno kršenje ljudskih prava kandidata i negativan učinak predloženih izmjena i dopuna o ulozi Agencije za državnu službu u FBiH. U Brčko Distriktu je u 2017. godini planirano, po posebnim zakonima, da se iz državne službe isključe tri od sedam viših rukovodećih pozicija (pozicija direktora Direkcije za finansije, direktora Trezora i direktora Poreske uprave)[[367]](#footnote-367).

Kriteriji za zapošljavanje na više rukovodeće pozicije formalno su jasno definirani na svim nivoima, a kandidati su dužni proći javni konkurs, sličan onom koji se provodi za stručno osoblje[[368]](#footnote-368) i u skladu sa Principima. Ipak, to nije bio slučaj za vrijeme važenja i primjene novog, a kasnije stavljenog van snage Zakona o državnoj službi na nivou FBiH, kojim je uvedena takozvana 'kategorija zvaničnika iz člana 11a'[[369]](#footnote-369). Kako je navedeno u Principu 1, teško je ustanoviti istinske pravne posljedice ovog Zakona, budući da podaci nisu dostavljeni, a sudski postupak još traje. Na osnovu ukinutog Zakona o državnoj službi, usvojene su tri uredbe Vlade[[370]](#footnote-370), koje je Vlada FBiH kasnije poništila. Nisu preduzete mjere za otklanjanje preostalih pravnih posljedica (iako je prilikom razgovora rečeno da su izvršene izmjene i dopune određenog broja internih akata). Trenutni vršilac dužnosti direktora Agencije za državnu službu FBiH još uvijek je na toj poziciji, iako je na to mjesto imenovan u skladu sa odredbama koje su kasnije ukinute. To, skupa sa postojećom praksom u FBiH[[371]](#footnote-371) koja se tiče zapošljavanja 'vršilaca dužnosti', predstavlja ozbiljan izazov zapošljavanju zasnovanom na meritornosti.

Pored pokušaja izmjena i dopuna državnog Zakona o državnoj službi[[372]](#footnote-372) tokom 2015. i 2016. godine, na snazi je i praksa imenovanja 'vršilaca dužnosti' u državnim institucijama, a u nekim slučajevima je izbjegnuto zapošljavanje prema meritornosti u okviru otvorene konkursne procedure[[373]](#footnote-373). Iako ne postoje posebne odredbe koje definiraju 'vršioce dužnosti' i postupke njihovog imenovanja, prema zakonodavstvu na državnom nivou imenovanja viših državnih službenika se provode putem javnog konkursa[[374]](#footnote-374).

Vijeće ministara BiH i Vlada FBiH mogu imenovati vršioca dužnosti na neodređeni period, bez otvorenog konkursa i na osnovu procedura koje nisu jasne niti transparentne.

Postoji nekoliko skorijih primjera situacija gdje je Vijeće ministara imenovalo ključne visoke državne službenike za vršioce dužnosti državnih institucija bez provođenja otvorene konkursne procedure[[375]](#footnote-375). Ipak, u praksi nije moguće ustanoviti da li je imenovanje ovih osoba bilo zasnovano na meritornosti. Prethodno pomenuto redovno izbjegavanja[[376]](#footnote-376) formalnih procedura obuhvata i kategoriju 'vršilaca dužnosti'. U Zakonu o državnoj službi Republike Srpske je ova kategorija barem navedena, zajedno sa utvrđenim kriterijima[[377]](#footnote-377). To nije slučaj na državnom nivou i u Federaciji BiH.

Ni u Brčko Distriktu nije bilo promjena u pogledu imenovanja viših državnih službenika (viši državni službenici imenuju se na neodređeni period i prolaze istu konkursnu proceduru kao i ostali državni službenici). Novi Zakon o državnoj službi Brčko Distrikta[[378]](#footnote-378) daje vrlo restriktivnu definiciju viših državnih službenika, koja uključuje samo sedam pozicija[[379]](#footnote-379). Zakon o državnoj službi Brčko Distrikta definira kriterije koje trebaju ispunjavati vršioci dužnosti, ali maksimalno trajanje mandata nije ograničeno[[380]](#footnote-380).

U ovom trenutku, pravila vezana za prekid radnog odnosa viših državnih službenika jasno su definirana zakonima o državnoj službi na svim nivoima. Ova pravila se ne razlikuju od onih za stručno osoblje na višim rukovodećim pozicijama koje se imenuje na određeno vrijeme od pet godina (to je slučaj kod sekretara sa posebnim zadatkom u BiH i kod svih visokih državnih službenika u RS). Prestanak njihovog mandata nije dodatni razlog prestanka radnog odnosa. Po isteku mandata oni se imenuju na odgovarajuće radno mjesto i njihov radni odnos se nastavlja. Viši državni službenici u FBiH i u Brčko Distriktu se imenuju na neodređeno, jer se većina pozicija odnosi na državni nivo (izuzev sekretara sa posebnim zadatkom).

U Federaciji BiH, nakon ukidanja Zakona o državnoj službi i uredbi Vlade, situacija vezana za otpuštanje državnih službenika je nejasna. Pored toga, započet je rad na tercijarnom zakonodavstvu (ministarski akti o unutrašnjoj organizaciji), ali nema jasnih dokaza o efektima tih propisa. Budući da ne postoje zvanični podaci, teško je utvrditi detalje pojedinačnih zapošljavanja i otpuštanja zasnovanih na procedurama i aktima, koji su doneseni ili započeti u periodu važenja i implementacije spornih zakona. Vlada Federacije BiH usvojila je 14 odluka o izmjenama ministarskih akata o novoj unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta na osnovu izmijenjenog Zakona o državnoj službi. Nakon odluke Ustavnog suda, ovih 14 odluka je poništeno, ali ostaje pitanje vezano za konkretne procedure zapošljavanja u tim institucijama[[381]](#footnote-381). Ovaj i ostali primjeri opisani na nivou BiH i RS upućuju na stalni politički pritisak kod imenovanja viših državnih službenika, a čini se da postoji znatno manji pritisak kada se radi o otpuštanju i premještanju na niža radna mjesta već imenovanih rukovodilaca.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Zapošljavanje i razrješenje viših državnih službenika na osnovu meritornosti i utvrđenih kriterija** | | | | | | | |
| Ovaj indikator pokazuje u kojoj mjeri pravni okvir i organizacija zapošljavanja i vršenje funkcija visokih državnih službenika doprinose profesionalnosti višeg rukovodstva, koje je oslobođeno od neprikladnog političkog uticaja u smislu pristupa zapošljavanju i prestanka radnog odnosa kada se radi o višim državnim službenicima. Ovaj indikator se odnosi na sve konkursne procedure za izbor na više pozicije, eksterne ili interne.  Zapošljavanje i razrješenje na višim pozicijama predmet je posebnog indikatora zbog bitnosti uloge ove grupe državnih službenika, te zbog povećanog rizika od politizacije i favorizovanja. Visoki prioritet dodijeljen stručnosti i konkurentnosti u procesu zapošljavanja smanjuje mogućnost političkog uticaja na imenovanja na ove pozicije. | | | | | | | |
| Opća vrijednosti indikatora |  | 0 | 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | | |  | |
| **Podindikatori** | | | | | | **Bodovi** | |

|  |  |
| --- | --- |
| **Pravni okvir i organizacija zapošljavanja i razrješenja viših državnih službenika** | |
| 1. Adekvatnost djelokruga propisa koji se odnose na više državne službenike | 2/3 |
| 2. Adekvatnost pravnog okvira u smislu zapošljavanja u državnoj službi zasnovanog na stručnosti za pozicije | 8/15 |
| 3. Objektivnost kriterija za prekid radnog odnosa viših državnih službenika | 4/4 |
| 4. Pravna zaštita viših državnih službenika pri premještanju na niže radno mjesto | 2/2 |
| **Zapošljavanje i prekid radnog odnosa na osnovu meritornosti i utvrđenih kriterija kada se radi o pozicijama viših državnih službenika u praksi** | |
| 5. Primjena procedura zapošljavanja za pozicije viših državnih službenika | 1.5/9 |
| 6. Odnos kvalificiranih kandidata po upražnjenom radnom mjestu višeg nivoa | 0/4[[382]](#footnote-382) |
| 7. Efikasnost zapošljavanja za pozicije viših državnih službenika | 0/4 |
| 8. Žene na pozicijama viših državnih službenika (%) | 2/4 |
| 9. Stabilnost u smislu pozicija viših državnih službenika | 0/4 |
| 10.Odluke o razrješenju koje je potvrdio sud (%) | 0/4 |
| 11.Provođenje pravosnažnih odluka suda donesenih u korist razriješenih viših državnih službenika | 0/4 |
| **Ukupno[[383]](#footnote-383)** | **19.5/57** |

**Stavljanje van snage izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi u FBiH od strane Ustavnog suda FBiH samo je djelomično zaštitilo viši rukovodni nivo od direktnog političkog uticaja, jer pravne posljedice nisu adekvatno otklonjene. Vlade na svim nivoima vlasti u BiH konstantno nastoje da omoguće direktan ili indirektan politički uticaj na imenovanja rukovodećih državnih službenika.**

***Princip 5: Sistem plata i naknada državnih službenika temelji se na sistematizaciji radnih mjesta, pravičan je i transparentan.***

Plate državnih službenika u BiH uređene su zakonima za svaki nivo uprave: na državnom nivou to je Zakon o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine[[384]](#footnote-384); u FBiH to je Zakon o platama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH[[385]](#footnote-385); u RS-u je to Zakon o platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske[[386]](#footnote-386); i u Brčko Distriktu je to Zakon o zaposlenima u upravi Brčko Distrikta[[387]](#footnote-387). Iako se plate državnih službenika na svim nivoima zasnivaju na sistematizaciji radnih mjesta i platnim razredima, nijedna vlada u BiH nikada nije provela temeljitu analizu radnih mjesta niti izvršila njihovo rangiranje. Prema tome, teško je uspostaviti princip 'jednake plate za jednak rad'.

Sva četiri zakona o platama reguliraju osnovna načela (jednaka plata za jednak rad, transparentnost plata, fiskalna odgovornost) i osnovne elemente za utvrđivanje plata državnih službenika (platni razred, osnovica, koeficijent, naknade i dodaci). Svaki pojedinačni državni službenik je klasificiran u određeni platni razred odlukom rukovodioca institucije koju potvrđuje Ministarstvo finansija (MF). Isplatu plata vrši nadležno ministarstvo finansija, centralno za svaki nivo uprave. Ne postoji opći centralni registar plata u BiH.

Budući da su ovim zakonima predviđene mnoge naknade i dodaci, teško je utvrditi stvarne plate državnih službenika (kao i prosječnu platu za svaku kategoriju). Generalni trend je da se neke naknade ukinu (npr. naknade za članstvo u upravnim i nadzornim odborima u koje su imenovani državni službenici). Osim toga, u 2016. godini ukinut je i tzv. produženi mandat, u slučaju isteka mandata na imenovanu funkciju.

U pogledu provjerljivih podataka o platama državnih službenika, jedini podatak je osnovna plata propisana zakonom. Na nivou BiH, najniži koeficijent osnovne plate iznosi 2,10 a najviši 5,51 (odnos 1:2,62). Na nivou RS, najniži koeficijent osnovne plate iznosi 7, a najviši 20 (odnos 1:2,86). Na nivou FBiH, najniži koeficijent osnovne plate iznosi 3,70, a najviši 6,50 (odnos 1:1,76). Ovi podaci pokazuju neujednačene i različite politike utvrđivanja osnovne plate u cijeloj BiH, a odnos između najviše i najniže osnovne plate vrlo je nizak, posebno u FBiH.

Pored toga, rukovodioci raspolažu vrlo ograničenim resursima i mogućnostima stimulacije državnih službenika u smislu učinka. To pitanje se regulira na potpuno drugačiji način na svakom nivou (bonus do 20% godišnje na državnom nivou, poseban godišnji bonus u iznosu jedne osnovne mjesečne plate u RS-u, dok u FBiH ne postoji bonus), što dalje ukazuje na fragmentaciju sistema plata u državnoj službi u BiH.

Atraktivnost državne službe nije moguće utvrditi poređenjem podatka o platama, budući da nisu dostupni niti pruženi bilo kakvi relevantni statistički podaci ni za jedan nivo vlasti.

Uprkos formalno čvrstom pravnom okviru za plate u državnoj službi na svakom nivou uprave, cjelokupni sistem nije transparentan i nije ujednačen. Sistem u FBiH je dodatno fragmentiran na nivou kantona.

S obzirom da koherentnost i pravičnost u javnoj službi nije osigurana različitim propisima o platama, vrijednost indikatora 'Pravičnost i konkurentnost sistema plata i naknada državnih službenika' je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Pravičnost i konkurentnost sistema plata i naknada državnih službenika** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator pokazuje u kojoj mjeri pravni okvir i organizacija sistema plata u državnoj službi podržavaju pravičan i transparentan sistem plata i naknada državnih službenika, u smislu zakonodavnih i organizacijskih preduslova, te uspjeh i pravičnost sistema u praksi. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
| **Pravni okvir i organizacija sistema plata i naknada** | | | | | | | | |
| 1. Zakonska obaveza zasnivanja plate na sistematizaciji radnih mjesta | | | | | | | 2/2 | |
| 2. Sveobuhvatnost, jasnoća i transparentnost pravne definicije plata, kriteriji | | | | | | | 2/2 | |
| 3. Dostupnost podataka o platama | | | | | | | 0/3[[388]](#footnote-388) | |
| **Učinak i pravičnost sistema plata i naknada u praksi** | | | | | | | | |
| 4. Pravičnost dodjele osnovne plate u okviru sistematizacije radnih mjesta | | | | | | | 1/4 | |
| 5. Odnos kompresije osnovne plate | | | | | | | 0/2 | |
| 6. Slobodna volja rukovodilaca kod dodjele stimulacija | | | | | | | 1/2 | |
| 7. Motivacijski karakter stimulacija (%) | | | | | | | 0/2[[389]](#footnote-389) | |
| 8. Konkurentnost plata u državnoj službi (%) | | | | | | | 0/3[[390]](#footnote-390) | |
| **Ukupno[[391]](#footnote-391)** | | | | | | | **6/20** | |

**Sistem plata se temelji na sistematizaciji radnih mjesta i platnim razredima, ali njegova pravednost i ujednačenost u javnoj službi nije osigurana zbog različitih propisa o platama u državnim institucijama, u entitetima i Brčko Distriktu. Nedavno usvojeni propisi povećali su transparentnost, ali potrebno je osigurati veću pravičnost zasnovanu na evaluaciji posla.**

***Princip 6: Profesionalni razvoj javnih službenika je osiguran, što uključuje redovne obuke, objektivno ocjenjivanje rada, mobilnost i unaprjeđivanje na osnovu objektivnih i transparentnih kriterija i zasluga***

Zakoni o državnoj službi na sva četiri nivoa uprave imaju posebne odredbe o pravima državnih službenika na obuku i o obavezi javne službe da im je omogući[[392]](#footnote-392). I ostali elementi stručnog usavršavanja (ocjenjivanje, unapređenje i mobilnost) su formalno uređeni zakonima i sekundarnim zakonodavstvom. U entitetima su na snazi različite entitetske strategije vezane za državnu službu (Strategija za obuku i usavršavanje državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine 2016.- 2020.[[393]](#footnote-393), Okvirni plan obuka za zaposlene u republičkim organima uprave 2015. - 2018.[[394]](#footnote-394)), dok na državnom nivou strategija obuke državnih službenika predstavlja dio općeg srednjoročnog planiranja ADS-a. U BD-u ne postoji strategija obuke državnih službenika. Redovno se usvajaju godišnji planovi obuke državnih službenika, sa posebnim naglaskom na planiranje i provođenje obuka, ali još uvijek nema instrumenata za praćenje njihove djelotvornosti.

Četiri agencije u BiH nadležne su za usavršavanje državnih službenika, ali njihova saradnja u praksi nije adekvatna, prijenos znanja nije sistematičan, a mobilnost predavača i onih koji pohađaju obuke je rijetkost (postoje predavači koji se nalaze na listama agencija za državnu službu BiH i FBiH, ali takva mobilnost nije dovoljno razvijena i na drugim nivoima ne postoji). U ovako složenoj strukturi treba napomenuti da se profesionalna usavršavanja provode nesistematično i različito na svim nivoima.

Pravni okvir i procedure ocjenjivanja učinka, unapređenja, otkazi i prekidi radnog odnosa su isto tako regulirani zakonima o državnoj službi. Treba ponoviti da pravni okvir postoji na svim nivoima, ali njegova implementacija nije sistematična. Pored toga, mnoge aktivnosti koje se odnose na profesionalno usavršavanje i razvoj provode se tek formalno, pa su učinak aktivnosti i njeni rezultati u svakodnevnoj praksi vrlo mali. Ovo je vrlo očigledno kada je riječ o godišnjim (ili polugodišnjim) intervjuima i ocjenjivanju obuka. Oni se široko primjenjuju[[395]](#footnote-395), ali uglavnom samo formalno. Rezultati se ne koriste za dalja poboljšanja i planiranje obuka. Isto tako, ocjenjivanje i intervjui bi trebalo da doprinesu evaluaciji obuke u smislu da li je ta obuka uticala na rad zaposlenika koji ju je prošao. Ostali elementi razvoja ljudskih potencijala (npr. okvir kompetencija) nisu reflektirani u zakonodavstvu ni na jednom nivou.

Ni finansiranje obuka državnih službenika nije adekvatno regulirano. Iznos sredstava za obuku vrlo je nizak, te se institucije na svim upravnim nivoima i dalje oslanjaju na međunarodne donatorske fondove. To znači da u budžetima ne postoji stabilno i dugoročno finansiranje koje bi moglo postati primarni izvor sredstava za obuku državnih službenika.

U 2016. godini izdvojena sredstva iz budžeta za obuke iznosila su 66.300 KM[[396]](#footnote-396) na državnom nivou, 78.000 KM[[397]](#footnote-397) u FBiH i 15.000 KM[[398]](#footnote-398) u RS-u. Za Brčko Distrikt nema podataka.

Raspoloživi podaci pokazuju da prosječan godišnji iznos potrošen na obuku po državnom službeniku iznosi manje od BAM 10[[399]](#footnote-399).

Ocjenjivanje učinka reguliraju zakoni o državnoj službi i podzakonski akti. Rezultati ocjenjivanja učinka pokazuju da se ono primjenjuje kao čista formalnost (na nivou države i u RS-u, 98% ocijenjenih službenika dobilo je dvije najveće ocjene) ili se ne primjenjuje (u BD-u). Podaci za FBiH nisu dostupni.

Mobilnost i transfer državnih službenika su formalno ustanovljeni zakonima o državnoj službi na svim nivoima, ali su rijetkost u praksi svih uprava[[400]](#footnote-400), dok, kada je riječ o mobilnosti i transferu između različitih nivoa, podaci nisu dostavljeni.

Imajući u vidu da profesionalni razvoj državnih službenika u ogromnoj mjeri zavisi od vanjskih faktora, te da je ocjenjivanje učinka samo formalnost, vrijednost indikatora 'Profesionalni razvoj i obuka državnih službenika' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Profesionalni razvoj i obuka državnih službenika** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator pokazuje u kojoj mjeri pravni okvir i organizacija obuka, ocjenjivanje, mobilnost i napredovanje u službi doprinose adekvatnom profesionalnom razvoju u državnoj službi. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | | | |

|  |  |
| --- | --- |
| **Pravni okvir i organizacija profesionalnog razvoja** | |
| 1. Priznavanje obuke kao prava i dužnosti državnih službenika | 2/2 |
| 2. Koordinacija politike usavršavanja u državnoj službi | 2/3 |
| 3. Razvoj, provođenje i praćenje planova za obuku | 1/3 |
| 4. Ocjenjivanje obuka | 1/2 |
| 5. Ocjenjivanje profesionalnosti i učinka | 2/4 |
| 6. Veza između ocjenjivanja učinka i mjera za unapređenje profesionalnih postignuća | 0/4 |
| 7. Jasnoća kriterija i podsticanje mobilnosti | 1/2 |
| 8. Adekvatnost pravnog okvira u smislu vertikalnog napredovanja zasnovanog na stručnosti | 2/2 |
| 9. Odsustvo političkog uplitanja u vertikalno napredovanje | 0/2 |
| 10.Pravo državnih službenika na žalbu na odluke o ocjenjivanju | 2/2 |
| 11.Pravo državnih službenika na žalbu na odluke o mobilnosti | 2/2 |
| **Rezultat praksi profesionalnog razvoja** | |
| 12.Troškovi obuka u odnosu na godišnji budžet za plate (%) | 0/2[[401]](#footnote-401) |
| 13.Učešće državnih službenika na obukama | 0/4[[402]](#footnote-402) |
| 14. Percipirani nivo meritokratije u javnom sektoru (%) | 2/5 |
| **Ukupno[[403]](#footnote-403)** | **17/42** |

**Razvoj ljudskih potencijala državnih službenika reguliran je zakonom na svim nivoima, ali u praksi su sredstva za obuku ograničena, dok je u nekim slučajevima budžet za obuku smanjen na nulu. Propisi o ocjenjivanju postoje, ali trend ocjena pokazuje da se ono vrši samo na papiru ili da se ne vrši uopšte. Mobilnost i transfer državnih službenika regulirani su na svim nivoima, ali se u praksi rijetko koriste.**

***Princip 7: Mjere za promoviranje integriteta, prevenciju korupcije i osiguranje discipline u javnoj službi postoje.***

Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije usvojen je 2009. godine[[404]](#footnote-404). Agencija je nadležna za donošenje mjera za unaprjeđenje integriteta i prevenciju korupcije (zamo za institucije na nivou države), ali nema istražna ovlaštenja. Važan korak naprijed predstavlja usvajanje Zakona o zaštiti zviždača (uzbunjivača)[[405]](#footnote-405), usvojen 2013. godine, a koji isto tako obuhvata samo institucije na nivou države. Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u RS-u je usvojen u junu 2017. godine[[406]](#footnote-406), ali na njegovu implementaciju se još čeka.

Entiteti i BD pripremaju svoje zakone, ali oni još nisu usvojeni. Strategija borbe protiv korupcije u BiH 2015-2019. i njen Akcioni plan[[407]](#footnote-407) usvojeni su 2015. godine. Institucije na svim nivoima vlasti bile su uključene u izradu strategije i unaprjeđenje budućeg razvoja planova integriteta u cijeloj zemlji.

Zakon o državnoj službi BiH nema posebne odredbe o mjerama za sprečavanje i borbu protiv korupcije u državnoj službi. Državni Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije definira korupciju[[408]](#footnote-408) za sve državne službenike na svim nivoima uprave u BiH, ali ova Agencija nije nadležna za implementaciju državnog Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije niti na jednom drugom nivou, osim državnom[[409]](#footnote-409). Štaviše, Agencija ne sarađuje sa Centralnom izbornom komisijom koja je nadležna za registar imovine izabranih zvaničnika. U FBiH je usvojen Zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom[[410]](#footnote-410), ali njegova primjena je neučinkovita[[411]](#footnote-411). U institucijama na državnom nivou, u RS-u i u BD-u ovakvi propisi još uvijek ne postoje.

Sve državne institucije su usvojile planove integriteta, dok su 54 plana borbe protiv korupcije i kontakt osobe za prijavu korupcije utvrđeni u 46 od 75 institucija[[412]](#footnote-412). Iz Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije koja ima 33 zaposlena, dolaze i dva predavača za obuke o etici i integritetu u državnoj službi. Na državnom nivou obuke o integritetu/borbi protiv korupcije organiziran Agencija za državnu službu.

Vlada FBiH je 2016. godine usvojila Strategiju za borbu protiv korupcije 2016-2019. i Akcioni plan. Iste godine osnovan je i Antikorupcioni tim Vlade FBiH za provođenje strategije.

U 2013. godini, RS je usvojila svoju Strategiju za borbu protiv korupcije (period 2013. - 2017.) i formirala sopstvenu Komisiju za implementaciju srategije. Ministarstvo pravde RS sarađuje sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u smislu razmjene podataka o korupciji. Do kraja 2017. godine sve institucije u javnom sektoru bi trebale da usvoje planove integriteta. Prema razgovorima koje je SIGMA imala sa zvaničnicima iz RS, u izradi je nova strategija jer prethodna prestaje da važi krajem 2017. godine.

U 2016. godini, i u BD-u je formirana Komisija za sprječavanje korupcije i koordinaciju aktivnosti. Nacrt Zakona koji je u izradi bi trebalo da regulira oblast borbe protiv korupcije u BD-u i predviđa uspostavljanje nezavisne institucije za borbu protiv korupcije.

Integritet državne službe formalno je dobro očuvan na nivou državnih institucija, uz manji ili veći napredak u pojedinačnim institucijama[[413]](#footnote-413). Prema razgovorima koje je SIGMA vodila sa predstavnicima Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, u izradi su izmjene i dopune Zakona o Agenciji kojima će se njene nadležnosti proširiti na javni sektor na svim nivoima vlasti. U međuvremenu je Ministarstvo odbrane[[414]](#footnote-414) usvojilo Pravilnik[[415]](#footnote-415) o procjeni rizika od korupcije za pojedinačne pozicije. Metodologiju za procjenu rizika je razvio Generalni inspektorat Ministarstva, a sredstva su osigurali donatori[[416]](#footnote-416). Procjena je rezultirala boljim razumijevanjem rizika povezanih sa pojedinačnim pozicijama, a predložena je kontrola onih radnih mjesta gdje je indeks rizika od korupcije visok[[417]](#footnote-417).

Percepcija korupcije u 2016. godini je na istom nivou kao 2014. i 2015. godine. Prema posljednjem Indeksu percepcije korupcije 2016.[[418]](#footnote-418), BiH je zauzela 83. mjesto od 176 zemalja sa 39 poena (0 - zemlje bez korupcije, 100 - zemlje sa vrlo visokim nivoom korupcije). Krivični zakon BiH i zakoni FBiH, RS i BD ne izuzimaju javni sektor od odgovornosti u slučajevima zloupotreba. Ipak, nisu dostupni podaci sa drugih nivoa uprave o broju pojedinaca koji su procesuirani zbog zloupotrebe ovlaštenja.

Disciplinske sankcije i postupci uređeni su zakonima[[419]](#footnote-419), ali nema razlike između težih i lakših oblika kršenja zakona na nivou BiH i FBiH. Pored toga, nisu dostupne potpune informacije o provedbi u državnoj službi na svim nivoima. Tokom 2016. godine, na državnom nivou vođeno je osam disciplinskih postupaka, od kojih su u pet slučajeva usvojene žalbe, dok su tri žalbe odbijene (četiri sa izrečenim sankcijama i četiri bez sankcija). U FBiH bilo je 25 disciplinskih postupaka od kojih su 22 okončana (15 sa izrečenim sankcijama i 7 bez sankcija). U RS-u bilo je sedam disciplinskih postupaka o čijem ishodu nisu dostavljeni podaci. Podaci za BD nisu dostavljeni. Ovi podaci pokazuju samo da je broj postupaka koji su vođeni na svim nivoima vrlo mali.

Imajući u vidu navedeno, vrijednost indikatora 'Kvalitet disciplinskih postupaka protiv državnih službenika' je 2. S obzirom da određene mjere borbe protiv korupcije postoje samo za institucije na državnom nivou i da je percepcija korupcije u zemlji još uvijek vrlo visoka, vrijednost indikatora 'Integritet javnih službenika' je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvalitet disciplinskih procedura za državne službenike** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator pokazuje u kojoj mjeri pravni okvir i organizacija vođenja disciplinskih postupaka doprinosi individualnoj odgovornosti, profesionalizmu i integritetu državnih službenika i štiti državne službenike u nepravednim i proizvoljnim disciplinskim postupcima. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| |  |  | | --- | --- | | **Pravni okvir i organizacija disciplinskog sistema** | | | 1. Adekvatnost propisa o državnoj službi u smislu poštivanja osnovnih principa vezanih za disciplinske postupke | 0/4 | | 2. Usklađenost disciplinskih postupaka i osnovnih procesuiranih principa | 6/6 | | 3. Vremenski rokovi za pokretanje disciplinskih mjera ili/i kažnjavanje | 0.5/2 | | 4. Zakonske mjere za suspenziju državnih službenika sa dužnosti | 2/2 | | **Učinak disciplinskih postupaka** | | | 5. Disciplinske mjere koje je potvrdio sud (%) | 0/4[[420]](#footnote-420) | | **Ukupno[[421]](#footnote-421)** | **8.5/18** | | | | | | | | | |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Integritet državnih službenika** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator pokazuje u kojoj mjeri zakonodavstvo, politike i organizacione strukture promoviraju integritet u javnom sektoru, da li se te mjere primjenjuju u praksi i na koji način javnost percipira nivo korupcije u javnoj službi.  Ovaj indikator se ne odnosi na interne upravne postupke vezane za integritet, budući da je to pitanje obuhvaćeno posebnim indikatorom o disciplinskim postupcima. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | | | |
| **Pravni okvir i organizacija integriteta javnog sektora** | | | | | | | | |
| 1. Potpunost pravnog okvira za integritet javnog sektora | | | | | | | 0/5 | |
| 2. Postojanje sveobuhvatne politike integriteta javnog sektora i akcionog plana | | | | | | | 0/4 | |
| 3. Provođenje politike integriteta javnog sektora | | | | | | | 1/3 | |
| **Integritet u javnom sektoru u praksi i percepcija javnosti** | | | | | | | | |
| 4. Primjena istraga u praksi | | | | | | | 0/4[[422]](#footnote-422) | |
| 5. Percipirani nivo podmićivanja u javnom sektoru od strane kompanija (%) | | | | | | | 1/4 | |
| 6. Podmićivanje u javnom sektoru od strane građana (%) | | | | | | | 2/4 | |
| **Ukupno[[423]](#footnote-423)** | | | | | | | **4/24** | |

**Iako ima mandat da vodi reformu za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u cijeloj BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije djeluje samo na državnom nivou, zbog zakonskog okvira u kojem se uglavnom usvajaju planovi integriteta i antikorupcijski akcioni planovi pojedinačnih upravnih organa. Međutim, Agencija ima ograničene ovlasti za provođenje ovih planova. Disciplinske sankcije i postupci su regulirani zakonima, ali dostupni podaci pokazuju da se rijetko koriste u praksi.**

***Ključne preporuke***

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. Vijeće ministara i vlade FBiH i RS bi trebalo da predlože nove zakone o državnoj službi i podzakonske akte kako bi se osiguralo zapošljavanje rukovodećih i ostalih državnih službenika na osnovu meritornosti.
2. Vlada Federacije BiH treba bi otkloni pravne posljedice izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi koji su stavljeni van snage.
3. Nadležne institucije na svim nivoima trebaju predložiti jedinstvena pravila za priznavanje ulaznih ispita na svim nivoima uprave.
4. Vijeće ministara i vlade FBiH, RS i BD trebaju osigurati sredstva za finansiranje profesionalnog usavršavanja i obuke u državnoj službi.

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. Vijeće ministara i vlade FBiH, RS i BD trebaju usvojiti izmjene i dopune odgovarajućih propisa kako bi postupak podnošenja prijava za kandidate za radna mjesta u državnoj službi bio jeftiniji i manje formalan.
2. Vijeće ministara i vlade FBiH, RS i BD trebaju osigurati podršku i potrebne resurse za sveobuhvatnu analizu procjene radnih mjesta, kako bi se osigurala pravičnost i ujednačenost plata u javnoj službi.
3. Vijeće ministara i vlade FBiH, RS i BD treba da osiguraju političku podršku i resurse za promoviranje integriteta i prevenciju korupcije u državnoj službi.



4

Odgovornost

# Odgovornost

## 1. TRENUTNO STANJE I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015 - JUNI 2017.

#### 1.1. Trenutno stanje

Tipologija organa uprave na državnom nivou, u Federaciji BiH (FBiH) i Republici Srpskoj (RS) ostaje nejasna. Zbog male veličine i broja stanovnika Brčko Distrikt (BD) nema zvaničnu tipologiju. U organima podređenim ministarstvima ne postoji sistem upravljanja koji se zasniva na rezultatima. Unutrašnje upravljanje ministarstvima na svim nivoima otežava centralizacija donošenja odluka i nedostatak prakse delegiranja ovlaštenja od strane ministara višerangiranim državnim službenicima.

Zakoni o pristupu informacijama od javnog značaja i dalje imaju ozbiljne nedostatke. U RS-u, žalbeni postupak u slučaju uskraćivanja pristupa informacijama u javnom sektoru nije u potpunosti djelotvoran, jer odbijenica ne mora biti izdata u vidu upravnog rješenja. Ni na jednom nivou ne postoje odredbe kojima se promovira proaktivna transparentnost, kao što je navođenje opširnog spiska informacija koje trebaju biti objavljene na internet stranicama javnih institucija. Štaviše, ne postoje institucije koje prikupljaju i analiziraju statističke podatke o zahtjevima za pristup informacijama od javnog značaja.

Iako je mandat Institucije ombudsmena širok, finansijska nezavisnost institucije od izvršne vlasti nije u potpunosti osigurana. Nivo implementacije preporuka je nizak.

Efikasnost sudova koji postupaju u upravnim sporovima je povećana, ali prosječno vrijeme potrebno za rješavanje predmeta i dalje je dugo, posebno u kantonalnim sudovima u FBiH. Sudije koje rade na upravnim sporovima nemaju dovoljno obuke, a ne postoje ni efikasni pravni lijekovi protiv predugog trajanja upravnih postupaka pred sudovima.

Postoji sveobuhvatan pravni okvir koji građanima omogućava da traže nadoknadu u slučaju protuzakonitosti postupanja ili propusta organa državne uprave. Međutim, o primjeni ovih garancija nema podataka.

#### 1.2. Osnovna postignuća

U ovom dijelu su opisane ključne promjene u javnoj upravi u pogledu jednog od ključnih zahtjeva[[424]](#footnote-424) i najvažnija dešavanja, na osnovu indikatora korištenih u izvještajima SIGMA-e o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine.

Od 2014. godine najvažnija dešavanja iz oblasti odgovornosti tiču se Institucije ombudsmena i pristupa pravdi u oblasti upravnih postupaka. Institucija ombudsmena usvojila je Strategiju djelovanja institucije Ombudsmena za period 2016-2021.[[425]](#footnote-425), navodeći prioritetne oblasti u kojima su potrebne intervencije i planove za jačanje organizacionih i tehničkih kapaciteta institucije. Na državnom nivou, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći je usvojen 2016. godine, a isti osigurava široka prava u vezi sa različitim oblicima pravne pomoći (npr. pravno zastupanje, pravni savjeti) u svim postupcima pred državnim institucijama, uključujući i Sud BiH.[[426]](#footnote-426)

#### Ključni zahtjev: Postojanje odgovarajućih mehanizama kako bi se osigurala odgovornost organa državne uprave, uključujući zakonsku odgovornost i transparentnost

Napredak u pogledu preporuka SIGMA-e iz Izvještaja o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine[[427]](#footnote-427) nije postignut. Prijedlog dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama na državnom nivou pripremilo je Ministarstvo pravde, ali njime nisu riješeni najveći nedostaci postojećeg zakona. Njime se isto tako slabe postojeće garancije prava pristupa informacijama ukidanjem obaveznog ispitivanja javnog interesa prije donošenja rješenja kojim se odbacuje zahtjev za pristup informacijama od javnog značaja. U svjetlu toga, povlačenje ovog prijedloga je dobrodošlo.

Odgovor na preporuke Institucije ombudsmena je još jedna oblast koja predstavlja stalne izazove. Stepen provođenja preporuka Ombudsmana od strane organa vlasti i dalje je nizak, a parlamenti na svim nivoima nisu dali značajnu podršku kako bi osigurali veći stepen provođenja.

Oblast u kojoj je postignut najveći napredak je efikasnost sudova u rješavanju upravnih sporova. Ukupan broj neriješenih upravnih predmeta u svim sudovima u zemlji do kraja izvještajnog perioda smanjen je za 30% u roku od dvije godine. To je djelimično rezultat smanjenog priliva predmeta, ali i poboljšanja rada prvostepenih sudova na svim nivoima.

**Tabela 1. Poređenje sa vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u Izvještaju o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015**  **vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | Mjera u kojoj je cjelokupna struktura ministarstva i drugih organa podređenih centralnoj vladi racionalna i koherentna. | 1 | 1 |
| Mjera u kojoj je pravo pristupa informacijama ugrađeno u zakonodavstvo i primjenjuje se u praksi. | 2 | 2 |
| Stepen postojanja mehanizama djelotvorne provjere, balansa i kontrole nad javnim organizacijama. | 3 | 3 |
| Mjera u kojoj javni organi preuzimaju zakonsku odgovornost i garantuju pravnu zaštitu. | 1 | 4[[428]](#footnote-428) |
| **Kvantitativno** | Broj tijela koja odgovaraju Vijeću ministara, premijeru ili parlamentu. | 51[[429]](#footnote-429) | 51[[430]](#footnote-430) |
| Broj odbijenih zahtjeva za pristup informacijama od javnog značaja u datoj godini od strane nadzornog organa. | Nije dostupno[[431]](#footnote-431) | Nije dostupno |
| Postotak preporuka nadzornih institucija upućenih organima državne uprave koje su provedene u periodu od dvije godine.[[432]](#footnote-432) | 40.4%[[433]](#footnote-433) | 40.9%[[434]](#footnote-434) |
| Broj upravnih sporova pokrenutih pred sudom u datoj godini. | 11 751[[435]](#footnote-435) | 9 490[[436]](#footnote-436) |
| Procenat predmeta koje je viši sud preinačio ili vratio na ponovno postupanje. | 22%[[437]](#footnote-437) | Nije dostupno |
| Neriješeni upravni sporovi. | 13 535[[438]](#footnote-438) | 9 531[[439]](#footnote-439) |

## 2. Analiza

Ova analiza obuhvata pet principa iz oblasti odgovornosti, grupisane prema jednom ključnom zahtjevu. Analiza obuhvata zbirnu analizu indikatora koji se koristi za ocjenu u odnosu na svaki od principa, uključujući i pod-indikatore[[440]](#footnote-440), i ocjenu postojećeg stanja za svaki od principa. Za svaki od ključnih zahtjeva navedene su kratkoročne i srednjoročne preporuke.

#### Ključni zahtjev: Postojanje odgovarajućih mehanizama kako bi se osigurala odgovornost organa državne uprave, uključujući zakonsku odgovornost i transparentnost.

Vrijednosti indikatora za procjenu napretka Bosne i Hercegovine kada je u pitanju ovaj ključni zahtjev su prikazane ispod u poređenju sa regionalnim prosjekom i opsegom vrijednosti za iste indikatore na Zapadnom Balkanu. Opseg se formira od vrijednosti datih za najniže i najviše postignuće za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Odgovornost i organizacija centralne vlade |  |  |  |  |  |  |
| Dostupnost informacija od javnog značaja |  |  |  |  |  |  |
| Djelotvornost nadzora nad javnim organima od strane neovisnih nadzornih institucija |  |  |  |  |  |  |
| Pravičnost u rješavanju upravnih sporova pred sudovima |  |  |  |  |  |  |
| Funkcionalnost sistema javne zakonske odgovornosti |  |  |  |  |  |  |

Legenda: vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

Princip 1: Sveukupna organizacija centralne vlade je racionalna, slijedi odgovarajuće politike i propise i predviđa odgovarajuću internu, političku, sudsku, socijalnu i nezavisnu odgovornost.

Iako postoje posebni pravni okviri za organizaciju javne uprave na državnom i entitetskom nivou, institucionalna postavka vlada slijedi sličan model (Slika 1). U svim zvaničnim tipologijama postoje dvije glavne vrste organa uprave koji nisu ministarstva: organi uprave unutar ministarstava i samostalni (ili nezavisni) organi uprave. Iako je ovakva organizaciona postavka široko zastupljena u zemljama Zapadnog Balkana, nedostaje joj jasnoća u pogledu fuknkcionalnih kriterija razlikovanja organa uprave unutra ministarstava i drugih organa uprave. Svi oni vrše funkcije iste prirode: provođenje zakona i politika. Ne postoji jasna logika koja proističe iz zakona koji reguliraju organizaciju javne uprave kada se radi o utvrđivanju različitih modela odgovornosti za ove dvije vrste organa.

U slučaju FBiH i RS, katalog organizacionih oblika državne uprave je obimniji, ali ne zbog broja resornih ministarstava, već zbog organa koji su im podređeni i načina njihovog osnivanja i funkcioniranja, iako ne postoje fundamentalne razlike u prirodi funkcija koje svaka od ovih institucija obavlja. Na državnom nivou, zvanična tipologija organa uprave je jednostavna, zbog ograničenog broja institucija koje postoje na državnom nivou, u skladu sa ustavnom raspodjelom nadležnosti. Međutim, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH koji utvrđuju ovu tipologiju eksplicitno dopušta formiranje drugih vrsta organa uprave putem posebnih propisa.

**SLika 1. Tipologija vladinih organa (bez ministarstava) na državnom nivou i u entitetima.**

Tipologija je bazirana na sljedećim propisima:

**DRŽAVNI NIVO:** Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, Sužbeni glasnik BiH, br. 5/03, 2/03,26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13 i 19/16.

**FBiH**: Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, Službeni glasnik FBiH br.58/02,19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06, 61/06, 80/10 – Odluka ustavnog suda i 48/11.

**RS**: Zakon o republičkoj upravi, Službeni glasnik RS br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10,24/12,121/12,15/16 i 57/16; Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mjesta u upravi RS, Službeni glasnik RS br. 18/09 i 105/11.

Organizacija uprave BD-a je jednostavnija, zbog manje veličine i broja stanovnika BD.[[441]](#footnote-441)

Tipologija organa uprave ne postoji, sve institucije koje nisu odjeljenja[[442]](#footnote-442) navedene su u Statutu BD[[443]](#footnote-443). Zakonom o javnoj upravi BD utvrđuje se obim odgovornosti svakog organa uprave i propisuju osnovna pravila rukovođenja njima.[[444]](#footnote-444)

Na svim nivoima nedostaju sveobuhvatne politike institucionalnog razvoja (planske organizacione reforme) javne uprave. Procedure formiranja, spajanja ili ukidanja organa uprave na svim nivoima ne predviđaju obavezu provođenja sveobuhvatne *ex ante* analize opravdanosti i isplativosti planiranih promjena u strukturi vlasti prema unaprijed utvrđenoj metodologiji.

Ključni mehanizmi birokratske odgovornosti organa uprave u velikoj mjeri su prisutni na svim nivoima (posebno u RS), uključujući pravo nadležnih ministarstava da vrše inspekcija, traže informacije ili da im se dostavljaju godišnji planovi i izvještaji institucija koje su im podređene. Međutim, propisi u ovoj oblasti su nedovoljno jasni. Na državnom nivou, šemu upravljanja organima uprave regulišu dva zakona koji se međusobno preklapaju: Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH i Zakon o upravi. Oba zakona uređuju tipologiju organa uprave i postupak formiranja upravnih organizacija, te potvrđivanje njihovih organa upravljanja. Ovi aspekti organizacije organa vlade su stoga prekomjerno regulisani, ali nedostaju važni elementi šeme upravljanja. Ne postoji sveobuhvatan katalog ovlaštenja datih ministarstvima u pogledu nadzora i upravljanja organima uprave koji nisu ministarstva.

Analiza godišnjih planova i izvještaja organa uprave na svim nivoima ilustruje uobičajene probleme vezane za nedostatak pristupa koji je usmjeren na rezultate. Dokumenti planiranja i izvještavanja fokusiraju se na detaljne opise aktivnosti, bez ikakvih veza sa specifičnim ciljevima, mjerljivim indikatorima učinka i ciljanim postignućima. Ova praksa takođe ukazuje na neefikasno upravljanje podređenim organima od strane vlada i ministarstava, budući da oni ne postavljaju ciljeve organa uprave, niti im oni odgovaraju za svoj rad.

Centralizovano upravljanje ministarstvima je još jedna zajednička karakteristika uprave na svim nivoima, koja se odnosi na institucionalnu postavku vlada i unutrašnje upravljanje ministarstvima. Dominantni oblik organa uprave je uprava (ili organ) u okviru ministarstva sa veoma uskim obimom upravljačke autonomije. Zakonodavstvo koje reguliše unutrašnju organizaciju ministarstava ne pruža jasne osnove za delegiranje donošenja odluka višerangiranim državnim službenicima, pa su kompletna odgovornost i ovlaštenja koja se odnose na upravljanje institucijom u rukama ministra. Stoga, ogromnu većinu odluka tehničke prirode koja se odnosi na pitanja ljudskih resursa, finansijsko upravljanje i javne nabavke donose sami ministri. To ministre sprečava da se fokusiraju na funkcije kreiranja politike, a narušava i rukovodeću autonomiju višerangiranih državnih službenika.

Kao rezultat nejasnih tipologija organa uprave, nedostatka efikasnih upravljačkih mehanizama vladinih institucija i ograničenog pristupa podacima, vrijednost indikatora 'Odgovornost i organizacija centralne vlade' je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Odgovornost i organizacija centralne vlade[[445]](#footnote-445)** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri stepen u kojem model upravljanja centralne vlade podržava linije odgovornosti i doprinosi povećanju kapaciteta države, što se definiše kao sposobnost administrativnog aparata države da implementira politike, pruža usluge građanima i podržava donosioce odluka davanjem savjeta u vezi sa strateškim pitanjima. To podrazumijeva procjenu pravnog i institucionalnog okvira za cjelokupnu organizaciju centralne vlade, kao i njegovu primjenu u praksi. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | | | |
| **Politika djelovanja i pravni okvir organizacije centralne vlade** | | | | | | | | |
| 1. Jasnoća i sveobuhvatnost zvanične tipologije organa centralne vlade | | | | | | | 5/5 | |
| 2. Adekvatnost politike i regulatornog okvira za upravljanje institucijama centralne vlade | | | | | | | 1/5 | |
| 3. Snaga osnovnih mehanizama odgovornosti između ministarstava i njima podređenih organa | | | | | | | 3/5 | |
| 4. Mehanizmi odgovornosti rukovodilaca u regulatornom i zakonodavnom okviru | | | | | | | 0/5 | |
| **Organizacija centralne vlade i mehanizmi odgovornosti u praksi** | | | | | | | | |
| 5. Konzistentnost između prakse i politike u reorganizaciji vlade | | | | | | | 0/4[[446]](#footnote-446) | |
| 6. Broj javnih organa podređenih parlamentu (%) | | | | | | | 0/4[[447]](#footnote-447) | |
| 7. Odgovornost u izvještavanju između organa centralne vlade i matičnog ministarstva | | | | | | | 0/4[[448]](#footnote-448) | |
| 8. Djelotvornost osnovnih mehanizama odgovornosti rukovodećih struktura u organima centralne vlade | | | | | | | 0/4 | |
| 9. Delegiranje odlučivanja unutar ministarstava | | | | | | | 0/4 | |
| **Ukupno[[449]](#footnote-449)** | | | | | | | **9/40** | |

**Službene tipologije organa uprave na nivou države i entiteta ne slijede racionalni koncept institucionalne postavke vlade. Razlika između različitih vrsta institucija nije zasnovana na jasnim funkcionalnim kriterijima. Efikasnost upravljanja državnim organima na svim nivoima otežava i centralizacija i nedostatak napretka ka upravljanju usmjerenom ka rezultatima.**

Princip 2: Pravo na pristup informacijama od javnog značaja propisano je zakonodavstvom i dosljedno se primjenjuju u praksi.

Pristup informacijama od javnog značaja reguliraju odvojeni zakoni na nivou države[[450]](#footnote-450), FBiH[[451]](#footnote-451) i RS[[452]](#footnote-452). U BD-u se primjenjuje državno zakonodavstvo uz manje izmjene (npr. određivanje fiksne tarife za kopiranje dokumenata) uvedeno administrativnim uputstvom koju su usvojili nadležni organi BD[[453]](#footnote-453).

Zakoni su u velikoj mjeri usaglašeni, ali njihov kvalitet i efikasno praćenje njihove primjene ostaju ključni izazovi.

Definicije informacija od javnog značaja u svim zakonima su široke, a sva fizička i pravna lica imaju pravo na informaciju, bez diskriminacije po osnovu državljanstva ili po drugim osnovama. Od podnosioca zahtjeva ne može se tražiti obrazloženje zahtjeva. Pristup informacijama može biti odbijen samo po ograničenom broju osnova, ali odbijanju mora prethoditi test javnog interesa koji određuje da li potreba za zaštitom vrijednosti navedenih kao osnova za odbijanje (npr. odbrana, zaštita javne sigurnosti) prevazilazi koristi javnog interesa objelodanjivanja traženih informacija.

Međutim, u svim zakonima koji regulišu pristup informacijama od javnog značaja postoje proceduralni nedostaci. U zakonima FBiH i RS ne navodi se ništa o žalbenim postupcima protiv administrativne šutnje ili odluka kojima se odbija pristup informacijama. U FBiH, pravo na žalbu u upravnom postupku

zagarantovano je Zakonom o upravnom postupku. U RS-u, ne postoji adekvatna garancija prava žalbe, budući da nije propisano da se odgovor na zahtjev za pristup informacijama od javnog značaja daje u vidu rješenja (ili upravnog akta), već kao 'obavještenje'. Kao rezultat toga, ne postoji eksplicitna garancija prava na žalbu, iako je u sudskoj praksi - bar u nekim slučajevima - priznato takvo pravo. Zakonodavstvo na državnom nivou (koje se primjenjuje i u BD-u) izričito garantuje pravo žalbe na odluke kojima se odbija pristup informacijama.

Nisu garantovani djelotvorni mehanizmi za nadzor nad primjenom zakona o pristupu informacijama od javnog značaja. Nijedna institucija na bilo kojem nivou ne prikuplja statističke podatke o primjeni zakona o informacijama od javnog značaja. Informacije koje prikupi Institucija ombudsmena su nepotpune, jer većina javnih organa ne izvještava o primjeni ovih zakona. U FBiH i RS-u ne postoje institucije koje su eksplicitno odgovorne za nadzor nad primjenom zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, a nema ni podataka o bilo kakvom nadzoru u ovoj oblasti. Na državnom nivou, Upravni inspektorat je zadužen za praćenje zakonitosti po ovom pitanju. U 2016. godini, Upravni inspektorat je izvršio preko 20 inspekcija, ali nisu izrečene bilo kakve sankcije zbog kršenja državnog Zakona o slobodi pristupa informacijama[[454]](#footnote-454).

Neke funkcije koje se odnose na monitoring pristupa informacijama javnog značaja dodijeljene su Instituciji ombudsmena. One uključuju izradu smjernica i preporuka, prikupljanje statističkih podataka i razmatranje pritužbi građana (ali ne i žalbi) u vezi sa aktivnostima javnih institucija u pogledu zahtjeva za informacijama. Međutim, Institucija ombudsmena nema nikakve instrumente da osigura poštovanje smjernica i preporuka ili da osigura da svi javni organi dostave statističke podatke. Osim toga, njene preporuke kao odgovor na pritužbe građana nisu obavezujuće za javne institucije.

Nedostatak efikasnog zakonskog i institucionalnog okvira za posljedicu ima nizak stepen transparentnosti javnih institucija. Broj pritužbi Instituciji ombudsmena o praksi javnih institucija u pogledu pristupa informacijama od javnog interesa povećan je za preko 30% u 2016. godini. Najveći broj pritužbi otkriva probleme u ispunjavanju zakonskih rokova za odgovor na zahtjeve za informacijama od javnog značaja, pružanju potpunih informacija i provođenje sveobuhvatnog testa javnog interesa na osnovu kojeg se može obrazložiti odbijanje pristupa informacijama[[455]](#footnote-455).

Pored toga, istraživanje Balkanskog barometra stanovništva u BiH iz 2017. godine pokazuje da je većina građana nezadovoljna dostupnošću informacija od javnog značaja i kvalitetom procedura u ovoj oblasti[[456]](#footnote-456) (Slika 2).

**Slika 2. Percepcija stanovništva o dostupnosti informacija od javnog značaja**

Izvor: Istraživanje Balkanskog barometra iz 2017. godine, Vijeće za regionalnu saradnju

Pored prepreka za dobijanje informacija po zahtjevu, potrebno istaći i to da zakonodavstvo ni na jednom nivou ne sadrži katalog obaveznih informacija i dokumenata koji se objavljuju na internet stranicama vlade. Rezultat ovoga je nizak stepen proaktivne transparentnosti. Sveobuhvatna analiza internet stranica organa vlade na državnom nivou, koju je 2016. godine izvršila nevladina organizacija Analitika, pokazuje da 90% institucija ne objavljuje budžetske podatke, a više od 60% ne objavljuje svoje godišnje planove i izvještaje o radu[[457]](#footnote-457). Analiza uzorka internet stranica javnih institucija na svim nivoima, koju je izvršila SIGMA pokazuje slične rezultate.

Kao rezultat nepostojanja efikasnog praćenja podsticanja transparentnosti državnih institucija i niske percepcije o pristupačnosti informacija od javnog značaja, vrijednost indikatora 'Pristupačnost informacija od javnog značaja' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Dostupnost javnih informacija** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator pokazuje u kojoj mjeri je uspostavljen pravni i institucionalni okvir u pogledu pristupa informacijama od javnog značaja, čime se promoviše blagovremeno odgovaranje na zahtjeve za informacijama besplatno ili uz razumnu cijenu. On obuhvata i praktičnu primjenu ovih zakonskih zahtjeva, s posebnim naglaskom na proaktivno objavljivanje informacija od javnog značaja i percepciju dostupnosti tih informacija. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| **Pravni i institucionalni okvir za pristup informacijama od javnog značaja** | | | | | | | | |
| 1. Adekvatnost zakonodavstva koje reguliše pristup informacijama od javnog značaja | | | | | | | 7/10 | |
| 2. Sveobuhvatnost praćenja primjene zakonodavstva o pristupu informacijama od javnog značaja | | | | | | | 0/5 | |
| **Stepen u kojem je građanima omogućen pristup informacijama od javnog značaja** | | | | | | | | |
| 3. Proaktivnost u objavljivanju informacija organa državne uprave na njihovim web stranicama | | | | | | | 2/5 | |
| 4. Proaktivnost u objavljivanju baze podataka centralne vlade | | | | | | | 2/5 | |
| 5. Percipirana pristupačnost informacija od javnog značaja među stanovništvom (%) | | | | | | | 0.5/2.5 | |
| 6. Percipirana pristupačnost informacija od javnog značaja od strane poslovne zajednice (%) | | | | | | | 0.5/2.5 | |
| **Ukupno[[458]](#footnote-458)** | | | | | | | **12/30** | |

**Pravni okvir ni na jednom nivou ne promovira proaktivno objavljivanje informacija od javnog značaja. Ne postoje mehanizmi za praćenje i nadgledanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama. Kao posljedica toga, transparentnost javnih institucija u BiH je na niskom nivou.**

Princip 3: Postojanje funkcionalnih mehanizama kojima se štiti pravo pojedinca na dobru upravu i javni interes.

Među nadzornim organima, samo Institucija ombudsmena pokriva cijelu državu. Instituciju ombudsmena čine tri ombudsmena (koji se imenuju po nacionalnom ključu), koji djeluju nezavisno, pri čemu se rukovođenje institucijom odvija po principu rotacije[[459]](#footnote-459). Mandat Institucije ombudsmena je formuliran u skladu sa međunarodnim standardima. Sve institucije izvršne vlasti potpadaju pod nadzor Institucije ombudsmena, a zakonska misija Institucije uključuje i zaštitu i promociju ljudskih prava.

Međutim, finansijska nezavisnost Institucije i dalje je zabrinjavajuća, budući da je ona u obavezi da svoj budžetski prijedlog dostavlja Ministarstvu finansija, a ne direktno Parlamentarnoj skupštini BiH. To je u suprotnosti sa međunarodnim standardima koji nalažu odsustvo uplitanja izvršne vlasti u finansijsko upravljanje institucijama ombudsmena. Predloženi novi Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH, koji je 2015. godine izradilo Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, predviđao je budžetsku proceduru koja je u potpunosti usklađena sa ovim standardima. Međutim, uprkos pozitivnom mišljenju Venecijanske komisije[[460]](#footnote-460), prijedlog nije dobio podršku Parlamentarne skupštine BiH.

Postupak se pred Institucijom ombudsmena pokreće zahtjevom ili po službenoj dužnosti (ex officio). Ombudsmeni uživaju široka istražna ovlaštenja, uključujući pristup informacijama, dokumentima i prostorijama organa javne vlasti. Međutim, potrebno je napomenuti da Institucija ombudsmena nije nadležna da pred Ustavnim sudom pokreće postupak ocjene ustavnosti zakona.

Javne institucije su dužne da odgovore na preporuke u roku koji odredi Institucija ombudsmena. Međutim, broj preporuka koje su organi uprave u potpunosti implementirali postepeno se smanjuje u posljednjih nekoliko godina, a u 2016. godini pao je ispod 38% (slika 3). Posebno je zabrinjavajući veliki broj preporuka Ombudsmena na koje institucije kojima su ove preporuke upućene čak ni ne reaguju. U 2016. godini, od 267 datih preporuka, 59 je ignorirano, uprkos jasnoj zakonskoj obavezi da se na njih odgovori.

**Slika 3. Provođenje preporuka Ombudsmena (2014-2016)**

Izvor: Godišnji izvještaji Institucije ombudsmena (slučajevi koji se rješavaju kroz postupak saradnje nisu uzeti u obzir).

Na državnom, entitetskom i nivou BD postoje zasebni sudski sistemi i revizorske institucije. Revizorske institucije nemaju status ustavnih tijela na svim nivoima. Postoje zakonske zaštitne mjere protiv uticaja izvršne vlasti na finansijsko i operativno upravljanje institucijama, međutim, ni zakoni o revizorskim institucijama ni drugi zakoni ne predviđaju postupak pred Vrhovnim sudom kao zaštitu od miješanja u njihovu nezavisnost. Oni uživaju dovoljna istražna ovlaštenja, uključujući i pristup dokumentima.

Kada je riječ o sudovima, postoji snažna centralna institucija, Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV), koje je nadležno za imenovanje sudija, utvrđivanje kriterija za ocjenu njihovog rada, vođenje disciplinskihh postupaka i prikupljanje statističkih podataka o radu sudija. Zakon o VSTV-u[[461]](#footnote-461) i drugi propisi koje donosi VSTV[[462]](#footnote-462) utvrđuju jedinstvenu proceduru za izbor sudija u svim sudovima u BiH. Informacije o upražnjenim sudijskim pozicijma javno se oglašavaju, a postupak odabira se provodi na osnovu stručnih kvalifikacija.

Postoji nizak nivo poverenja u sve nadzorne institucije, uključujući parlamente, revizorske institucije i sudove. Pored toga, samo oko 30% stanovništva smatra da Institucija ombudsmena, revizorske institucije i pravosuđe mogu efikasno nadgledati rad vlade. Građani imaju veće povjerenje (skoro 40%) u sposobnost organizacija civilnog društva da izvrše takav nadzor.

**Slika 4. Povjerenje građana u nadzorne institucije**

Izvor: Istraživanje Balkanskog barometra iz 2017. godine, Vijeće za regionalnu saradnju

U svjetlu gore opisane situacije, vrijednost indikatora 'Djelotvornost nadzora državnih organa od strane nezavisnih nadzornih institucija' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Djelotvornost nadzora državnih organa od strane nezavisnih nadzornih institucija** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri stepen u kome postoji funkcionalni sistem nadzornih institucija koji obezbjeđuje nezavisan i djelotvoran nadzor nad svim organima državne uprave. Ocjenjuje se snaga zakonodavnog okvira, kao i efikasnost nadzornih institucija u mijenjanju praksi u državnoj upravi i izgradnji povjerenja među stanovništvom. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
| **Zakonski i institucionalni okvir nadzornih institucija** | | | | | | | | |
| 1. Nezavisnost i širok mandat Institucije ombudsmena garantovani zakonodavstvom | | | | | | | 8/10 | |
| 2. Nezavisnost i širok mandat revizorskih institucija garantovani zakonodavstvom | | | | | | | 8/10 | |
| 3. Nezavisnost sudova i sudija garantovani zakonodavstvom | | | | | | | 9/10 | |
| **Djelotvornost nadzornih institucija** | | | | | | | | |
| 4. Provođenje preporuka ombudsmena (%) | | | | | | | 2/8 | |
| 5. Provođenje preporuka revizije (%) | | | | | | | 0/8 | |
| 6. Percipirana nezavisnost nadzornih institucija među stanovništvom (%) | | | | | | | 0/5 | |
| 7. Povjerenje u nadzorne institucije među stanovništvom (%) | | | | | | | 0/5 | |
| 8. Percipirana sposobnost nadzornih institucija i građana da djelotvorno drže vladu odgovornom (%) | | | | | | | 1/5 | |
| **Ukupno[[463]](#footnote-463)** | | | | | | | **28/61** | |

**Institucija ombudsmena ne uživa potpunu finansijsku nezavisnost od izvršne vlasti, a smanjen je i broj preporuka koje su organi uprave u potpunosti proveli. Građani imaju malo poverenja u Instituciju ombudsmena i druge nadzorne institucije.**

Princip 4: Pravedno postupanje u upravnim sporovima garantovano je internim upravnim žalbama i sudskom kontrolom

Pravni okvir za sudsko preispitivanje upravnih akata je decentraliziran. Na nivou države[[464]](#footnote-464), BD[[465]](#footnote-465), FBiH[[466]](#footnote-466) i RS[[467]](#footnote-467) usvojeni su posebni zakoni o upravnim sporovima. Oni su usklađeni u pogledu ključnih principa upravnih postupaka pred sudom. Obezbijeđena su široka prava u pogledu osporavanja upravnih akata i ćutanja administracije.

Tužbe rješavaju sudovi opće nadležnosti, ali su sudije specijalizirane za rad na upravnim predmetima. Sud može ukinuti upravni akt i vratiti predmet na ponovno postupanje nadležnom upravnom organu. Samo u izuzetnim situacijama, sud može preuzeti punu nadležnost, na primjer kada se predmet vrati na sud nakon što upravni organ ne postupi po nalogu suda u prethodnoj presudi u datom predmetu. Određeni instrumenti kojima se može unaprijediti izvršenje sudskih presuda postoje. To uključuje novčane kazne za institucije koje ne donesu novi upravni akt (kojim se mijenja akt koji je sud stavio van snage) u rokovima utvrđenim zakonom ili smjernicama koje odredi sud.

Regulatorni okvir za pravnu pomoć i sudske takse je decentraliziran u još većoj mjeri, pošto su posebni zakoni usvojeni ne samo na nivou države, RS i BD[[468]](#footnote-468), već i u svim kantonima u FBiH. Osnovna taksa za pokretanje upravnog spora, usklađena u cijeloj državi, relativno je visoka, i predstavlja 8% prosječne mjesečne plate. Međutim, postoji i oslobađavanje od sudske takse na osnovu materijalne situacije tužitelja.

Ne postoje efikasni pravni lijekovi u slučaju predugog trajanja upravnih postupaka pred sudom. Protiv pravosnažne presude tužilac može pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom, tražeći odštetu za kršenje prava na suđenje u razumnom roku, koje je garantovano Evropskom konvencijom o ljudskim pravima[[469]](#footnote-469). Međutim, ovaj instrument ne predstavlja djelotvoran pravni lijek budući da se njime ne ubrzava okončanje postupka.

Efikasnost sudova koji postupaju u upravnim predmetima različita je u cijeloj državii (Slika 5). Prvostepeni sudovi na državnom i nivou BD i RS predmete rješavaju u roku kraćem od evropskog prosjeka[[470]](#footnote-470). U poređenju sa 2014. godinom, svi prvostepeni sudovi u BiH uspjeli su smanjiti vrijeme rješavanja predmeta za više od 100 dana.

**Slika 5. Izračunato vrijeme rješavanja upravnih sporova (u danima) na prvostepenim sudovima (2016)**

Izvor: Visoko sudsko i tužilačko vijeće

Vrijeme potrebno da se dođe do presude na kantonalnim sudovima u FBiH i dalje je oko 16 mjeseci, a u preko 20% predmeta čeka se više od dvije godine (Tabela 2). Na drugim nivoima u BiH, prvostepeni sudovi najveći dio upravnih sporova rješavaju u roku od godinu dana.

**Tabela 2. Broj neriješenih upravnih sporova na prvostepenim sudovima (%)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Sud | Predmeti koji traju duže od 1 godine | Predmeti koji traju duže od 2 godine | Predmeti koji traju duže od 3 godine |
| Sud BiH [državni nivo] | 13% | 0% | 0% |
| Osnovni sud [BD] | 7% | 0% | 0% |
| Kantonalni sudovi [FBiH] | 57% | 22% | 2% |
| Okružni sudovi [RS] | 5% | 0% | 0% |

Izvor: Visoko sudsko i tužilačko vijeće.

Treba napomenuti da su kantonalni sudovi u FBiH (kao i okružni sudovi u RS) u 2016. godini uspjeli smanjiti zaostatak (slika 6). Uspeli su da postignu pozitivnu stopu rješavanja slučajeva, otvarajući put za dalje skraćivanje prosječnog vremena potrebnog za rješavanje predmeta.

**Slika 6. Stopa rješavanja upravnih sporova na prvostepenim sudovima (2016)**

Izvor: Visoko sudsko i tužilačko vijeće.

Rad sudija i sudova na predmetima prati se u realnom vremenu, zahvaljujući naprednom sistemu upravljanja predmetima (CMS) koji funkcionira u svim sudovima u zemlji. CMS omogućava elektronsku registraciju predmeta i svih događaja koji se odnose na njih, digitalizuju dokumenat, pretragu datoteka i odluka i generisanje statističkih izvještaja o radu sudija. Pored toga, CMS ima funkcionalnost koja omogućava nasumičnu dodjelu predmeta sudijama, garantirajući ravnomjernu raspodjelu predmeta među sudijama i sprečavanje proizvoljne dodjele predmeta od strane predsjednika suda ili drugih organa[[471]](#footnote-471).

Međutim, drugi tehnički aspekti sudskog rada predstavljaju razlog za zabrinutost. Sudije koje rade na upravnim sporovima nemaju dovoljnu podršku pravnih saradnika. Na primjer, na upravnim odjeljenjima Vrhovnog suda FBiH i Vrhovnog suda RS nema pravnih saradnika. U drugim sudovima broj saradnika nije srazmjeran broju sudija. Pored toga, sudijama je ograničen i pristup kontinuiranom stručnom usavršavanju. Edukaciju sudija u FBiH i RS-u vrše entitetski centri za edukaciju sudija i tužilaca. Međutim, Sud BiH nije obuhvaćen programom edukacije centara niti bilo kojim drugim.

Uzimajući u obzir odstupanja u radnom učinku sudova i nizak nivo poverenja građana u pravosuđe, vrijednost indikatora 'Pravednost u postupanju u upravnim sporovima pred sudom' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Pravednost u postupanju u upravnim sporovima pred sudom** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri stepen u kojem pravni okvir i organizacija sudova podržavaju pravednost u postupanju u upravnim sporovima pred sudom. Njime su obuhvaćeni glavni kriteriji djelotvornog pravosuđa u pogledu efikasnosti, kvaliteta (uključujući i dostupnost) i nezavisnosti. I ishodi, u smislu protoka predmeta i percepcije javnosti o nezavisnosti, se mjere. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | | | |
| **Pravni okvir i organizacija pravosuđa** | | | | | | | | |
| 1. Adekvatnost pravnog okvira u oblasti upravnog prava | | | | | | | 5/6 | |
| 2. Dostupnost pravosuđa u upravnim postupcima | | | | | | | 2/4 | |
| 3. Djelotvornost pravnih lijekova u slučaju predugog trajanja postupaka u upravnim sporovima | | | | | | | 0/2 | |
| 4. Korištenje elektronskog sistema za upravljanje predmetima | | | | | | | 1/1 | |
| 5.Javna dostupnost sudskih presuda | | | | | | | 1/2 | |
| 6. Organizacija sudija koji rade na upravnom referatu | | | | | | | 2/5 | |
| **Rad pravosuđa u oblasti upravnog prava** | | | | | | | | |
| 7. Percipirana nezavisnost pravosudnog sistema među populacijom (%) | | | | | | | 0/5 | |
| 8. Vrijeme rješavanja upravnih sporova na prvostepenim sudovima | | | | | | | 2/5 | |
| 9. Stopa rješavanja upravnih sporova na prvostepenim sudovima (%) | | | | | | | 3/5 | |
| 10. Predmeti koje je viši sud vratio na ponovno odlučivanje (%) | | | | | | | 0/5[[472]](#footnote-472) | |
| **Ukupno[[473]](#footnote-473)** | | | | | | | **16/40** | |

**Efikasnost u radu na upravnim sporovima je poboljšana na svim sudovima, ali i dalje je nejednaka širom države, što sprječava jednakost u pristupu pravdi, Sudije nemaju dovoljnu podršku pravnih saradnika i stalni programi obuke ne uključuju sve sudije koji rade na upravnim sporovima.**

Princip 5: Javni organi preuzimaju odgovornost u slučajevima nezakonitog postupanja i garantiraju naknadu štete i/ili odgovarajuću nadoknadu.

Pravo na traženje naknade štete prouzrokovane nezakonitim radnjama ili propustima organa uprave eksplicitno je osigurano u pravnom sistemu na državnom, entitetskom i nivou BD, gdje je prihvaćen jugoslovenski Zakon o obligacionim odnosima iz 1978. godine.[[474]](#footnote-474) Pored toga, Zakon o upravi na državnom nivou i Zakon o republičkoj upravi RS sadrže općti princip odgovornosti za štetu koju je organ uprave prouzrokovao svojim nezakonitim postupanjem[[475]](#footnote-475) prema fizičkom ili pravnom licu.

Zakon o obligacionim odnosima pruža najsveobuhvatniji pravni okvir za javnu odgovornost, jer uređuje detaljna načela odgovornosti i utvrđuje postupak traženja nadoknade. Kada je u pitanju javna odgovornost, Zakon o obligacionim odnosima regulira odgovornost pravnog lica za štetu koju su nanijeli njegovi organi[[476]](#footnote-476). Iako se ova odredba ne odnosi eksplicitno na odgovornost javnih organa, jasno je da je njome obuhvaćena i šteta prouzrokovana postupanjem i propustima uprave i privatnih lica koji obavljaju javne funkcije. Obim nadoknada je širok, jer obuhvata i direktan gubitak i gubitak profita. Tužba se može podnijeti sudovima općte nadležnosti, u skladu sa pravilima parničnog postupka. Rok za pokretanje postupka pred nadležnim sudom je tri godine.

Ne postoji mehanizam za praćenje predmeta koji se odnose na zakonsku odgovornost organa javne uprave na bilo kojem nivou. Shodno tome, nema podataka o primjeni pravnih garancija koje se odnose na pravo na nadoknadu u praksi.

Zbog nedostatka informacija o praktičnoj primjeni zakonskih garancija javne odgovornosti, vrijednost indikatora 'Funkcionalnost sistema javne odgovornosti' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Funkcionalnost sistema javne odgovornosti** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri postojanje funkcionalnog sistema koji garantira odštetu ili nadoknadu za nezakonite radnje i propuste organa javne vlasti. Njime se ispituje jačina zakonodavnog okvira koji regulira javnu odgovornost i da li se on primjenjuje u praksi. Nezakonito postupanje države protiv državnih službenika nije obuhvaćeno. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
| **Pravni okvir javne odgovornosti** | | | | | | |  | |
| 1. Sveobuhvatnost opsega javne odgovornosti | | | | | | | 1/1 | |
| 2. Obuhvaćenost svih organa koji vrše javne funkcije sistemom javne odgovornosti | | | | | | | 1/1 | |
| 3. Odsustvo diskriminacije u ostvarivanju prava na nadoknadu | | | | | | | 1/1 | |
| 4. Efikasnost i pravednost postupka ostvarivanja prava na nadokandu | | | | | | | 3/3 | |
| **Praktična primjena prava na nadoknadu** | | | | | | | | |
| 5. Primjena mehanizma javne odgovornosti na sudu u praksi | | | | | | | 0/3 | |
| 6. Udio podnosilaca zahtjeva koji ostvaruju pravo na nadoknadu | | | | | | | 0/3 | |
| **Ukupno[[477]](#footnote-477)** | | | | | | | **6/12** | |

**Pravni okvir za javnu odgovornost postoji na svim nivoima, ali nedostatak podataka o njegovoj praktičnoj primjeni onemogućava ocjenu njegovog funkcionisanja u praksi.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. Službene tipologije organa uprave na svim nivoima treba pojednostaviti i pojasniti kako bi se osiguralo da svi organi koji su podređeni vladama budu obuhvaćeni jedinstvenim i sveobuhvatnim sistemom odgovornosti u smislu planiranja (uključujući finansijsko planiranje), izvještavanja i nadzora.
2. Unutrašnje upravljanje ministarstvima na svim nivoima treba decentralizovati kroz pružanje jasne zakonske osnove za delegiranje donošenja odluka sa nivoa ministara na višerangirane državne službenike.
3. Zakon o ombudsmenu treba dopuniti kako bi se eliminisao direktan uticaj izvršne vlasti na budžet Institucije ombudsmena.
4. U saradnji sa vlastima na nivou države i FBiH, Visoko sudsko i tužilačko vijeće treba da izradi plan za smanjenje broja neriješenih upravnih sporova, uključujući privremeno ili trajno imenovanje novih sudija i osiguravanje odgovarajuće podrške pravnih saradnika.

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. Među organima uprave na svim nivoima treba uspostaviti kulturu upravljanja orijentisanu ka rezultatima, sa procedurama i praksama kojima bi se osiguralo da organi uprave budu odgovorni za postizanje mjerljivih rezultata i ishoda i da se napredak ka njima mjeri na osnovu indikatora učinka i ciljeva.
2. Potrebno je izraditi sveobuhvatnu strategiju za promovisanje transparentnosti među javnim institucijama na svim nivoima. Strategija minimalno treba da uključuje: a) obiman katalog informacija koje treba objavljivati na internet stranicama javnih institucija; b) djelotvoran nadzor nad poštovanjem zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, uključujući sankcije; i c) zbirne statističke podatke o zahtjevima za pristup informacijama od javnog značaja.
3. Vlade na svim nivoima treba da uvedu mehanizme za praćenje sudskih predmeta u kojima je utvrđena zakonska odgovornost nadležnih vlada u cilju unapređenja upravnih postupaka i odluka, čime bi se smanjio broj takvih predmeta u budućnosti.



Pružanje usluga

5

# pružanje usluga

## 1. TRENUTNO STANJE I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015 – JUNI 2017

#### 1.1. Trenutno stanje

Zajednička strategija pružanja usluga postoji na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini (BiH). Strategija reforme javne uprave (RJU) je, zajedno sa svojim Akcionim planom, usvojena prije deset godina, nakon čega je uslijedio Revidirani Akcioni plan 1 (RAP1). Iako su dva akciona plana formalno istekla, aktivnosti na upravnom pojednostavljenju i elektronskoj vladi (e-Vlada) se i dalje primjenjuju u državnim institucijama, Federaciji BiH (FBiH), Republici Srpskoj (RS) i Brčko Distriktu (BD).

Međutim, složena teritorijalna organizacija i uprava, kao i politika, spriječili su vlade da naprave osjetniji napredak u građanski orijentiranom pružanju usluga. Najnoviji izvještaj o implementaciji sa kraja 2016. godine ukazuje na to da je napredak u upravnom pojednostavljenju i e-Vladi ostvaren na nivoima implementacije od 68% i 49%, što je u Ukupnonom kontrastu sa gotovo potpunim odsustvom bilo kakvih opipljivih poboljšanja ili uticaja u ovim oblastima. Kašnjenja u prijemu ličnih dokumenata su smanjena kao rezultat moderne infrastrukture za čitavu državu. Registrovanje kompanija je značajno pojednostavljeno u RS-u. Uopšteno govoreći, međutim, poboljšanja u pružanju usluga građanima su skromna.

Pružanje usluga i upravno ponašanje su nedosljedni zahvaljujući paralelnim pravnim okvirima za upravne postupke. Različiti Zakoni o opštem upravnom postupku (ZOUP) se primjenjuju na nivoima države, oba entiteta i BD. ZOUP-ovi pružaju opšte zaštitne mjere protiv loše uprave, ali im nedostaju snažne odredbe o elektronskoj komunikaciji i 'samo jedanput' principu pružanja informacija. Veliki izazov predstavlja usklađivanje posebnih propisa sa ZOUP-ovima, pošto su, na svim nivoima, sredstva posvećena usklađivanju premala da bi se efikasno smanjilo i izbjeglo upravno opterećivanje koje se podrazumijeva po posebnim propisima. Usklađivanje je dodatno zakomplikovano u FBiH kao rezultat kantonalne nadležnosti u mnogim oblastima pružanja upravnih usluga, npr. lični dokumenti ili registracija kompanija. Usklađivanje upravnih postupaka na svim nivoima je vrlo malo vjerovatno u kratkoročnom ili srednjoročnom periodu, obzirom da se ne smatra političkim prioritetom.

Pravi napredak u razvijanju kritičnih alata koji omogućavaju bolje pružanje usluga nije ostvaren. Nisu uspostavljeni bilo kakvi centralizirani standardi za pružanje usluga, a nije provedeno ni efikasno praćenje učinka pružanja usluga. Zajednički pristup kvalitetnom upravljanju se polako razvija na državnom nivou, ali je inače odsutan. Angažman korisnika radi poboljšanja pružanja usluga je rijetkost na svim nivoima. Moderni alati, kao što su digitalni potpis i interoperabilnost, u stanju su mirovanja već deset, odnosno četiri godine, uprkos dobrim preduslovima poput nacionalne lične karte sa integriranim elektronskim čipom. Trenutni razvoj događaja može dovesti do proboja u pogledu digitalnog potpisa. Ovo pitanje je, međutim, ispolitizirano, što povećava rizik od daljeg zastoja i fragmentiranih rješenja.

Teritorijalno i upravno uređenje znači da se postupci i zahtjevi znatno razlikuju, ne samo između entiteta i BD, već čak i između pojedinačnih kantona u slučaju FBiH. U RS-u je osnovan jedini info-centar za registraciju kompanija. Izuzev njega, u BiH ne postoji nijedan šalter ili info-centar za kompanije ili građane. Digitalizacija usluga nije efikasno korištena kako bi se olakšao pristup javnim uslugama ili unaprijedio njihov kvalitet. Elektronske razmjene podataka između institucija, na primjer, su uspostavljene kako bi služile političkim ciljevima, kao što je borba protiv pranja novca, a ne kako bi se smanjilo opterećivanje građana i kompanija (npr. uklanjanjem ili pojednostavljivanjem obaveza u vezi dostavljanja informacija).

Nedostatak koordinacije između različitih nivoa uprave negativno utiče na politike za olakšavanje pristupa javnim uslugama osobama sa invaliditetom. Odsustvo zajedničkih temeljnih definicija u zakonodavstvu i statističkim metodologijama čini skoro nemogućim praćenje aranžmana za pružanje usluga osobama sa invaliditetom, uprkos brojnim invaliditetima nastalim kao rezultat proteklog rata.

#### 1.2. Osnovna postignuća

U ovom dijelu su opisane ključne promjene u javnoj upravi u odnosu na svaki ključni zahtjev[[478]](#footnote-478) kao i osnovna postignuća na osnovu indikatora koji su korišteni u Sigminom Izvještaju o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine.

Malo toga se desilo u oblasti pružanja usluga. Implementacija aktivnosti je i dalje zasnovana na Strategiji reforme javne uprave (RJU) iz 2006. godine, kao i na Revidiranom Akcionom planu 1 (RAP1), koji pokrivaju period 2011-2014. Planirane su i izmjene i dopune ZOUP-ova u FBiH i RS-u, ali za sada nisu postavljeni detaljni vremenski okviri niti je iskazana namjera usvajanja usklađenog pristupa.

Tokom 2017. godine, Vijeće ministara BiH (VM) je ovlastilo institucije BiH da implementiraju Zajednički okvir procjene (CAF) za upravljanje kvalitetom.[[479]](#footnote-479) Ured Koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) je određen da pomaže u ovom procesu i nadgleda njegovu implementaciju.

Uopšteno govoreći, ipak je primjećen gotovo potpuni zastoj na važnim temama kao što su mjerenje zadovoljstva korisnika, praćenje učinka pružanja usluga, razvoj interoperabilnosti i elektronske razmjene podataka između institucija, te stvaranje nacionalnog okvira digitalnog potpisa. Nedostatak napretka u ovim kritičnim oblastima odnosi se na sve nivoe, kao i nedostatak koordinacije na svim nivoima.

**Tabela 1. Poređenje sa vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u Izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine[[480]](#footnote-480)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015**  **vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativni[[481]](#footnote-481)** | Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se politika pružanja usluga koja je orijentirana ka građanima | 2 | 2 |
| Stepen do kojeg se primjenjuju politika i upravni preduslovi za pružanje e-usluga | 1 | 2 |
| Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se pravni okvir za dobru upravu | 2 | 4[[482]](#footnote-482) |
| **Kvantitativni[[483]](#footnote-483)** | Izdaci za opće javne usluge kao udio u bruto domaćem proizvodu[[484]](#footnote-484) | 5.4%[[485]](#footnote-485) | 1%[[486]](#footnote-486)4 |
| Procenat institucija koje koriste alate i tehnike za osiguravanje kvaliteta (npr. Evropska fondacija za upravljanje kvalitetom, Zajednički okvir za procjenu i drugi međunarodni standardi).[[487]](#footnote-487) | 11.5%[[488]](#footnote-488) | 13%[[489]](#footnote-489) |
| Prosječno vrijeme potrebno za dobivanje ličnog identifikacionog dokumenta (pasoš ili lična karta) nakon podnošenja zahtjeva. |  |  |
| 1. Pasoš | 8[[490]](#footnote-490) | Nije dostupno[[491]](#footnote-491) |
| 1. Lična karta[[492]](#footnote-492) | 8[[493]](#footnote-493) | 15[[494]](#footnote-494) |
| Udio institucija u kojima se redovno provodi anketa o zadovoljstvu korisnika (najmanje jednom u dvije godine).[[495]](#footnote-495) | Nije dostupno[[496]](#footnote-496) | 0%[[497]](#footnote-497) |
| Prosječan broj dana potrebnih da se pokrene biznis.[[498]](#footnote-498) | 37 | 65 |
| Prosječan trošak pokretanja biznisa.[[499]](#footnote-499) | 14.6% | 13.5% |
| Udio građana koji su u protekloj godini prijavili porez na dohodak bez štampane dokumentacije /elektronskim putem/ digitalno.[[500]](#footnote-500) | 0%[[501]](#footnote-501) | 0%[[502]](#footnote-502) |
| Udio privrednih društava koja su podnijela poreske prijave putem interneta.[[503]](#footnote-503) | 0%[[504]](#footnote-504) | 0%[[505]](#footnote-505) |

## 2. Analiza

Ova analiza obuhvata četiri Principa za pružanje usluga koji su grupirani kao jedan ključni zahtjev. Ona uključuje sažetak analize indikatora koji se koristio za procjenu u odnosu na svaki od Principa, uključujući podindikatore[[506]](#footnote-506), te procjenu stanja za svaki Princip. Predstavljene su kratkoročne i srednjoročne preporuke za svaki ključni zahtjev.

#### Ključni zahtjev: Javna uprave je orijentirana ka građanima; kvalitet i dostupnost javnih usluga su osigurani.

Vrijednosti indikatora kojima se procjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u odnosu na ovaj ključni zahtjev prikazane su u nastavku i upoređene sa regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora na Zapadnom Balkanu. Raspon se formira na osnovu vrijednosti koje su dodijeljene najslabijem i najuspješnijem izvršiocu za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Gađanima orjentirano pružanje usluga |  |  |  |  |  |  |
| Pravičnost I efikasnost upravnih postupaka |  |  |  |  |  |  |
| Postojanje alata za pružanje javnih usluga |  |  |  |  |  |  |
| Dostupnost javnih usluga |  |  |  |  |  |  |

Legenda: Vrijednost indikatora Regional i opseg Regionali prosjek

Analiza principa

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

Uspostavljen je jasan politički okvir za građanima orijentirano pružanje usluga, sa Strategijom reforme javne uprave koju je BiH usvojila 2006. godine, zajedno sa Akcionim planom za period 2006-2010. Nakon toga je razrađen revidirani plan, RAP1, za period 2011-2014. Uprkos činjenici da su dva Akciona plana formalno istekla, njihove aktivnosti se i dalje pimplementiraju na državnom, entitetskom i nivou BD. Najnoviji izveštaj o implementaciji objavljen je u julu 2016. godine[[507]](#footnote-507). Novi strateški okvir RJU još uvijek nije usaglašen.

Strategija RJU i RAP1 (posebno dijelovi 4 i 6) obuhvataju kritične aktivnosti za pružanje usluga, kao što su revizija zakonodavstva radi otkrivanja administrativnih prepreka, promocija procjene uticaja pravnog propisa (RIA) kako bi se izbjegla nova administravna opterećenja, razvijanje info-centara i digitalnog potpisa, te promocija interoperabilnosti i automatizirane razmjene podataka na svim upravnim nivoima.

Napredak u implementaciji na žalost nije doveo do opipljivijih rezultata za građane ili kompanije. Izvještaj o implementaciji iz jula 2016. godine pokazuje stopu napretka od 68% i 49% u oblasti 'administrativnih usluga', odnosno 'e-Vladi'. Ove brojke su u potpunom kontrastu sa ominimalnim stvarnim poboljšanjima za građane ili kompanije (kao i u odnosu na veoma skroman napredak u pogledu kritičnih alata - vidjeti Princip 3).

Upravni postupci na svim nivoima ostaju uglavnom na papiru i ispunjeni su zahtjevima za dostavljanjem papirnatih dokaza o informacijama, uključujući i informacije koje uprava već ima na raspolaganju, npr. rodni listovi. Jedino značajno poboljšanje u ovom smislu predstavlja obnavljanje ličnih karata, kao rezultat infrastrukture za dostavljanje ličnih dokumenata i centralnog registra državljanstva za teritorij cijele zemlje (oba su pod kontrolom državne Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEEA) – te napora koji se ulažu na entitetskom nivou kako bi se konsolidovale evidencije o rođenju u jedinstvene, digitalne registre (kojima rukovode entiteti). Ako su ispunjeni određeni uslovi[[508]](#footnote-508), pojedinci više ne moraju predočavati rodne listove ili uvjerenja o državljanstvu kada obnavljaju svoje lične karte. Pored ove usluge, međutim, infrastruktura nije široko iskorištena, što znači da su građani i dalje u obavezi da u gotovo svim slučajevima sami pribave i predoče potvrde o rođenju, braku, prebivalištu i dr.

Upravno uređenje podrazumijeva mnogo složenosti za ljude koji žive ili rade na određenoj teritoriji. Ovi problemi se javljaju zbog toga što je najveći broj administrativnih usluga za građane i kompanije u nadležnosti entiteta. Iako državna agencija IDDEEA isporučuje lične karte i pasoše, stvarna nadležnost za *izdavanje* ličnih karti pripada isključivo entitetima i BD-u. U skladu sa zakonima i propisima BiH, izdavanje ličnih dokumenata je u nadležnosti odgovarajućih Ministarstava unutrašnjih poslova (MUP-ova): MUP RS-a, kantonalni MUP-ovi u FBiH (unutar FBiH, nadležnosti pripadaju pojedinačnim kantonima) i Javni registar u BD. Kao rezultat toga javljaju se razlike u kvalitetu i učincima pružanja usluga između entiteta (čak i unutar samih entiteta[[509]](#footnote-509)).

Ovakvo uređenje dovodi i do velikih neugodnosti za građane koji žive, rade ili posluju u različitim entitetima ili BD-u. Kada građanin želi obnoviti lične dokumente u entitetu ili BD-u gdje nije mjesto njegovog/njenog rođenja, uprava neće moći dobaviti dokaz o rođenju po službenoj dužnosti. Stoga je teret stavljen ponovo na građanina da dostavi štampanu potvrdu. Rezultati istraživanja Balkanskog barometra iz 2017. godine[[510]](#footnote-510) potvrdili su nizak nivo zadovoljstva građana administrativnim uslugama.

Kompanije i njihovi osnivači se isto tako muče zbog ovih teritorijalnih nedosljednosti u pružanju administrativnih usluga. Istraživanje Balkanskog barometra iz 2017. godine[[511]](#footnote-511) potvrdilo je velika opterećenja kojima su izložene kompanije kao i niska očekivanja u pogledu kvalitete javnih usluga, koja su među najnižim u regionu. Dva primjera ilustruju ovu situaciju:

* Dok je relativno jednostavno registrovati kompaniju u RS-u (5 procedura koje traju 5 dana u Banjoj Luci)[[512]](#footnote-512), ista vrsta registracije u FBiH je više opterećujuća i komplikovanija danas nego u 2015. godini (12 procedura koje 2017. godine traju 65 dana u Sarajevu, u poređenju sa 37 dana u 2015. godini)[[513]](#footnote-513). U FBiH se mogu uočiti značajne razlike između kantona[[514]](#footnote-514).
* Kompanije su dužne prijaviti i platiti porez na dodatnu vrijednost (PDV) na državnom nivou, kao i porez na dobit pravnih lica na nivou entiteta i BD. Poreske uprave razmjenjuju podatke kako bi se borile protiv pranja novca, a ne radi pojednostavljenja usluga kao poput registracije kompanije (dvije odvojene procedure se moraju ispoštovati za dobijanje PDV broja na državnom nivou i poreznog broja za porez na dobit pravnih lica na entitetskom nivou).

Na državnom nivou, samo nekoliko administrativnih usluga je dostupno poslovnim subjektima, dok se građanima ne pružaju nikakve usluge. Prikupljanje PDV-a je primjer nadležnosti na državnom nivou. Sam postupak je veoma dugotrajan za kompanije[[515]](#footnote-515). Odgovorne vlasti imaju za cilj isprobavanje elektronske prijave u cilju poboljšanja efikasnosti usluga, ali napredak u ovoj oblasti zahtijeva kritične alate poput digitalnog potpisa i interoperabilnosti (vidjeti Princip 3).

Sistematsko smanjenje administrativnih opterećenja nije postignuto. RS je provela svoju posljednju regulatornu giljotinu tokom perioda 2005-2006. U određenoj mjeri je smanjila birokratiju sa kojom se suočavaju kompanije, ali nakon toga nije izvršena nikakva naknadna giljotina. U FBiH, Strategija za regulatornu reformu je provedena između 2013. i 2016. godine, ali to nije dovelo do značajnijih pojednostavljenja administrativnih opterećenja za kompanije.[[516]](#footnote-516)

Dio problema predstavlja i odsustvo tačnog popisa administrativnih opterećenja, koji bi omogućio sistematičnu analizu i pojednostavljenje. U FBiH postoji registar postupaka[[517]](#footnote-517), ali sadrži samo postupke na nivou FBiH. Kantoni nisu uključeni, iako imaju veliku nadležnost nad administrativnim postupcima u FBiH, npr. izdavanje ličnih dokumenata ili registracija kompanija. U RS, postoji registar postupaka vezanih isključivo za poslovanje[[518]](#footnote-518). Razvijanje odnosnih popisa nije koordinirano. U BD ne postoji lista posebnih postupaka.

Procjene uticaja pravnog propisa (RIA) se provode na državnom i entitetskom nivou, ali ne i u BD-u, te uključuju i obavezu procjene administrativnih opterećenja. Međutim, RIA-e su nedavno uvedene i još uvijek su previše neusklađene u svojoj primjeni i kvaliteti da bi se efikasno otkrila administrativna opterećenja u novom zakonodavstvu:

* Na državnom nivou, RIA-e su uvedene 2014. godine, uz nejasnu odredbu da se procjena administrativnih opterećenja treba vršiti 'amo ako je potrebno' (Poslovnik o radu VM, član 65). Nivoi usklađenosti i kvalitet RIA izveštaja su nezadovoljavajući[[519]](#footnote-519). Planirane su izmjene Poslovnika o radu, kako bi se Uredu za zakonodavstvo i Generalnom sekretarijatu omogućila jača ovlaštenja za provjeru usklađenosti i kvaliteta RIA-e. Formalno su predviđene i procjene *ex post* uticaja (član 67. Poslovnika o radu), ali se rijetko provode.
* Na nivou FBiH, RIA-e su uvedene 2014. godine, zajedno sa odredbom o priručnicima sa opštim smjernicama. I primarno i sekundarno zakonodavstvo su predmet RIA-e. Generalni sekretarijat provjerava formalnu usklađenost RIA-e, odnosno da li je izvršena procjena uticaja, ali ne provjerava njihov sadržaj ili kvalitet. *Ex post* procjene uticaja se ne praktikuju.
* Na nivou RS, RIA se provodi od 2007. godine; u potpunosti je uvedena 2013, a proces je revidiran 2015. godine. Detaljna uputstva promoviraju upotrebu Standardnog modela troškova, ali isti još uvijek nije iskorišten u punoj mjeri, zbog nedostatka kapaciteta. "Kratka" RIA je obavezna za sve zakone i podzakonske akte; proširena RIA je obavezna za odabrane zakone. Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju provjerava usklađenost i kvalitet RIA izvještaja. *Ex post* procjene se ne praktikuju.

Vrijednost indikatora ‘Građanima orjentirano pružanje usluga’ je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Gađanima** **orijentirano pružanje usluga** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri stepen do kojeg se građanima orijentirano pružanje usluga definiše kao cilj politike u zakonodavstvu ili zvaničnim planovima i strategijama vlade. Njime se mjeri i napredak u implementaciji te se procjenjuju postignuti rezultati, uz stavljanje fokusa na građane i kompanije prilikom planiranja i pružanja javnih usluga. Implementacija i rezultati se procjenjuju korištenjem kombinacije kvantitativnih i mjerenja zasnovanih na opažanju. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | | | |
| **Okvir politike za građanima orijentirano pružanje usluga** | | | | | | | | |
| 1. Postojanje i stepen primjene politike za pružanje usluga | | | | | | | 8/8 | |
| 2. Postojanje i stepen primjene politike za digitalno pružanje usluga | | | | | | | 6/8 | |
| 4. Postojanje središnje koordinacije za digitalne vladine projekte | | | | | | | 0/4 | |
| 5. Uspostavljena politika za administrativno pojednostavljenje | | | | | | | 4/12 | |
| **Učinak građanima orijentiranog pružanja usluga** | | | | | | | | |
| 6. Očekivani kvalitet pružanja javnih usluga od strane građana | | | | | | | 0/6 | |
| 7. Obnavljanje ličnog identifikacionog dokumenta | | | | | | | 1.5/6 | |
| 8. Registracija ličnog vozila | | | | | | | 3/6 | |
| 9. Prijava i plaćanje poreza na dohodak građana | | | | | | | 0/6 | |
| 10. Očekivani kvalitet pružanja javnih usluga i administrativnog opterećenja od strane kompanija | | | | | | | 1.5/6 | |
| 11. Osnivanje kompanije | | | | | | | 0/6 | |
| 12. Dobijanje komercijalne građevinske dozvole | | | | | | | 2/6 | |
| 13. Prijava i plaćanje poreza na dobit pravnih lica | | | | | | | 1/6 | |
| 14. Prijava i plaćanje poreza na dodatnu vrijednost | | | | | | | 0/6 | |
| **Ukupno[[520]](#footnote-520)** | | | | | | | **27/86** | |

**Postoji zajednička strategija pružanja usluga na svim razinama uprave, tj. državnom, oba entiteta i BD. Strategija je jasna i pruža dobra usmjerenja. Provedba kasni, a mnoge aktivnosti su u toku. Glavni problem je da su aktivnosti koje su do sada provedene dovele do samo nekoliko opipljivih rezultata. Politika i složena struktura teritorijalne administracije u najboljem slučaju rezultirala su skromnim poboljšanjima pružanja usluga. Građani i kompanije pate zbog neusklađenih dogovora o pružanju usluga u cijeloj BiH. Regulatorne politike i procjene utjecaja ne koriste se učinkovito za prepoznavanje, smanjenje ili izbjegavanje administrativnih tereta.**

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.

Zasebni ZOUP-ovi postoje na državnom nivou[[521]](#footnote-521) kao i u oba entiteta (FBiH[[522]](#footnote-522) i RS[[523]](#footnote-523)) i u BD-u[[524]](#footnote-524). Konvencionalni principi dobrog upravnog ponašanja su ugrađeni u sve ZOUP-e, kao što su princip zakonitosti, pravo na saslušanje, te oblik upravnih akata. ZOUP-ovi su u velikoj mjeri usaglašeni jedan sa drugim zbog zajedničkog porijekla, a to je nekadašnje jugoslovensko zakonodavstvo o općim upravnim postupcima. ZOUP-i predviđaju i pravne lijekove kao što su žalbe, vraćanje u službu i poništenje postupaka.[[525]](#footnote-525)

ZOUP-ovima na svim nivoima nedostaju moderne karakteristike u poređenju sa naprednijim ZOUP-ovima drugih zemalja. ZOUP na državnom nivou uključuje formalne odredbe o elektronskoj komunikaciji (e-komunikacija) i 'samo jedanput' principu, ali ove odredbe su do sada imale malo praktičnog značaja zbog nedostatka kapaciteta i potrebne infrastrukture. Na entitetskom nivou, ZOUP-ovi nisu revidirani u skorije vrijeme. Posljednja značajna revizija ZOUP-a FBiH se desila 1999. godine; ZOUP RS je posljednji put revidiran 2010. godine, a ZOUP BD u 2011. godini. Odredbe o elektronskoj komunikaciji i 'samo jedanput' principu dostavljanja informacija upravi su relativno slabe i nemaju nikakvih obavezujućih stavki u pogledu vremenskih okvira ili sankcija. Do danas, nijedna od odredbi nije primijenjena u praksi, uglavnom zbog odsustva kritičnih alata, kao što su digitalni potpis i interoperabilnost (vidjeti Princip 3).

Izmjene i dopune ZOUP-a su planirane za kraj 2017. godine i u FBiH i RS. Međutim, nije uspostavljena nikakva koordinacija između entiteta u pogledu sadržaja ovih izmjena, što znači da se pojedinačni ZOUP-ovi mogu razvijati samostalno i da će doći do ograničene koordinacije ili usklađivanja između dva entiteta.

Usklađivanje posebnih postupaka sa ZOUP-om predstavlja veliki izazov, počevši od pregleda postojećih postupaka:

* Na državnom nivou, nije uveden nijedan sveobuhvatan katalog posebnih postupaka niti je na snazi bilo kakav propis za sistematsko provjeravanje kompatibilnosti ovih postupaka sa ZOUP-om. Formirane su inicijative na nivou sektora, npr. u Ministarstvu privrede, ali se odnose samo na poslovnu regulativu.
* Na nivou FBiH, katalog specijaliziranih procedura u cilju usklađivanja sa ZOUP-om je bio inicijalno kreiran[[526]](#footnote-526). Međutim, javili su se tehnički problemi u vezi sa redovnim održavanjem ovih postupaka, a katalog ne pokriva veliki broj specijaliziranih postupaka uvedenih na nivou kantona. Trenutno se ne može koristiti kao osnova za usklađivanje sa ZOUP-om. Na nivou RS, katalog detaljno opisuje upravne postupke, naknade i obaveze dostavljanja informacija samo za kompanije[[527]](#footnote-527). Činjenica da je katalog ograničen na poslovne procedure znači da se ne može koristiti kao osnova za usklađivanje cjelokupnog sektorskog zakonodavstva sa ZOUP-om.
* Takav katalog ne postoji u BD-u.

Kao rezultat navedenog, nedostaju resursi i jasni prioriteti za usklađivanje sa ZOUP-ovima. Elektronska komunikacija (e-komunikacija), na primjer, predviđa se u svim ZOUP-ovima, međutim postojeće procedure definisane zakonima i propisima obično zahtijevaju podnošenje papirnatih dokaza. Nedostatak infrastrukture koja bi podržala implementaciju ovih odredbi je jedno pitanje (vidjeti Princip 3.), međutim nedostatak jasnih prioriteta i adekvatnih resursa u ovoj oblasti je sasvim drugo pitanje.

Usklađivanje posebnih postupaka na nivou oba entiteta i BD je malo vjerovatno da će se dogoditi u srednjoročnom periodu. Zbog složene administrativne strukture, građani i poslovni subjekti će i dalje biti predmetom postupaka koji od jednog do drugog entiteta nisu usklađeni, te teškim opterećenjima u situacijama kada se njihove aktivnosti protežu na nivou oba entiteta. U FBiH, usklađivanje dodatno komplikuje jaka autonomija kantona.

Vrijednost indikatora ‘Pravičnost i efikasnost administrativnih procedura’ je 3.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Pravičnost i efikasnost upravnih postupaka** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri stepen do kojeg je regulisanje upravnih postupaka u skladu sa međunarodnim standardima dobre uprave i dobrim upravnim ponašanjem. Ovo uključuje i pravni okvir za upravni postupak i njegove praktične primjene. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | 2 | | **3** | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| **Pravni okvir za upravne postupke** | | | | | | | | |
| 1. Postojanje zakona o općim upravnim postupcima | | | | | | | 3/3 | |
| 2. Adekvatnog zakona o upravnim postupcima koji bi osigurali dobru upravu | | | | | | | 7/7 | |
| **Pravičnost i efikasnost upravnih postupaka** | | | | | | | | |
| 3. Percepcija efikasnosti upravnih postupaka u javnim institucijama kod građana (%) | | | | | | | 1/4[[528]](#footnote-528) | |
| 4. Ukidanje ili izmjene Odluka upravnih tijela od strane upravnog suda (%) | | | | | | | 0/4[[529]](#footnote-529) | |
| **Ukupno**[[530]](#footnote-530) | | | | | | | **11/18** | |

**Odvojeni Zakoni o općem upravnom postupku (ZOUP) koegzistiraju na nivou države, oba entiteta i BD. Ovi zakoni obezbjeđuju opšte zaštitne mjere protiv loše uprave, ali im nedostaju efikasne odredbe za elektronsku komunikaciju ili ‘’samo jednom’’ pružanje informacija. Iako ZOUP-ovi dijele mnoge sličnosti, nedavni razvoji i planovi po pitanju izmjena i dopuna ovih zakona nisu koordinirani na različitim nivoima uprave. Ovo predstavlja veliki rizik za produbljivanjem postojećih odstupanja u administrativnim procedurama širom države. Usklađivanje između administrativnih nivoa ne smatra se političkim prioritetom, te je postignut spor napredak na nivou interne usklađenosti posebnih procedura sa odgovarajućim ZOUP-ovima.**

Princip 3: Postoje mehanizmi koji osiguravaju kvalitet javnih usluga.

Ne vrši se sistematsko praćenje učinkovitosti pružanja usluga ili zadovoljstvo korisnika ni na jednom nivou. RAP1 je predvidio pokretanje usklađenih anketa o zadovoljstvu korisnika i prikupljanje podataka o učinku pojedinačnih usluga, kao na primjer, vrijeme odgovora. Do danas, ni jedna od ovih anketa nije provedena.

Na nivou oba entiteta, pojedina ministarstva imaju značajnu autonomiju u odlučivanju da li da nadgledaju kvalitet usluge. U RS-u, pojedina ministarstva i Generalni sekretarijat imaju uspostavljene sisteme za podnošenje žalbi. Međutim, nijedan podatak o žalbama koji je prikupljen putem ovog sistema nije centraliziran ili analiziran kako bi se otkrili sistemski problemi sa pružanjem usluga.

Upravljanje kvalitetom se uvodi na državnom nivou. PARCO je institucija naznačena za razvoj i promoviranje primjene CAF-a i sistema upravljanja kvalitetom ISO 9001[[531]](#footnote-531). PARCO, ADS i Agencija za statistiku BiH primjenjuju CAF na državnom nivou.

Vlada RS-a je jedina institucija u BiH koja formalno provjerava poslovni aspekt vladinih IT projekata. Od 2014. godine, ministarstva i agencije u RS-u su obavezna da podnesu standardni zahtjev AIDRS-u za odobrenje bilo koje digitalne investicije[[532]](#footnote-532). Mišljenje AIDRS-a o projektu je obavezan uslov za dobijanje sredstava za finasiranje.

Uprkos dobrim početnim uslovima, elektronski potpis još uvijek nije dostupan građanima i poslovnim subjektima. Zakonom o elektronskom potpisu[[533]](#footnote-533), koji je usvojen na državnom nivou 2006. godine, elektronski potpis ima ekvivalentan značaj svojeručnom potpisu; nove lične karte, koje su dostupne od 2013. godine, sadrže elektronski čip; a IDDEEA upravlja elektronskim registrom nacionalnih ličnih karata. Međutim, zbog političkog neslaganja, izdavanje ličnih dokumenata je u nadležnosti entiteta. U skladu sa zakonima i propisima BiH, izdavanje ličnih dokumenata je u nadležnosti MUP-ova na nivou države i RS-a, te kantonalnih MUP-ova u FBiH i Javnog registra BD-a. Drugim riječima, nije uspostavljena institucija za cijelu državu koja bi izdavala kvalificirane certifikate elektronskog potpisa.

Obzirom da ZEP na državnom nivou datira od 2006. godine, isti ne sadrži karakteristike na osnovu kojih bi bio kompatibilan sa propisima EU o elektronskoj identifikaciji, i sa uslugama provjere za elektronske transakcije na unutrašnjem tržištu (EIDAS) (npr. nivoi sigurnosti, elektronski pečati, dokumenti i isporuka).

S obzirom na nedostatak napretka u cijeloj zemlji, entiteti su zabilježili pojedinačne napretke. Vlada RS-a je usvojila svoj vlastiti ZEP u 2015. godini[[534]](#footnote-534) i uspostavila je dva certifikacijska tijela koja imaju isključivu nadležnost za RS: a) AIDRS osigurava kvalificirane elektronske certifikate zaposlenima u organima uprave RS-a (isključivo za internu administrativnu upotrebu); b) Poreska uprava osigurava nekvalificirane elektronske certifikate kompanijama za korištenje prilikom online podnošenja finansijskih informacija.

U FBiH, Parlament trenuto razmatra nacrt ZEP. Iako je ZEP u BD-u usvojen 2010. godine[[535]](#footnote-535), Skupština BD ga je ukinula 2015. godine[[536]](#footnote-536).

Situacija je slično problematična i fragmentirana kada je u pitanju rad registara i njihove interoperabilnosti. Jedini registri koji posluju na jedinstvenoj infrastrukturi širom zemlje su registri koji se tiču državljanstva (lična dokumenta državljana BiH, vozila i vozača), dok svim registrima upravlja IDDEEA. Međutim, temeljni podaci te povezane usluge u potpunosti su u nadležnosti entiteta (i kantona u FBiH). Budući da je izdavanje ličnih dokumenata u nadležnosti MUP-a na nivou države i RS, kantonalnih MUP-ova u FBiH i Javnog registra BD, većina registara je u nadležnosti entiteta i stoga djeluju paralelno, kao što su registri vezani za poslovne subjekte, zemljište i građanski status (rođenje, brak i smrt).

Registre koje se odnose na državljanstvo, vozila i vozače koriste razne agencije za provođenje zakona. Ove agencije mogu pristupiti podacima elektronskim putem i u realnom vremenu, u skladu sa Uredbom o pristupu registrima i podacima iz 2009. godine, i njenim kasnijim izmjenama i dopunama[[537]](#footnote-537). Ovaj pristup je obezbijeđen putem sektorski specifičnom okviru za interoperabilnost i infrastrukture za razmjenu podataka koja se koristi isključivo za potrebe provođenja zakona.

Nikakav opšti okvir interoperabilnosti ili infrastruktura za razmjenu podataka nije uspostavljen za sve nivoe uprave. Početkom 2012. godine, PARCO je razvio Nacionalni okvir interoperabilnosti, zasnovan na Evropskom okviru interoperabilnosti. Vlade RS i FBiH usvojile su Nacionalni okvir interoperabilnosti, ali Vijeće ministara BiH ga još uvijek nije usvojilo.

Uopšteno govoreći, koordinacija između entiteta i BD o razvoju interoperabilnih informacionih sistema i automatizirane razmjene podataka je ograničena. Projekat koji podržava Svjetska banka ima za cilj da potakne napredak po pitanju interoperabilnosti na svim nivoima. U toku je pilot projekat koji omogućava razmjenu podataka između administrativnih inspekcija, ali do sada nisu prijavljeni konkretni podaci[[538]](#footnote-538).

Oba entiteta i BD su poduzeli pojedinačne korake kako bi izvršili digitalizaciju registra i unaprijedili interopetrabilnost unutar njihove nadležnosti:

* Registracija civilnog statusa je u nadležnosti opština, međutim MUP FBiH i Ministarstvo za administraciju i lokalnu samoupravu RS-a upravljaju sa centraliziranim digitalnim registrima za informacije o civilnom statusu. Ukoliko su određeni uslovi ispunjeni[[539]](#footnote-539), ovi sistemi omogućavaju građanima da obnove svoje lične karte bez potrebe da vade i predaju štampane rodne listove i uvjerenja o državljanstvu. Ni jedna druga usluga koja se pruža građanima nije pojednostavljena na način da bi se mogli koristiti spomenuti registri.
* Registracija kompanija je u nadležnosti opštinskih sudova u FBiH, RS i BD. U RS-u, Agencija za posredne i finansijske poslove (APIF) upravlja sa centraliziranim registrom digitalnih poslova, dok se aktuelni izvodi iz registra mogu koristiti putem interneta[[540]](#footnote-540). U FBiH, Ministarstvo pravde upravlja sa centraliziranim registrom, dok je u BD opštinski sud zadužen za centralni registar. Aktuelni izvodi iz registra u FBiH i BD se mogu koristiti putem poslovnog portala na nivou zemlje, koji se nalazi u pilot fazi[[541]](#footnote-541). Ni jedan od centraliziranih registra koju su opisani u ovom izvještaju nije mjerodavan. Službeni dokaz o postojanju kompanije ili bilo koje informacije koja se dostavlja administraciji i dalje mora biti dostavljen u papirnoj kopiji koja je izdata od strane nadležnog opštinskog suda. Nije uspostavljena automatska razmjena podataka iz poslovnih registara između entiteta (podaci iz poslovnog registra RS-a nisu obuhvaćeni poslovnim registrom na nivou zemlje).

Elektronsko plaćanje ili direktno plaćanje na licu mjesta pružanja usluge nije dostupno. Praktično, sva plaćanja, zbog postojeće administracije, obavezuju građane da izvrše poseban postupak kada je u pitanju plaćanje – i to, plaćanje putem banke ili putem poštanskog naloga, nakon čega su u obavezi da dostave papirnati dokaz o izvršenom plaćanju. Neke institucije nude pogodnosti kod plaćanja s tim što imaju poseban šalter, kojim upravlja pošta u okviru iste zgrade na isti način kao i za poštanske usluge. Ovaj postupak ipak obavezuje građane da čekaju u redovima ispred posebnih šaltera i da ručno prenose dokaze o izvršenim uplatama između tih šaltera. Aministrativni postupci koji zahtjevaju bilo kakvu vrstu plaćanja ujedno podrazumijevaju najmanje dva dodatna postupka za građane (vršenje plaćanja na posebnom šalteru i dostavljanje dokaza o izvršenom plaćanju na prvom šalteru), te dostavljanje jednog dodatnog papira administraciji za potrebe arhive. Ova situacuija je ista na svim nivoima uprave.

Vrijednost indikatora ‘Postojanje alata za pružanje javnih usluga’ je 0.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Postojanje alata za pružanje javnih usluga** | | | | | | | | |
| Ovim indikatorom se mjeri stepen do kojeg je građanima orijentirano pružanje usluga olakšano postojanjem i implementacijom alata i tehnologija, kao što su popisi javnih usluga, okviri interoperabilnosti, digitalni potpisi i mehanizmi za povratne informacije od strane korisnika. Ovim se indikatorom procjenjuje koliko je centralna vlada efikasna u uspostavljanju i korištenju navedenih alata i tehnologija radi poboljšanja dizajna i pružanja javnih usluga. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | | | |
| **Central and shared mechanisms to better enable public service provision** | | | | | | | | |
| 1. Centralno praćenje učinka pružanja javnih usluga | | | | | | | 0/3 | |
| 2. Uspostavljena struktura interoperabilnosti | | | | | | | 0.5/3 | |
| 3. Postojane zajedničkih standarda za pružanje javnih usluga | | | | | | | 0/3 | |
| 4. Pravno priznavanje i dostupnost elektronskih potpisa | | | | | | | 0/3 | |
| **Učinak centralnih i zajedničkih mehanizama za bolje pružanje javnih usluga** | | | | | | | | |
| 5. Upotreba alata i tehnika za upravljanje kvalitetom | | | | | | | 0/4 | |
| 6. Usvajanje alata i tehnika za angažman korisnika | | | | | | | 0/4 | |
| 7. Interoperabilnost osnovnih registara | | | | | | | 2.5/4 | |
| **Ukupno**[[542]](#footnote-542) | | | | | | | **3/24** | |

**Mali napredak je ostvaren u korištenju i primjeni alata kako bi se omogućilo bolje pružanje usluga. Ne postoje zajednički standardi za uspostavljanje kriterija kvaliteta po pitanju javnih usluga. Upotreba anketa o zadovoljstvu korisnika ili drugih alata kojim bi se pratio kvalitet usluga je izuzetno ograničena. Upravljanje kvalitetom se provodi na državnom nivou u pilot fazi, ali inače nedostaje na drugim nivoima. Savremeni alati, kao što su digitalni potpis i interoperabilnost, ispaštaju zbog dugogodišnjeg zastoja usljed političkih poteškoća u zemlji. Ovo je spriječilo administraciju da razvije usluge koje će biti pogodnije za korisnike, kao i digitalne usluge. Obzirom da plaćanje administrativnih taksi nije omogućeno na mjestu pružanja usluge, građani moraju proći kroz dodatni postupak.**

Princip 4: Osigurana je dostupnost javnih usluga

Konsistentnost aranžama pružanja usluga u cijeloj BiH je veliki problem. Složeno administrativno uređenje države, sa podjelom nadležnosti između administrativnih nivoa, znači da se procedure i zahtjevi značajno razlikuju između ekvivalentnih područja usluga i pružaoca usluga na nivou FBiH, RS-a i BD. Pored toga, navedene procedure i zahtjevi se mogu razlikovati od kantona do kantona u FBiH, kako je gore opisano.

Uopšteno govoreći, ‘sve na jednom mjestu info-centri’ nisu obezbijeđeni kako bi se olakšao pristup administrativnim uslugama. Od korisnika usluga se uglavnom očekuje da se lično suoče sa institucijama i koriste pojedinačne usluge kako bi prikupili i dostavili razna dokumenta i dokaze koji se od njih zahtijevaju.

Jedini značajan izuzetak je ‘sve na jednom mjestu info-centar’ za registraciju kompanija u RS-u. U 2013. godini, APIF je otvorio jedinstven šalter za registraciju kompanija. Elektronski rad Agencije obuhvata registraciju kompanija na sudu, izdavanje poreskih identifikacijskih brojeva od strane Poreske uprave RS-a, te statističku klasifikaciju poslovnih aktivnosti. Broj procedura za registraciju kompanija u Banja Luci je smanjen sa 10 na 5, dok je vrijeme potrebno za završetak ovih procedura smanjeno sa 21 dan na 5 dana[[543]](#footnote-543). Međutim, prijava za PDV broj i dalje predstavlja poseban postupak, obzirom da Uprava za indirektno oporezivanje BiH nije uključena u elektronski rad APIF-a. Ovaj problem ilustrira izazove koji se pojavljuju prilikom uspostavljanja ‘’sve na jednom mjestu info-centara’’, što zahtjeva saradnju između entiteta, BD i državnog nivoa.

RS ima portal za online usluge[[544]](#footnote-544), koji pruža standardizovane informacije za administrativne usluge, ali portal ne nudi nijednu uslugu za obavljanje transakcija. Istovremeno, na nivou države i FBiH ne postoje portali za online usluge. U toku su planovi za pokretanje online portala u 2017. godini, međutim zbog nedostatka usluga za obavljanje digitalnih transkacija, od portala se može očekivati samo pružanje informacija.

Problem je u tome što postoji samo nekoliko cjelovitih online usluga uglavnom zbog nedostajućih alata, kako je razmatrano gore pod tačkom Princip 3. Jedan rezultat ovog problema je sljedeći: u RS-u, kompanije mogu podnositi finansijske izvještaje APIF-u elektronskim putem. Međutim, zbog nedostatka kvalifikovanog digitalnog potpisa, pravna valjanost elektronskih podnesaka je ograničena, te su kompanije zbog toga obavezne da istovremeno dostave papirnate finansijske izvještaje.

Poreske uprave FBiH i RS-a su relativno napredne, iako fizička lica još uvijek ne mogu podnijeti poreske prijave elektronskim putem (prijave za porez na dohodak). Samo kompanije u RS-u mogu prijaviti porez na dobit elektronskim putem, čak je ova praksa i obavezna od 2017. godine. Poreska uprava FBiH omogućava poslodavcima da elektronskim putem dostavljaju informacije o visini plata zaposlenika i poreznih odbitaka, te je ovaj online proces zapravo obavezan za kompanije koje zapošljavaju više od 5 osoba. Obje poreske uprave izdaju nekvalifikovani certifikat digitalnog potpisa koje kompanije koriste za dokazivanje autentičnosti dostavljenih informacija.

Pružanje informacija na vladinim web stranicama je usklađeno ali ne na različitim nivoima. Na državnom nivou, web stranice Vijeća ministara koriste zajednički obrazac i smjernice, prate isti vizuelni dizajn i imaju sličnu strukturu sadržaja. Web stranice su prilagođene za mobilne uređaje. Web stranice vlade RS-a (osim MUP-a) koriste zajednički obrazac i preporuke za vizuelni dizajn i strukturu sadržaja. Web stranice su prilagođene mobilnim uređajima. U FBiH, ne postoje zajedničke smjernice, a pojedinačna ministarstva koriste vlastite vizuelne stilove i standarde za prezentaciju sadržaja. Web stranice Vlade FBiH te web stranice nekoliko ministarstava (npr. Ministarstva pravde) nisu prilagođene za mobilne uređaje. Nekoliko ministarstava u FBiH je uvelo zajednički stil w internet stranica, koje se dobro prikazuju na mobilnim uređajima[[545]](#footnote-545). Ovaj postupak je proveden bez centralne koordinacije i po vlastitom nahođenju ministarstava. U BD ne postoje zajedničke smjernice.

Vladine web stranice su relativno dobro dostupne osobama sa invaliditetom. Institucije na državnom nivou imaju najmanji broj prosječnih barijera dostupnosti – u prosjeku 9 grešaka; institucije u RS-u imaju u prosjeku 14 grešaka, dok institucije u FBiH u prosjeku imaju 24 greške (pogledajte Sliku 1. ispod). Veći broj problema kod dostupnosti web stranica u FBiH može biti usljed visokog nivoa autonomije koju imaju pojedinačna ministarstva po pitanju dizajna svojih web stranica i razvoja prisustva na internetu.

**Slika 1. Broj problema sa pristupom sadržaju na izabranim vladinim web stranicama, 2017.**

Napomena: Navedene su samo institucije na nivou države, RS i FBiH. Za svaki nivo, podaci su ograničeni na tri najbolje i tri najlošije internet stranice, uključujući prosječni nivo.

Izvor: SIGMA test usaglašenosti sa Smjernicama o dostupnosti internet sadržaja, februar 2017.

Generalno govoreći, ograničena dostupnost usluga (online i offline) za osobe sa invaliditetom je značajan problem. BiH je 2009. godine potpisala, a 2010. rafikovala Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom, i njen Opcioni protokol. Međutim, pravni okvir i institucionalno okruženje su fragmentirani, dok implementacija ispašta zbog nedostatka jasnih i zajedničkih definicija o diskriminaciji na osnovi invaliditeta[[546]](#footnote-546). Nije razrađena integrisana strategija koja bi se bavila problemom pristupačnosti prostorija koje pružaju javne usluge[[547]](#footnote-547). Nije uspostavljen sistem putem kojeg bi se prijavljivali incidenti diskriminacije. Na državnom nivou, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice razvija sistem izvještavanja, međutim projekat je odložen zbog političkih neslaganja i nedostatka usaglašene metodologije prikupljanja podataka i izvještavanja[[548]](#footnote-548).

Posljedica gore navedenih pitanja je situacija u kojoj se dostupnost pružanja usluga ne može pratiti i analizirati na osnovu pouzdanih podataka. Ovu situaciju dodatno komplikuje visoka politička osjetljivost pitanja invaliditeta koje su posljedica proteklog rata, i njihovog različitog tretiranja u poređenju sa tretiranjem drugih invaliditeta[[549]](#footnote-549).

Vrijednost indikatora 'Dostupnost javnih usluga' je 0.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Dostupnost javnih usluga** | | | | | | | | |
| |  | | --- | | Ovaj indikator mjeri stepen do kojeg se promoviše pristup javnim uslugama u formulaciji i implementaciji politike. On procjenjuje da li ovaj okvir politike vodi mjerljivo lakšem pristupu građanima, meri građansku percepciju pristupa javnim službama i testira stvarnu dostupnost vladinih web stranica. Obuhvaćene dimenzije su teritorijalni pristup, pristup osobama sa invaliditetom i pristup digitalnim uslugama. | | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | | | |
| **Okvir politika za dostupnost** | | | | | | | | |
| 1. Postojanje politika o dostupnosti javnih usluga | | | | | | | 0/3 | |
| 2. Raspoloživost statističkih podataka o dostupnosti javnih usluga | | | | | | | 0/3 | |
| 3. Adekvatnost politika za korisnike javnih usluga sa posebnim potrebama | | | | | | | 0/4 | |
| 4. Postojanje zajedničkih smjernica za vladine web stranice | | | | | | | 0/2 | |
| **Učinak vlade po pitanju dostupnosti javnih usluga** | | | | | | | | |
| 5. Usklađenost vladinih web stranica sa Smjernicama o dostupnosti web stranica (WCAG) | | | | | | | 1/3 | |
| 6. Percipirano zadovoljstvo javnim uslugama širom teritorije pprema stanovništvu (%) | | | | | | | 0/3[[550]](#footnote-550) | |
| 7. Percipirana dostupnost digitalnih javnih usluga prema stanovništvu (%) | | | | | | | 1/3[[551]](#footnote-551) | |
| 8. Percipirano vrijeme i trošak dostupnosti javnih usluga prema građanima (%) | | | | | | | 1/3[[552]](#footnote-552) | |
| **Ukupno[[553]](#footnote-553)** | | | | | | | **3/24** | |

**Dostupnost javnih usluga ispašta zbog velikih razlika u aranžmanina o javnim uslugama širom BiH. Ovo je posljedica razlika između entiteta i BD, ali i između pojedinačnih kantona unutar FBiH. Osim usluge registriranja kompanija u RS-u, ne postoji 'sve na jednom mjestu info-centar' ni za građane niti za poslovne subjekte. Nisu uspostavljene digitalne usluge za obavljanje transakcija. Vladine web stranice dobro predstavljaju informacije, uključujući i za osobe sa invaliditetom. S druge strane, osobe sa invaliditetom suočene su sa veoma fragmentiranim okvirom strategija, zakona i institucija bez sistematskog praćenja i analize. Pitanje je politički obojeno zbog posljedica proteklog rata.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. Administracija treba da nastavi sa implementacijom postojeće Strategije za pružanje javnih usluga i digitalizaciju (dio Strategije RJU). Ciljevi i aktivnosti definisani u Strategiji još uvijek pružaju dobre smjernice za reformu pružanja usluga. U ovom trenutku nema potrebe da se koriste oskudni resursi kako bi se izradila nova strategija. Ovi resursi bi se radije trebali iskoristiti kako bi se obezbijedio istinski napredak u definisanju standarda kvaliteta usluga, praćenja kvaliteta usluga, angažovanju korisnika pomoću mehanizma za povratne informacije, digitalizacije registara i omogućavanja elektronske razmjene podataka u administraciji.
2. Različiti ZOUP-ovi se razvijaju nezavisno jedan od drugog, što će dovesti do daljeg odstupanja u pružanju javnih usluga širom zemlje. Uprava bi trebala da pokuša da se ovo pitanje depolitizira, te da kooordinira tekuće i buduće izmjene i dopune ZOUP-ova kako bi se osigurale bolje i usklađenije administrativne usluge za građane i poslovne subjekte u cijeloj BiH.
3. Napredak po pitanju digitalnog potpisa je kritičan, i zavisi od kapaciteta svakog administrativnog nivoa BiH da depolitizira ovo pitanje. Važno je istražiti alternativne opcije identifikacije i provjere autentičnosti pored trenutno predviđenih opcija (nacionala elektronska lična karta). To može uključivati upotrebu pouzdanih provajdera za provjeru autentičnosti izvan administracije, npr. banke i telekomunikacijske operatere. Druga mogućnost je međusobno priznavanje postojećih identifikacionih mehanizama (npr. onih koje pruža Poreska uprava RS-a) za usluge drugih institucija553.

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. Pojedinačne uprave unutar BiH, kao svoj najvažniji prioritet, treba da traže načine kako da se depolitizuju i defragmentiraju reforme pružanja usluga. Poslednjih godina, u skoro svim analiziranim oblastima, politika je preuzela kontrolu nad pragmatičnim odlučivanjem i ometala napredak. Kvazi-autonomni razvoj države, entiteta i BD doveli su do situacije u kojoj se građani i poslovni subjekti suočavaju sa velikim neugodnostima u životu, radu i poslovanju na svim razinama BiH. Ukoliko je moguće, treba defragmentirati administrativno uređenje u FBiH, kako bi se pojednostavile i uskladile administrativne procedure u kantonima.



6

Upravljanje javnim finansijama

# UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

## 1. TRENUTNO STANJE I OSNOVNA POSTIGNUĆA: MAJ 2015 – JUNI 2017

#### 1. Trenutno stanje

Bosna i Hercegovina (BiH) ima jedinstven i kompleksan sistem javnih finansija. Njega čine država, dva entiteta - Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republika Srpska (RS) – i Brčko distrikt (BD). Kada je u pitanju finansiranje, direktni porezi se skupljaju i dijele unutar FBiH, RS i DB, dok su indirektni porezi utvrđeni na državnom nivou, a prihod se dijeli između državnog, entitetskog i nivoa BD. S obzirom na strukturu, ne postoji jedinstven okvir za upravljanje javnim finansijama (PFM). Umjesto toga, postoje četiri različita PFM sistema i ne postoji centralizirana domaća organizacija koja objavljuje centralizirane objedinjene podatke o javnim finansijama.

U septembru 2016. godine, Međunarodni monetarni fond (MMF) je odobrio prošireni trogodišnji kreditni aranžman za 553 miliona eura. 79,2 miliona eura je podijeljeno između FBiH i RS-a, ali se sljedeća tranša neće uplatiti dok se ne sprovedu određene reforme (vezane za akcize i novi zakon o bankarstvu).

Procjenjuje je da je budžetski deficit -0,3% bruto domaćeg proizvoda (BDP) za 2016. godinu, a predviđa se da će ostati -0,3% za 2017. godinu.[[554]](#footnote-554) Omjer duga i BDP-a je procijenjen na 4.,5% BDP-a na kraju 2016. godine i predviđeno je da će ostati na 40,3% na kraju 2017. godine.[[555]](#footnote-555) Realni rast BDP-a je procijenjen na 3,1 % u 2016. godini, sa predviđenom stopom rasta od 3,4% za 2017. godinu.[[556]](#footnote-556) Prognoza rasta je zasnovana na poboljšanom regionalnom ekonomskom razvoju, kao i pretpostavci da će se nastaviti podrška MMF-a kreditima za veća kapitalna ulaganja. S obzirom da kredit kasni, to može negativno utjecati na prognozu rasta; alternativni scenarij u Programu ekonomskih reformi (ERP) procjenjuje da ako se osnovna pretpostavka, uključujući i kredit MMF-a, ne ostvari, očekivani BDP bi se mogao smanjiti na 3% u 2017. godini.[[557]](#footnote-557) A to će utjecati i na javne finansije.

Udio organizacija javne uprave koje zadovoljavaju zakonske uslove za uspostavljanje i održavanje minimalnog broja osoblja u odjelima interne revizije (IR) još uvijek je nizak.

Dok su usvajanje novog Zakona o javnim nabavkama (ZJN) i njegovo stupanje na snagu 2014. godine predstavljeni kao veliki iskorak na putu približavanja zakonodavstva u BiH pravnoj stečevini (acquis) Evropske unije (EU), proces daljeg usklađivanja sa direktivama iz 2014. godine[[558]](#footnote-558), na koji je veliki naglasak stavila Evropska komisija u svom Izvještaju o napretku za 2016. godinu[[559]](#footnote-559) još uvijek nije počeo. Novom Strategijom i Akcionim planom za razvoj sistema javnih nabavki u BiH za period 2016. - 2020. predviđeno je postepeno usklađivanje sa novim EU direktivama, Ipak, već sada se uveliko kasni s usvajanjem planiranih mjera.

Većina sekundarnog zakonodavstva obaveznog prema ZJN je usvojena, sa izuzetkom Pravilnika o obuci službenika za javne nabavke. Usvajanje Pravilnika je od presudne važnosti da bi se omogućilo Agenciji za javne nabavke (AJN) da započne obuke iz javnih nabavki za ugovorne organe i ekonomske operatere, i tim prekine trenutnu nemogućnost da djeluje u skladu sa svojom zakonskom obavezom da drži takve treninge. Trenutno, profesionalni razvoj u oblasti javnih nabavki omogućavaju uglavnom privatna lica, fragmentiran je i neredovan.

Institucionalno uređenje ostaje i dalje najvećim dijelom nepromijenjeno u poređenju sa Izvještajem o mjerenju početnog stanja u javnoj upravi BiH iz 2015. godine SIGMA-e[[560]](#footnote-560). Nedovoljan broj zaposlenika i u AJN-u i Uredu za razmatranje žalbi (URŽ) sprječava efikasnost ove dvije institucije. Nedovoljna transparentnost donošenja odluka URŽa i dalje nije riješena: objavljivanje URŽ odluka je ograničeno na period nakon 2015. godine, a bilo je prekida u 2016. godini.

Regulatorni i institucionalni okvir za dodjelu koncesija i javno-privatnog partnerstva (JPP) i dalje su veoma rascjepkani. Prenošenje nove Direktive EU o koncesijama[[561]](#footnote-561) nije počelo ni na konceptualnom nivou.

Elektronska nabavka (e-nabavka) je jedna od oblasti sistema javnih nabavki s najdinamičnijim razvojem. Konstantno širenje centraliziranog portala za online nabavke kojim upravlja AJN[[562]](#footnote-562) što doprinosi većoj transparentnosti, boljoj dostupnosti informacija, i lakšem postupanju u procedurama javnih nabavki za sve strane koje u njima učestvuju.

Razvoj vrhovnih revizorskih institucija (VRI) napreduje. VRI-je objavljuju visokokvalitetne izvještaje koji obuhvataju, finansijsku reviziju, reviziju usklađenosti i reviziju učinka. Ipak, one nisu dovoljno jako utvrđene ustavima i nivo implementacije njihovih preporuka koju sprovode vlade je nizak. Povjerenje građana u VRI kao institucije koje mogu efikasno kontrolirati vlade i držati ih odgovornim je vrlo malo.

#### 1.2. Osnovna postignuća

U narednom poglavlju su opisane ključne promjene u javnoj upravi za svaki ključni zahtjev[[563]](#footnote-563) i osnovna postignuća zasnovana na indikatorima korištenim u SIGMA Izvještaju o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine.

U decembru 2016. godine, Vijeće ministara BiH (VM) je usvojilo novu UJF Strategiju reforme UJF za BiH (PFM RS). U junu 2017. godine, FBiH i BD su usvojili svoje strategije reforme UJF. RS još nije usvojila svoju strategiju reforme UJF; dok se ona ne usvoji, sveobuhvatna strategija na nivou države se ne može razviti.

U oktobru 2015. godine, RS je usvojila Zakon o fiskalnoj odgovornosti[[564]](#footnote-564) kojim su poboljšane određene budžetske procedure i omogućeno je uspostavljanje Fiskalnog vijeća (iako se to još nije realizovalo).

U decembru 2015. godine, u RS je stupio na snagu zakon kojim se Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje uključuje u budžetski proces.[[565]](#footnote-565)

U FBiH je Zakon o trezoru stupio na snagu u junu 2016. godine[[566]](#footnote-566). Ovaj Zakon, koji se primjenjuje na socijalne fondove i kantonalne i opštinske organe, mijenja i usklađuje ranije zakonodavtsvo o funkcionisanju FBiH trezora.

13. oktobra 2016. godine, VM je usvojilo Strategiju i prateći Akcioni plan razvoja sistema javnih nabavki u BiH za period 2016 - 2020[[567]](#footnote-567). Strategijom su identificirani glavni ciljevi i područja za poboljšanje, a sadrži i detaljan Akcioni plan za 2016. i 2017. godinu kojim su određene planirane aktivnosti, njihov vremenski okvir i izvor finansiranja, kao i nadležne institucije.

U periodu 2015. - 2016., usvojen je određeni broj provedbenih akata (pravilnici, upitstva i odluke) neophodnih prema ZJN, čime je obuhvaćen širok spektar pitanja vezanih za procedure javnih nabavki, kao što su e-nabavka (Pravilnik o uslovima i načinu korištenja elektronske aukcije[[568]](#footnote-568)), centralizirana nabavka (Pravilnik o zajedničkoj nabavci i centralnom organu za nabavku[[569]](#footnote-569), uspostavljanje komisije za javne nabavke unutar ugovornih organa (Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za nabavke[[570]](#footnote-570)), obuke (Pravilnik o obuci ovlaštenih predavača[[571]](#footnote-571)) i publikacije (Uputstva o objavljivanju osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora[[572]](#footnote-572)). Usvajanje Pravilnika o nadzoru procedura javnih nabavki[[573]](#footnote-573) ovlastima Agencije za javne nabavke dodaje novi alat za nadzor .

Sistem e-nabavke se širi. U toku 2015. godine, uvedene su dvije nove funkcionalnosti, opcija (samo za registrovane korisnike) za učitavanje i preuzimanje tenderske dokumentacije i objavljivanje zahtjeva za pojašnjenje i odgovore o tenderskoj dokumentaciji na portalu za javne nabavke. Krajem 2016. godine uveden je modul e-aukcije.

Na institucionalnom nivou, nakon velikog odugovlačenja, dvije podružnice URŽ-a (u Mostaru i Banja Luci), odgovorne za razmatranje žalbi koje se odnose na ugovore manje vrijednosti u tim regionima, počele su s radom u decembru 2015. godine, čime je ispunjena velika praznina u sistemu pravne zaštite i pravnih lijekova. Pored toga, učinjeni su ogromni napori po pitanju slabe transparentnosti URŽ-a u donošenju odluka. Od 2015. godine URŽ-ove odluke su javno dostupne objavljivanjem na portalu javnih nabavki, što je korak prema povećanju transparentnosti i pravnoj sigurnosti u sistemu pravne provjere i pravnih lijekova. Ipak, objavljivanje je ograničeno na odluke URŽ-a nakon 2015. godine i bilo je privremeno prekinuto u 2016. godini.

#### Ključni zahtjev: Budžet se utvrđuje u skladu sa transparentnim zakonskim odredbama i u okviru općeg višegodišnjeg okvira, osiguravajući da su opći državni budžetski bilans i odnos duga i bruto domaćeg proizvoda na održivom putu.

Od 2015. godine nije bilo značajnog poboljšanja na državnom, entitetskom i nivou BD po pitanju Principa 1 i 2. Nedostaci podcrtani u Izvještaju o mjerenju početnog stanja i dalje postoje.

Srednjoročni budžetski okviri (SBO) još uvijek služe kao indikativni ciljevi potrošnje samo u odnosu na predstojeći godišnji budžet. Budžetska uputstva ne zahtijevaju da dokumenti okvirnog budžeta (DOB) iz prethodne godine budu polazna tačka za zahtjeve korisnika budžeta. Vanbudžetski fondovi (VBF) u RS-u, FBiH i BD-u još uvijek nisu pokriveni SBO-om ili godišnjim budžetom i kao takvi predstavljaju veliki problem koji treba riješiti. Iako je RS uključila Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje u budžetski proces, ovo je samo prvi korak; drugi VBF-ovi (kao što je Fond za zdravstveno osiguranje) moraju biti uključeni.

Kada je u pitanu snaga fiskalnih pravila, ne postoji nezavisni organ ni na jednom nivou koji može ponuditi eksterni savjet o nacrtu budžeta. Iako je RS donijela legislativu da se uspostavi takav organ, on još uvijek nije počeo sa radom. Iako omjer duga i BDP-a ostaje stabilan, ukupan udio duga ili budžetski deficit se ne uzimaju u obzir prilikom postavljanja ciljeva, niti su definisane *ex post* korektivne akcije kako bi se osigurala usklađenost sa fiskalnim ograničenjima.

Informacije koje se dostavljaju državnoj Parlamentarnoj skupštini, Parlamentu FBiH, Narodnoj skupštini RS i Skuštini BD kada se podnose budžeti nisu potpune: u svim proračunima budžeta nedostaju prateće informacije, kao što je procjena rezultata tekuće godine i ukupnog IPA finansiranja (nasuprot samo domaćeg elementa IPA finansiranja). Vreme predviđeno za sva zakonodavna tijela za razmatranje i procjenu godišnjeg budžeta je još uvijek previše ograničeno i ne predstavlja najbolju praksu. Planiranje kapitalnih troškova u FBiH i RS-u je uključeno u odvojen proces i još nije u potpunosti integrirano u budžet, iako se može utvrditi samo u kontekstu budžeta.

Potrebno je naglasiti da revizija učinka koju je sprovela VRI u RS-u u julu 2016. godine[[574]](#footnote-574) pokazala veliki broj problema, uključujući pretjerano optimističnu projekciju prihoda podcjenjivanje troškova, neslaganje srednjoročnog budžetskog okvira i stvarnog budžeta u nekoliko godina. Iako se ova revizija budžeta odnosi na RS, isto se može reći za budžetske procese na nivou države, FBiH i BD-a.

Iako je u Izvještaju o mjerenju početnog stanja za 2015. godinu bio niz kratkoročnih preporuka, napredak nije postignut i nijedna nije implementirana.

**Tabela 1. Poređenje s vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u Izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015.[[575]](#footnote-575)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015**  **vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | SBO indeks snage. | 2 | 2 |
| Indeks snage fiskalnih pravila. | 1 | 1 |
| Stepen do kojeg prijedlog godišnjeg budžeta uključuje potpune informacije u vrijeme predstavljanja Parlamentu. | 2 | 2 |
| **Kvantitativno** | Procentualna razlika između planiranog budžetskog prihoda u SBO-u (kako je odobreno dvije godine prije zadnje dostupne godine) i rezultata posljednje dostupne godine. | Nije dostupno[[576]](#footnote-576) | Nije dostupno[[577]](#footnote-577) |
| Procentualna razlika između planiranog budžetskog rashoda u SBO-u (kako je odobreno dvije godine prije zadnje dostupne godine) i rezultata posljednje dostupne godine | Nije dostupno[[578]](#footnote-578) | Nije dostupno[[579]](#footnote-579) |
| Opći budžetski saldo | -1,8%[[580]](#footnote-580) | -0,3%[[581]](#footnote-581) |
| Procentualne razlike između planiranih budžetskih prihoda (odobrenih u budžetu) i ostvarenih prihoda u posljednjoj godini za koju su dostupni podaci | -6%[[582]](#footnote-582) | Nije dostupno[[583]](#footnote-583) |
| Procentualne razlike između planiranih budžetskih rashoda (odobrenih u budžetu) i ostvarenih prihoda u posljednjoj godini za koju su dostupni podaci | -5%[[584]](#footnote-584) | Nije dostupno[[585]](#footnote-585) |

#### Ključni zahtjev: Računovodstvenim i praksama izvještavanja se osiguravaju transparentnost i javni nadzor nad javnim finansijama; i novcem i dugom se upravlja centralno, u skladu sa zakonskim odredbama.

Malo se toga promijenilo u oblasti monitoringa u toku godine ili upravljanju dugom od Izvještaja o mjerenju početnog stanja iz 2015. Nije se poduzelo ništa da se objave mjesečni izvještaji o evoluciji zbirnih budžeta. Nedostaju redovno objavljeni pregledi koji pokazuju ne samo evoluciju prihoda i rashoda, već objašnjavaju i varijacije. Pored toga, kvartalni izvještaji lokalnih vlasti još uvijek nisu objavljeni u RS-u ili FBiH, što je bila preporuka u Izveštaju o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine.

Nije bilo značajnijih promjena kada su u pitanju godišnji finansijski izvještaji. Izvještaji za državni nivo, za FBiH, RS i BD su samo na nivou centralne vlasti. Ne objašnjavaju varijacije u planiranim troškovima; ne sadrže informacije o finansijskim sredstvima i obavezama, državnim garancijama i potencijalnim obavezama (sa izuzetkom godišnjeg finansijskog izveštaja na državnom nivou); i ne pružaju nefinansijske informacije o učinku. Proces njihovog razmatranja od strane odgovarajućih zakonodavnih tijela je slab, iako se dostavljaju u skladu sa zakonskim odredbama.

Stepeni dugovanja nisu visoki prema međunarodnim standardima i relativno su stabilni kao postotak BDP-a. RS je 2014. godine izmijenila komponente koje se uključuju u iznos duga zbog vanredne krize koja je nastala usljed poplava te godine; to je smanjilo odnos duga i BDP-a za oko 0,5% u 2015. godini. Iako je to bilo samo privremeno i vraćeno je u početno stanje 2016. godine, bilo bi poželjno da se dug računa sa što više je moguće uključenih elemenata, da bi se dobila što potpunija slika; izvještavanje na osnovu Evropskog sistema računa (ESA) za sve iznose je stoga neophodno. Od 2015. godine, država i oba entiteta su objavili svoje prve strategije upravljanja dugom[[586]](#footnote-586). BD nije objavio strategiju upravljanja dugom, ali je uključen u Državnu strategiju upravljanja dugom, što predstavlja integraciju sa strategijama upravljanja dugom na državnom, entitetskom i nivou BD-a.

**Tabela 2. Poređenje s vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015**  **vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | Stepen do kojeg se putem finansijskog izvještavanja tokom godine pružaju potpune informacije te koliko su one dostupne javnosti | 0 | 0 |
| Stepen do kojeg godišnji finansijski izvještaj uključuje potpune informacije i stepen do kojeg se on blagovremeno dostavlja parlamentu | 2 | 2 |
| **Kvantitativno** | Prosječne procentualne razlike između projekcija toka gotovine i stvarnog novčanog salda na mjesečnoj osnovi | Podaci nisu dostupni[[587]](#footnote-587) | Podaci nisu dostupni[[588]](#footnote-588) |
| Neizmirene obaveze centralne vlade kao procenat od ukupnih rashoda na kraju posljednje kalendarske godine za koju su podaci dostupni | Podaci nisu dostupni[[589]](#footnote-589) | Podaci nisu dostupni[[590]](#footnote-590) |
| Troškovi servisiranja javnog duga kao udio u bruto domaćem proizvodu | 2,5%[[591]](#footnote-591) | 2,4%[[592]](#footnote-592) |
| Razlika između ciljanog i stvarnog iznosa javnog duga | -4,3% | -1,2%[[593]](#footnote-593) |

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

Dodatni elementi općeg okvira za finansijsko upravljanje i kontrolu (FUK) postoje od 2015. godine. U vrijeme procjene početnog stanja 2015., FUK zakonodavstvo za FBiH, RS, kao i strategija za FBiH su postojali kao nacrti. Svi ovi elementi su do sada odobreni i stupili su na snagu. Pored toga, urađen je nacrt strategije na državnom nivou, revidiran nakon ocjene Generalne direkcije za budžet EK, te usvojen. FUK reformski programi su usvojeni na svim nivoima vlasti, državnom, FBiH, RS i BD, što znači da su njihovi planovi razvoja FUK-a povezani sa planiranim reformama i promjenama upravljanja budžetom i da ove reforme uključuju mjere pod nadležnošću ne samo ministarstava finansija (MF) već i drugih institucija.

Pored toga, sekundarno zakonodavstvo i smjernice su dodati okviru za FUK: državni nivo je objavio smjernice za upravljanje rizikom[[594]](#footnote-594), a FBiH je usvojila FUK pravilnik[[595]](#footnote-595). RS još uvijek nije dodala bilo kakve materijale; primarno zakonodavstvo je odobreno u novembru 2016. godine.

Ovom pravnom i operativnom okviru za FUK na nivou države i oba entiteta doprinijeli su projekti koje je finansirala IPA, od kojih je najskoriji završio u julu 2015. godine. Od tada, državu je podržao twinning projekt[[596]](#footnote-596), kojim je potpomognuta implementacija FUK-a u pilot institucijama tako što su definisani poslovni procesi, opisane procedure i identificirani rizici. Pored toga, 2016. godine je Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ) na nivou države sprovela program obuke za 100 državnih službenika iz 65 institucija o implementaciji FUK-a u dvije pilot institucije, Upravi za indirektno oporezivanje BiH i Agenciji za sigurnost hrane BiH.

Kada je u pitanju CHJ osoblje, situacija u FBiH se poboljšala – dodatno osoblje je zaposleno u 2015. i 2016. godini.

FBiH je osigurala pomoć kroz projekat koji je finansirala Svjetska banka kojim je procijenjena efikasnost postojećih finansijskih kontrola u sprječavanju rizika i pružajući odgovor na rizik u planiranju i izvršenju budžeta i računovodstvu u pilot institucijama. Studija je završena akcionim planom koji sadrži mjere za unaprjeđenje upravljanja rizikom i unutrašnje kontrole nad transferima i subvencijama između različitih nivoa vlasti u FBiH. Ove mjere bile su zasnovane na pilot radu u ključnim ministarstvima, a dovele su i do dodatne obuke kako bi se osoblju u više institucija omogućilo da uče kroz rad.

Napredak na institucionalnom nivou se može procijeniti samo na nivou države, gdje postoji godišnji nadzor jer postoji i ranije uspostavljen pravni okvir. Upitnikom za nadzor iz 2016. godine pokriveno je više pitanja nego u 2015. godini. Ipak, od 93 pitanja, 88 je kreirano da se pokaže napredak u broju institucija koje poduzimaju određene aktivnosti. Kada su u pitanju institucije, postignut je značajan napredak u sljedećim oblastima:

* imenovanje osobe odgovorne za FUK (porast sa 43% na 71%)
* imenovanje osobe za prikupljanje informacija o riziku (povećanje sa 11% na 41%)
* programski menadžeri koji pripremaju izvještaj o implementaciji ciljeva, (smanjenje sa 78% na 63%)
* evaluacija i procjena utjecaja zaposlenika (smanjenje sa 87% na 62%).

Posljednje dvije oblasti imaju veliki utjecaj na razvoj menadžerske odgovornosti.

**Tabela 3. Poređenje s vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015**  **vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se potpun operativni okvir za FUK | 1 | 2 |
| **Kvantitativno** | Udio budžetskih organizacija prvog nivoa u kojima je budžetska struktura usklađena s organizacijskom strukturom u ukupnom broju tih organizacija | Podaci nisu dostupni[[597]](#footnote-597) | Podaci nisu dostupni[[598]](#footnote-598) |

#### Ključni zahtjev: Interna revizija je uspostavljena u javnom sektoru i interna revizija se sprovodi u skladu sa međunarodnim standardima.

Stepen do kojeg operativni okvir interne revizije funkcioniše je smanjen u odnosu na 2015. godinu. Manje od 90% jedinica IR je uspostavljeno u skladu sa zakonskim odredbama. Periodični sastanci CHJ-a sa rukovodiocima jedinica IR nisu održani od završetka posljednjeg projekta koji je finansirala IPA[[599]](#footnote-599). Programi certificiranja postoje na državnom nivou, u FBiH, RS-u i BD-u, ali još nisu operativni. Napredak se mjeri samo u kontekstu operativnog okvira, ne kvalitete interne revizije. Kao rezultat toga, vrijednost u 2017. godini je smanjena na 2.

Pristup kvaliteti izvještaja o reviziji u kojima se koristi metodologija iz procjene iz 2015. godine zahtijeva analizu velikog broja izvještaja o reviziji; u 2015. i 2017. godini oni nisu bili dostupni.

Informacija o broju certificiranih internih revizora koji rade u javnom sektoru nema, iako se u Konsolidovanom godišnjem izvještaju interne revizije za 2016.[[600]](#footnote-600) spominje da 30 internih revizora prolazi obuku u toj godini.

Postoji određeni napredak po pitanju kratkoročnih preporuka iz Izvještaja o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine o razvoju internih revizora i smanjenju pojave funkcije interne revizije u samo jednoj osobi. Kao i programi certificiranja na nivou države, entiteta i BD-a, uspostavljen je i program Kontinuiranog profesionalnog razvoja (KPR), iako samo na državnom nivou. Na nivou države i FBiH poduzete su mjere za ukidanje pojave samo jednog internog revizora.

Druga kratkoročna preporuka, uspostavljanje CHJ u BD-u, još nije dala rezultate.

**Tabela 4. Poređenje s vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015**  **vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se operativni okvir za internu reviziju | 3 | 2 |
| Kvalitet izvještaja interne revizije | Nije dostupno[[601]](#footnote-601) | Nije dostupno[[602]](#footnote-602) |
| **Kvantitativno** | 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 | 19% | 20% |
| Udio internih revizora koji posjeduju domaći ili međunarodni certifikat internog revizora u ukupnom broju revizora | 78% | Nije dostupno[[603]](#footnote-603) |

#### Ključni zahtjev: Javne nabavke su regulisane pravilnom primjenom politika i procedura koje odražavaju principe Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i pravne stečevine (*acquis*) Evropske unije i podržavaju ih odgovarajuće nadležne institucije sa odgovarajućim resursima.

Od procjene iz 2015. godine po pitanju politike i zakonodavnog okvira javnih nabavki postignut je određeni uspjeh.

Kao prvo, u oktobru 2016. godine VM BiH je usvojio novu Strategiju za javne nabavke za period 2016. - 2020. Uz strategiju je donesen i detaljan Akcioni plan koji predstavlja jasnu predanost daljem razvoju i usklađivanju zakonodavstva i institucionalnog okvira sa pravnom stečevinom (*acquis*). Strategija obezbjeđuje detaljnu analizu trenutnog stanja i glavnih prioriteta, kao i očekivane reforme u oblastima nabavki, zakonodavstva, monitoringa, obuke i edukacije, pristupa pravnoj ocjeni i pravnim lijekovima i e-nabavci. Pored toga, prateći Akcioni plan detaljno definiše mjere potrebne za implementaciju svih ciljeva Strategije, a sadrži i jasne indikacije u pogledu raspodjele nadležnosti između nadležnih institucija i raspodjele sredstava neophodnih za potrebe implementacije.

Kao drugo, usvajanje sekundarnog zakonodavtsva neophodnog za implementaciju ZJN-a konstantno napreduje. Sveukupno, od juna 2015. godine, 11 provedbenih propisa (odluke, pravilnici i uputstva) su usvojeni i stupili su na snagu, pokrivajući širok spektar pitanja, kao što je zajednička nabavka, obuka ovlaštenih predavača i korištenje e-aukcije.[[604]](#footnote-604) U oblasti koncesija i JPP-a nije bilo napretka od procjene iz 2015. Nisu preduzete mjere za usklađivanje Zakona o JPP-u/koncesijama sa EU zahtjevima za povećanje nivoa koordinacije među relevantnim vlastima, kako je preporučila SIGMA.

**Tabela 5. Poređenje s vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015 vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | Stepen do kojeg je zakonodavstvo o javnim nabavkama potpuno i provodi se. | 3 | 3 |
| Priroda i opseg javnih konsultacija tokom postupka izrade propisa za javne nabavke i monitoring njihove primjene i adekvatnosti. | 4 | 4 |
| Stepen do kojeg je okvir politike za javne nabavke razvijen i implementiran. | 3 | 3 |
| Stepen do kojeg institucije pokrivaju spomenute centralne funkcije javnih nabavki i propise koji definišu njihove njihove uloge, odgovornosti, radne prakse, zapošljavanje i resurse. | 2 | 2 |
| Sveobuhvatnost sistema monitoringa i izvještavanja o postupcima i praksama javne nabavke. | 2 | 2 |
| Stepen do kojeg je zakonodavstvo o javnim nabavkama potpuno i provodi se. | 3 | 3 |

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

Sistem pravne ocjene i pravnih lijekova je doživio dva bitna napretka.

Prvi, značajan napredak je postignut u povećanju transparentnosti donošenja odluka URŽ-a. Pokrenuto 2015. godine, sa manjim prekidima u 2016. godini, objavljivanje odluka URŽ-a na portalu javnih nabavki je nastavljeno. Sistem dozvoljava pregled odluka URŽ-a (iako samo odluke nakon 2015.) na osnovu brojnih kriterija, kao što je ime ugovornog organa ili ponuđača, proceduralnog broja ili datuma. Iako su koristi ovog pretraživača još uvijek ograničene (u smislu da se može dodati još opcija za pretraživanje, kao što je pretraživanje po predmetu žalbe, po ishodu provjere, ili po ključnim riječima) njegovo uvođenje predstavlja veliki doprinos povećanju transparentnosti i pravnoj sigurnosti sistema pravne ocjene i pravnih lijekova u BiH.

Druga, bitna prilagodba se desila na institucionalnom nivou. Kako je predviđeno ZJN, dvije poslovnice URŽ-a – u Mostaru i Banja Luci – su počele sa radom krajem 2015. godine. Poslovnice su nadležne za rad na žalbama koje se odnose na ugovore manjih vrijednosti koje su dodijelile institucije u FBiH (ured u Mostaru) i RS-u (ured u Banja Luci). Stoga je institucionalno uređenje u oblasti pravne ocjene i pravnih lijekova sada u skladu sa zahtjevima ZJN-a i očekuje se brže rješavanje žalbi. Komunikacija koja bi osigurala koherentnost u donošenju odluka institucije kao cjeline ipak je ograničena na neformalne kanale i sastanke tri ureda URŽ-a.

Progresa u oblasti koncesija i JPP-a nema.

**Tabela 6. Poređenje s vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015 vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | 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 | 1 | 2 |
| Postojanje web‐stranice prilagođene korisnicima, koja se odnosi na sistem žalbi u nabavkama a sadrži blagovremeno objavljene odluke i statističke podatke, te posjeduje adekvatne funkcije pretraživanja | 2 | 2 |
| **Kvantitativno** | Stvarno vrijeme potrebno za obradu žalbi koje se odnose na nabavke upoređeno s maksimalnim zakonskim rokovima | 50%[[605]](#footnote-605) | Podaci nisu dostupni |
| Broj predmeta u kojima je tijelo za žalbe prekoračilo maksimalno zakonsko vrijeme za obradu žalbe u odnosu na ukupan broj žalbi | 0% | 0% |
| Broj žalbi u odnosu na broj objavljenih obavještenja o nabavkama | 10,8% | Podaci nisu dostupni |
| Udio žalbi u javnim nabavkama koje su koje su osporene na višoj sudskoj instanciu ukupnom broju žalbi | 0,4% | Podaci nisu dostupni |

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

Sistem e-nabavke je u konstantnom razvoju. Dvije nove opcije, pored objave obavještenja i podnošenja izvještaja o procedurama nabavki, su dodate na portalu javnih nabavki 2015. godine: postavljanje i skidanje tenderske dokumentacije i objavljivanje zahtjeva za pojašnjenje i odgovora o tenderskoj dokumentaciji. Pored toga, u 2016. godini je uveden e-aukcija modul kada je i usvojeno relevantno sekundarno zakonodavstvo.

**Tabela 7. Poređenje s vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015**  **vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | Stepen upotrebe savremenih tehnika i metoda nabavke. | 2 | 3 |
| Karakteristike i opseg jasnih smjernica i instrukcija prilagođenih korisniku, standardnih dokumenata i drugih alata dostupnih ugovornim organima i službenicima za nabavke | 2 | 2 |
| **Kvantitativno** | Udio ugovora koji su unaprijed najavljeni u objavljenim planovima nabavke ili indikativnim planovima. | Nije dostupno[[606]](#footnote-606) | Nije dostupno |
| Udio ugovora dodijeljenih kroz konkurentske postupke | 50,4% | 32,4% |
| Udio ugovora dodijeljenih isključivo na osnovu ponuđene cijene. | 72,2% | 86,6% |
| Udio ugovora izmijenjenih nakon dodjele. | Nije dostupno | Nije dostupno |
| Prosječan broj ponuda dostavljenih za ugovore o javnoj nabavci roba | Nije dostupno | 2,28 |
| Prosječan broj ponuda dostavljenih za ugovore o javnoj nabavci radova | Nije dostupno | 3,03 |
| Prosječan broj ponuda dostavljenihza ugovore o javnoj nabavci usluga | Nije dostupno | 2,93 |

#### Ključni zahtjev: Ustavni i zakonski okvir garantuju nezavisnot, ovlaštenja i organizaciju vrhovne revizorske institucije koja će samostalno vršiti svoj mandat u skladu sa standardima koji se primenjuju u vršenju revizije, omogućavajući visokokvalitetne revizije koje utiču na funkcionisanje javnog sektora.

Zakoni o reviziji na nivou države, FBiH, RS-a i BD-a[[607]](#footnote-607) su u skladu sa međunarodnim standardima. Vrijednost indikatora nezavisnosti, koja je nepromijenjena od 2015. godine, je 4.

Sve VRI-je su razvile i usvojile strateške razvojne planove (SRP), VRI BiH i VRI RS za period 2014. - 2020. i VRI FBiH za period 2017. - 2020., koji su zasnovani na SRP-u za 2013. - 2019. koji je usvojio Koordinacioni odbor (KO). Implementacija planova se do sada nije ocjenjivala na godišnjem nivou[[608]](#footnote-608), i dok VRI-je ne izvještavaju eksplicitno o napretku implementacije u svojim godišnjim izvještajima, aktivnosti o kojima izvještavaju su uglavnom planirane SRP-om. Ipak, kroz ovaj pristup se ne vidi jasno koje od planiranih aktivnosti nisu implementirane. Vrijednost indikatora koji pokazuje u kojoj mjeri je uprava VRI-a osigurala razvoj institucije je 4 od 2015. godine.

Implementirane preporuke na kraju 2016. godine nisu poznate za sve VRI-je. ZA revizorsku godinu 2015. VRI je počela razvijati registre za preporuke kako bi se mogle na jednom mjestu sistematski prikazati sve informacije o datim preporukama i njihovoj implementaciji koju vrše institucije pod revizijom. Ovo dopunjava godišnju procjenu implementiranih preporuka u godišnjim finansijskim revizijama i nadzoru implementacije revizorskih preporuka o učinku.

VRI-je su ispunile jednu ključnu preporuku iz Izvještaja o mjerenju početnog stanja iz 2015. Razvile su procjenu potreba za formalnom obukom da bi se podržala kontinuirana obuka osoblja, a KO je razvio i usvojio strateški plan za obuku VRI revizora za period 2016. - 2019.

Kratkoročne ključne preporuke o organizovanju događaja za podizanja svijesti kako bi se povećala stopa implementacije revizorskih preporuka u institucijama pod revizijom i pripremili nacrti izvještaja o kvaliteti revizije sa preporukama za poboljšanje još nisu dovele do poduzimanja koraka.

**Tabela 8. Poređenje s vrijednostima relevantnih indikatora korištenih u izvještajima o mjerenju početnog stanja iz 2015.[[609]](#footnote-609)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 indikator mjerenja početnog stanja** | **2015 vrijednost** | **2017 vrijednost** |
| **Kvalitativno** | Stepen do kojeg su osnovni uslovi za nezavisnost, mandat i organizaciju VRI uspostavljeni i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom. | 4 | 4 |
| Stepen do kojeg rukovodstvo VRI osigurava razvoj institucije | 4 | 4 |
| **Kvantitativno** | Udio budžeta VRI u državnom budžetu | 0.11% | 0.17% |
| Omjer revizorskih izvještaja objavljenih na internet stranici VRI u odnosu na broj usvojenih revizorskih izvještaja. | 100% | 100% |
| Udio preporuka revizije koje su prihvaćene i implementirane u ukupnom broju preporuka. | 32%[[610]](#footnote-610) | Nije dostupno [[611]](#footnote-611) |

## 2. Analiza

Ova analiza pokriva 16 principa iz upravljanja javnim finansijama grupisanih prema 8 ključnih uslova. To uključuje i kratku analizu indikatora korištenog/ih za procjenu svakog od ovih principa, zajedno sa podindikatorima[[612]](#footnote-612) i procjenom trenutnog stanja za svaki princip. Za svaki ključni uslov date su kratkoročne i dugoročne preporuke.

### Upravljanje budžetom

#### Ključni zahtjev: Budžet se utvrđuje u skladu sa transparentnim zakonskim odredbama i u okviru općeg višegodišnjeg okvira, osiguravajući da su ukupni bilans državnog budžeta i odnos duga i bruto domaćeg proizvoda na održivom putu.

Vrijednosti indikatora kojima se procjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u odnosu na ovaj ključni zahtjev prikazane su u nastavku i upoređene sa regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora na Zapadnom Balkanu. Raspon se formira na osnovu vrijednosti koje su dodijeljene najslabijem i najuspješnijem izvršiocu za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Kvalitet srednjoročnog budžetskog okvira |  |  |  |  |  |  |
| Kvalitet godišnjeg budžetskog procesa I kredibilnosti budžeta |  |  |  |  |  |  |

Legenda: Vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

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

Svaki od entiteta i država pripremaju DOB-ove u skladu sa svojim zakonskim odredbama.[[613]](#footnote-613). Rasporedi i procedure su jednaki na državnom, entitetskom i nivou BD, i predviđaju podnošenje DOB-a sredinom godine vladama na odobrenje. Makroekonomske projekcije koje su u osnovi DOB-a zasnovane su na Globalnom okviru fiskalnog bilansa i politika (GOFBP). Savjetodavna grupa službenika iz Ministarstva finansija i trezora BiH (MFT), MFT FBiH, MFT RS i Finansijska direkcija (FD) BD-a priprema i podnosi nacrt GOFBP-a Fiskalnom vijeću, kojeg čine Predsjedavajući VM-a BiH, premijeri, državni, federalni i ministar finansija RS, te guverner Centralne banke i gradonačelnik BD-a u svojstvu posmatrača.[[614]](#footnote-614) Osnovni ciljevi GOFBP-a su: postaviti makroekonomske prognoze za DOB-ove i budžete države, entiteta i BD-a; utvrditi prihod od indirektnih poreza i njegovu raspodjelu državi, entitetu i BD-u; i odrediti ukupni nivo duga.

Izvještaj o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine je pokazao da GOFBP nije bio dovršen do jula 2014. godine, odnosno nakon usvajanja trogodišnjih DOB-ova za entitete koji su se trebali oslanjati na GOFBP. Ipak je bilo napretka, GOFBP je usvojen i u maju 2015. i u maju 2016. godine, i time je zadržana njegova uloga vodiča za pojedinačne DOB-ove.

GOFBP može dati pretjerano optimistične projekcije; npr. GOFBP 2015. - 2017. je procijenio stvarni rast BDP-a na 1,8% za 2014., 3,2% za 2015. i 4,6% za 2016. godinu. U posljednjem GOFBP-u 2017. - 2019.[[615]](#footnote-615) stvarne cifre su bile 0,4% u 2014., 2,6% 2015. i 3,2% u 2016. godini. Iako je predviđanje BDP-a generalno neprecizna aktivnost, preoptimistične ekonomske prognoze indirektno utječu i na fiskalna predviđanja kao što su ciljevi deficita i dugovanja. Ipak Strategija reforme UJF BiH (usvojena u decembru 2016.[[616]](#footnote-616)), Strategija reforme UJF-a FBiH (usvojena 2017.[[617]](#footnote-617)) imaju za cilj poboljšanu ekonomsku prognozu kao ključnu reformu.

Jedan od osnovnih rezultata GOFBP—a je prognoza indirektnog poreza, što je funkcija države. U 2015. godini, prihod od indirektnog oporezivanja je iznosio 5,26 mil BAM; prihod of 5,53 mil BAM je predviđen za 2016. godinu. S obzirom na značaj ovog izvora prihoda, činjenica da u jedinici za prognoziranje indirektnog poreza rade samo dvije osobe predstavlja razlog za zabrinutost.

Država, entiteti i BD pripremaju trogodišnji DOB, u skladu sa makroprognozama i prognozama prihoda iz GOFBP—a. Cifre u DOB-u se ne zasnivaju na ESA standardima. Stoga se ne može reći da su ciljevi u DOB-u zasnovani na općim normama vlade – naročito za ciljani dug i deficit, što je osnova fiskalnog planiranja. U BD-u, službeni iznos prihoda još uvijek obuhvata i posudbe; u FBiH i RS-u, mnogi VBF su izbačeni iz srednjoročnih i godišnjih budžetskih iznosa. Rezultat toga je i to da se te cifre ne mogu smatrati ukupnim.

DOB-ima se ne postavljaju limiti troškova za trogodišnje periode koje pokrivaju srednjoročni budžetski okviri. Naprotiv, projekcija iz prve godine govori da se godišnji budžet te godine i narednih godina revidiraju u narednom trogodišnjem DOB-u. DOB-ovi se ne šalju na odobrenje nijednom zakonodavnom tijelu u državi, entitetima ili BD-u.

U SBO dokumentima nije uključeno IPA finansiranje. Dok pojedini strateški planovi postoje na nivou ministarstava ili sektora, oni nisu uvijek u potpunosti detaljni. Pored toga planovi ne vode investicijsku strategiju, određivanje redoslijeda implementacije projekata zavisi od dostupnosti novčanih sredstava, uglavnom od međunarodnih donatora. Veza između strategija na nivou ministarstava/sektora i DOB-a je vrlo slaba.

Entiteti imaju vlastita fiskalna pravila. U RS-u, fiskalno pravilo[[618]](#footnote-618) kaže da ukupni dug ne smije preći 60% BDP-a, a javni dug ne smije preći 55% BDP-a; isto tako utvrđuje da budžetski deficit ne smije preći 3% BDP-a, i kada je deficit 2,5% BDP-a ili visočiji – ili je dug veći od 50% - budžet za narednu godinu mora ciljati višak. Ukupan dug u RS-u trenutno iznosi 56,7%, a javni dug 45,6%[[619]](#footnote-619)- što je unutar zakonskog ograničenja. Ciljani deficit za 2017. godinu je 1,2%, sa budžetskim viškom od 1,7% u 2018. i 2,3% u 2019. godini[[620]](#footnote-620). U FBiH trenutno stanje budžeta se mora balansirati i u slučaju da dođe do deficita, višak se mora planirati za narednih 5 godina. Postoje i definisana ograničenja troškova servisiranja duga (ograničeni na 18% trenutnih primanja)[[621]](#footnote-621). Na državnom i nivou BD nema fiskalnih pravila.

U kontekstu fiskalne discipline na državnom, nivou FBiH i BD, ne postoji nezavisni organ za nadzor usklađenosti sa fiskalnim pravilima, SBO-om ili godišnjim budžetom. RS ima odredbe[[622]](#footnote-622) za uspostavljanje nadzornog organa, ali to još nije urađeno.

Na osnovu dostupnih dokaza, vrijednost indikatora 'Kvalitet srednjoročnog budžetskog okvira' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvalitet srednjoročnog budžetskog okvira** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri koliko dobro je srednjoročni budžetski okvir (SBO) uspostavljen kao fiskalni plan vlade, s fokusom na proces pripremanja budžeta i četiri područja koja utječu na budžetske dokumente. Dobrim SBO-om bi se trebala povećati transparentnost u planiranju budžeta, trebao bi doprinijeti vjerodostojnijoj prognozi i konačno dovesti do boljeg općeg bilansa javnog budžeta. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Snaga srednjoročnog budžetskog okvira | | | | | | | 7/12 | |
| 2. Snaga fiskalnih pravila | | | | | | | 2/5 | |
| 3. Kredibilnost srednjoročnih planova prihoda (%) | | | | | | | 0/4[[623]](#footnote-623) | |
| 4. Kredibilnost srednjoročnih planova rashoda (%) | | | | | | | 0/4[[624]](#footnote-624) | |
| **Ukupno[[625]](#footnote-625)** | | | | | | | **9/25** | |

**GOFBP postavlja sveobuhvatan okvir za individualne DOB-ove, ali njegova prognoza može biti preoptimistična. Pored toga, DOB-ovi su u suštini prvi nacrt godišnjeg budžeta za datu godinu; DOB ciljevi za naredne godine su podložni promjeni u toku narednih godina. Isključivanje vanbudžetskih fondova iz DOB-a FBiH predstavlja nedostatak.**

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

Procedure za godišnji državni i entitetski i budžet BD su definisane relevantnim zakonom o budžetu.[[626]](#footnote-626) Generalno, one prate isti obrazac: zasnovan na DOB-u koji je odobrila nadležna vlada, sva MF šalju instrukcije za budžet relevantnim budžetskim korisnicima sredinom godine (juli); nakon toga diskutuju sa budžetskim korisnicima njihove budžetske zahtjeve; na temelju tih interakcija MF-ovi prosljeđuju nacrte budžeta svojim vladama na odobrenje, nakon čega ih podnose zakonodavnim tijelima. Potrebno je naglasiti da u svim slučajevima zakonodavna tijela imaju vrlo ograničeno vrijeme za razmatranje i odobravanje godišnjeg budžeta prije kraja godine. Izvještaj o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine pokazao je da su i država i entiteti i BD probili rokove za podnošenje budžeta za 2015. zakonodavnim tijelima.

**Tabela 9. Datumi odobravanja u parlamentu**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Budžet 2017** | **BiH** | **FBiH** | **RS** | **BD** |
| Zakonski određen datum podnošenja (2016) | 1. novembar | 5. novembar | 5. novembaer | 1. oktobar |
| Stvarni datum podnošenja | 30. novembar | 12. decembar | 14. decembar | 2. mart 2017. |

Izvori: Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo finansija FBiH, Ministarstvo finansija RS i Ministarstvo finansija BD

Potrebno je isto tako naglasiti da, čak i da se rokovi ispoštuju, i dalje ne ostavljaju dovoljno vremena za parlamentarno razmatranje budžeta i stoga nisu u skladu sa najboljim međunarodnim praksama[[627]](#footnote-627).

Pored kašnjenja s podnošenjem budžeta i nedostatkom vremena za parlamentarno razmatranje, drugi aspekti parlamentarnog nadzora su slabi: zakonodavna tijela ne uzimaju u obzir SBO-ove prije podnošenja budžeta, čak i kada se ovi objave mnogo ranije[[628]](#footnote-628); pored toga sektorski komiteti zakonodavnih tijela nemaju utjecaja na prijedlog budžeta prije nego se on razmatra na plenarnoj sjednici.

Operativno usklađivanje SBO-a sa godišnjim budžetskim procesom postoji na svim nivoima uprave. Prvostepene organizacije daju ulazne informacije za SBO i prijedlog godišnjeg budžeta, a u godišnjem budžetu se poštuje ograničenje iz SBO-a.

Zakonski propisi koji se odnose na elemente koji se trebaju uključiti u budžet različiti su na državnom, entitetskom i nivou BD. Dok je zakonima u FBiH i na državnom nivou definisano koji se dokumenti moraju priložiti uz budžet – npr. makroekonomske prognoze i analiza prihoda i rashoda za prethodnu godinu i prvih šest mjeseci tekuće godine – Zakonom o budžetu RS-a se ne specificira materijal koji služi kao objašnjenje a koji bi se priložio uz budžet. U FBiH postoji velika zabrinutost jer vanbudžetski fondovi nisu uključeni u budžet, ali podliježu različitim procedurama i odobrenjima parlamentarne skupštine[[629]](#footnote-629). U RS-u je Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje integrisan u budžet[[630]](#footnote-630), ali su ostali vanbudžetski fondovi isključeni, mada se radi na integrisanju fonda zdravstvenog osiguranja. Vanbudžetski okviri koji nisu uključeni u budžet su odobreni na nivou vlade, ali ne i u Narodnoj skupštini RS-a.

Kapitalni rashodi su uključeni u budžete na nivou države, FBiH, RS-a i BD-a, ali budžetskim pravilima nisu određeni uslovi za procjenu prijedloga kapitalnih rashoda u skladu sa odgovarajućim pravilima investicione analize (osim na državnom nivou, iako se to ne sprovodi uvijek)[[631]](#footnote-631) Pored toga, definisani prioriteti ne uzimaju u obzir procjene, i ne postoje dokazi da MF-ovi u FBiH ili RS-u sprovode rigorozne procjene kapitala za projekte koji se razmatraju. Generalno, teret je na predlagajućem organu da uradi analizu troškova i koristi; međutim, kada se to desi MF-i ne razmatraju analizu, niti daju standardizirane smjernice. Posljednjih godina, pokušao se poboljšati kvalitet kapitalnih rashoda kroz odgovarajuće programe javnih investicija (PJI)[[632]](#footnote-632), iako oni podliježu samo odobrenju vlade (ne parlamentarnom). U RS-u, Narodna skupština ima ulogu u odobravanju projektnih kredita iz eksternih izvora, ali – kao u FBiH – nema ulogu u odobravanju sveukupnog kapitalnog programa.

Budžeti za državni nivo, FBiH, RS i BD se oslanjaju na makroekonomske i fiskalne pretpostavke, kao i informacije o novim političkim inicijativama. Ipak, budžetska dokumentacija ne uključuje procjene finalne realizacije tekuće godine, listu mogućih obaveza, ili raspodjelu troškova postojećih i novih politika. Isto tako ne uključuju dugoročne (preko 5 godina) projekcije za rashode za velike stavke ili opis fiskalnog rizika. Kao što je to slučaj sa SBO dokumentima, budžeti ne uključuju IPA fondove, a pokazuju samo domaće elemente sufinsansiranja. Na kraju, nijedan budžetski proračun nije vezan za političke ciljeve.

U svim slučajevima, transparentnost i predvidivost procedura za budžetske prilagodbe u toku godine su male. Ne postoje pravila kojim se ograničava izmjena budžeta u toku godine između pojedinih budžetskih linija na maksimalno 5%, iako se postojeća pravila poštuju. Pored toga, iako je država napravila 0 izmjena, FBiH napravila 1, a RS 14 (varijacije objašnjene u slučaju RS[[633]](#footnote-633)), ove izmjene su upoređene svaki put sa rebalansiranim budžetom, a ne sa originalnim budžetom za tu godinu. Rezultat toga je da je broj izmjena, kada se uporedi sa originalnim budžetom, vjerovatno mnogo veći. Ova praksa objašnjava i zašto su stvarni i prihodi i rashodi za 2016. godinu za državni i nivo RS prikazani kao vrlo blizu iznosa planiranih budžetom – iako su varijacije između planiranih i stvarnih iznosa u FBiH bile veće.

Na osnovu dostupnih dokaza, vrijednost indikatora 'Kvalitet godišnjeg budžetskog procesa i kredibilitet budžeta' je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvalitet godišnjeg budžetskog procesa I kredibilitet budžeta** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri proces pripremanja budžeta i nivo transparentnosti i kvalitete budžetskih dokumenata. Parametri kvaliteta uključuju i povezanost višegodišnjeg i godišnjeg budžeta, proces pripreme budžeta, odabir prioriteta kada su u pitanju novi rashodi, sveobuhvatnost i transparentnost budžetske dokumentacije, analiza i nadzor prijedloga budžeta i pravila za izmjene budžeta u toku godine. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Operativno usaglašavanje SBO i godišnjeg budžetskog procesa | | | | | | | 2/4 | |
| 2. Pouzdanost budžetskog kalendara | | | | | | | 2/4 | |
| 3. Transparentnost budžetskog prijedloga prije usvajanja u pralamentu | | | | | | | 2/8 | |
| 4. Kvalitet budžetiranja projekata kapitalnih investicija | | | | | | | 1/5 | |
| 5. Parlamentarna analiza godišnjeg budžeta | | | | | | | 0/5 | |
| 6. Transparentnost i predvidivost procedura izmjene budžeta u toku godine | | | | | | | 2/4 | |
| 7. Kredibilnost planova prihoda u godišnjem budžetu (%) | | | | | | | 0/4[[634]](#footnote-634) | |
| 8. Kredibilnost planova rashoda u godišnjem budžetu (%) | | | | | | | 0/4[[635]](#footnote-635) | |
| **Ukupno[[636]](#footnote-636)** | | | | | | | **9/38** | |

**The organic budget laws specify the budget procedures, timetable and content. However, the level of information provided to the legislatures with the budget proposals is not comprehensive. In addition, the explanatory information supplied to the public on the draft and final budget is negligible. The exclusion of EBFs from the budgets of the Entities and the BD is a major flaw. In all cases, the actual time the respective legislatures have to discuss and approve the annual budget is too short.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. MFT BiH, MF FBiH, MF RS i DF BD trebali bi pripremiti nacrte prijedloga za izmjene odgovarajućih zakona o bužetu da bi se omogućilo više vremena za parlamentarno razmatranje budžeta. U obzir se trebaju uzeti budžetski rasporedi.
2. MFT BiH, MF FBiH, MF RS i DF BD bi trebali na kraju godine pripremiti procjenu prihoda i rashoda za odgovarajuća zakonodavna tijela u vrijeme razmatranja budžeta.
3. MFT BiH, MF FBiH, MF RS i DF BD bi trebali raditi zajedno na poboljšanju prikupljanja ekonomskih podataka i ekonomskog predviđanja.
4. MFT BiH i MF FBiH bi trebali od vlade tražiti da uspostavi nezavisni organ za monitoring budžeta; u RS-u bi trebalo uspostaviti ovaj organ za koji već postoje zakonske pretpostavke od 2015. Godine.

**Srednjoročne(3-5 godina)**

1. MF FBiH, MF RS i DF BD bi trebali predložiti zakonske izmjene svojim vladama da bi se svi VBF-ovi i svi predloženi kapitalni rashodi u potpunosti integrisali u budžetski proces.
2. Na državnom nivou, Fiskalno vijeće, u saradnji sa entitetima i BD, trebalo bi objediniti izvještaje na kraju godine o njihovim budžetima u godišnji izvještaj zasnovan na ESA stindardima i uputiti Parlamentarnoj skupštini na razmatranje.

#### Ključni zahtjev: Računovodstvenim i praksama izvještavanja se osiguravaju transparentnost i javni nadzor javnih finansija; i novcem i dugom se upravlja centralno, u skladu sa zakonskim odredbama.

Vrijednosti indikatora kojima se procjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u odnosu na ovaj ključni zahtjev prikazane su u nastavku i upoređene sa regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora na Zapadnom Balkanu. Raspon se formira na osnovu vrijednosti koje su dodijeljene najslabijem i najuspješnijem izvršiocu za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Pouzdanost izvršenja budžeta i prakse obračuna |  |  |  |  |  |  |
| Kvalitet upravljanja javnim dugom |  |  |  |  |  |  |
| Transparentnost i sveobuhvatnost izvještavanja o budžetu i analize |  |  |  |  |  |  |

Legenda: vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

Princip 3: Ministarstvo finansija (ili ovlašteni centralni organ trezora) centralno vrši kontrolu isplate sredstava sa jedinstvenog računa trezora i osigurava likvidnost novca.

Država trenutno broji 75 budžetskih korisnika, FBiH ima 52, a RS ima 118. Jedinstveni račun trezora (JRT) je uspostavljen na državnom, entitetskom i nivou BD u skladu sa odgovarajućim zakonima[[637]](#footnote-637). MFT BiH, MF RS, MF FBiH i DF BD su agencije za upravljanje trezorom. Svi javni prihodi se moraju uplatiti na JRT. To omogućava konsolidovanje bankovnih računa, a oni se konsoliduju na dnevnoj osnovi. FBiH je donijela novi Zakon o trezoru 2016. godine[[638]](#footnote-638), kojim su objedinjene i ažurirane funkcije trezora u FBiH. Zakon obuhvata FBiH ne samo na nivou centralne vlade, već i kantona i VBF-ova, kao i 80 jedinica lokalne samouprave. Zakon se još uvijek implementira; sekundarno zakonodavstvo se trenutno implementira ili se formulira da bi se pojačao njegov utjecaj.

U skladu sa ova četiri zakona[[639]](#footnote-639), Trezor može propisati procedure obračuna za korisnike budžeta i pravila koja se odnese na korištenje bankovnih računa za investicijske svrhe kada postoji višak gotovine. Otvaranje bankovnog računa je isto tako regulisano i mora pratiti pravila javne nabavke[[640]](#footnote-640). Trezori su jedine institucije koje mogu otvoriti bankovne račune a usaglašavanje između bankovnog računa i trezorskog informacionog sistema se vrši na dnevnoj osnovi[[641]](#footnote-641). Ipak, u Konsolidovanom izvještaju o izvršenju budžeta RS za prvih devet mjeseci 2016. godine konsolidovani su budžeti nekoliko institucija, što ukazuje na to da ostale institucije imaju bankovne račune[[642]](#footnote-642).

U skladu sa relevantnim zakonima o budžetu, trezorske agencije su dužne napraviti projekcije priliva novca i izvršiti uplate na osnovu neophodnih procedura. Ipak, procjena mjesečnog priliva novca na osnovu očekivanih potreba budžetskih korisnika se ne priprema na početku svake godine. Slične odredbe se primjenjuju na državnom, entitetskom i nivou BD: na osnovu informacija iz trezorskog sistema i raspodjele budžeta za budžetske korisnike (sa određenom utjecajem budžetskih korisnika[[643]](#footnote-643)), trezori pripremaju i izdaju kvartalne procjene novčanih potreba budžetskom korisniku. Iako država obezbjeđuje mjesečno ažuriranje i predviđanja, ni entiteti ni BD ne rade to. To nisu stvarne prognoze priliva novčanih tokova one više predstavljaju pristup novčanih ograničenja. Problemi s novčanim tokovima nastali su u prošlosti, što je rezultiralo zaostatkom. U nedostatku stvarnih ostvarenih rezultata za 2016., nije moguće procijeniti točnost predviđanja.

MFT BiH, MF-i entiteta u DF BD održavaju konsultacije sa međunarodnim agencijama (MMF i Svjetska banka) da bi se izračunala visina zaostalog dugovanja na svim nivoima vlade. Država nema većih problema sa zaostalim dugovanjima, dobila je ocjenu 'A' pri posljednjoj Ocjeni javne potrošnje i finansijske odgovornosti[[644]](#footnote-644). Međutim, podatke o zaostalim dugovanjima ne objavlju ni država, ni entiteti niti BD. Pored toga, evidencija podataka za šire vladine sektore se ne vodi centralno; to uključuje i podatke o vanbudžetskim fondovima i državnim preduzećima (DP) u RS-u, kantonima, VBF-ima i DP-ima u FBiH. S obzirom da ne postoji centralna baza podataka za zaostala dugovanja FBiH, RS i BD, jasno je da nema ni aktivnog monitoringa.

Sve faze zakonske regulacije u državi, FBiH i RS zasnivaju se na administrativnim, ekonomskim (najmanje na nivou ‘grupe’ standarda statistike državnih finansija) i funkcionalnim (ali ne i nefunkcionalnim) klasifikacijama, koristeći klasifikacije vladinih funkcija (COFOG) standarda ili klasifikacije koja može proizvesti sustavnu dokumentaciju uporedivu sa COFOG stiardima.

Na osnovu dostupnih dokaza, vrijednost indikatora 'Pouzdanost izvršenja budžeta i računovodstvenih praksi' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Pouzdanost izvršenja budžeta I računovodstvenih praksi** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri kvalitet upravljanja gotovinom i zaduženjima, kontrolu izvršenja budžeta i računovodstvene prakse. Ovi aspekti osiguravaju pouzdane informacije i troškovima vlade i stoga su osnova za odlukama uprave i vladinim fondovima.  Efektivan priliv novca i planiranje, monitoring i upravljanje dugom od strane trezora omogućavaju predvidivost i dostupnost fondova budžetskim jedinicama. Pouzdane računovodstvene prakse koje uključuju konstantnu provjeru i verifikaciju prakse vođenja evidencije o računovođama su bitne za osiguranje dobrih informacija za upravljanje. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Postojanje jedinstvenog računa trezora (JRT) | | | | | | | 2/2 | |
| 2. Učestalost prebacivanja prihoda na JRT | | | | | | | 1/1 | |
| 3. Učestalost konsolidacije gotovine | | | | | | | 1/1 | |
| 4. Kredibilnost planiranja priliva novca | | | | | | | 0.5/2 | |
| 5. Budžetska klasifikacija i kontni plan | | | | | | | 1/2 | |
| 6. Učestalost usklađivanja bankovnih računa (za sve račune centralne vlade) | | | | | | | 0/2[[645]](#footnote-645) | |
| 7. Dostupnost podataka o zaostalim dugovanjima | | | | | | | 0/2[[646]](#footnote-646) | |
| 8. Troškovi zaostalog dugovanja (%) | | | | | | | 0/3[[647]](#footnote-647) | |
| **Ukupno[[648]](#footnote-648)** | | | | | | | **5.5/15** | |

**Sistem JRT je uspostavljen na državnom, entitetskom i nivou BD. Projekcije priliva novca se rade samo kvartalno i generiraju se centralo, s vrlo malo ulaznih informacija budžetskih korisnika. Mjerenje zaostalog dugovanja i izvještavanje, posebno za širi javni sektor, ostaju neriješeni problemi, s vrlo malo dostupnih podataka.**

Princip 4: Postoji jasna strategija upravljanja dugom i implementira se tako da se poštuje cilj ukupnog državnog dugovanja te da se troškovi servisiranja duga drže pod kontrolom.

Zbog specifične ustavne strukture, upravljanje dugom na nivou države nije dodijeljeno posebnoj instituciji. Odgovornost za upravljanje stranim dugom je dodijeljena MFT BiH[[649]](#footnote-649), dok je domaći dug odgovornost entitetskih MF-a i DF BD[[650]](#footnote-650). Međutim, kantoni i DP-i mogu – što i rade – stvarati dug, za koji država može garantovati u skladu sa Zakonom o dugu BiH[[651]](#footnote-651). Pored toga, iako je unutrašnji dug prvenstveno odgovornost entiteta, MFT BiH je ovlašteno da kvartalno prikupi i pohrani podatke o dugovanju i garancijama u entitetima i BD-u, uključući općine i kantone.[[652]](#footnote-652)

Savjetodavni odbor, koji čine dva predstavnika VM BiH, jedan predstavnik Centralne banke, po dva (uključujući ministra finansija) iz FBiH i RS, i jedan iz BD, koordinira strani dug u državi. Centralna banka djeluje kao agent za MFT. Uloga odbora je da savjetuje o servisiranju duga i kriterijima za izdavanje garancija za pozajmice, i pomaže razvoju strategija upravljanja dugom.

Država, entiteti i BD upravljaju svojim dugom. Država, FBiH i RS objavljuju strategije upravljanja dugom[[653]](#footnote-653) koje se godišnje ažuriraju, iako se ni u jednom slučaju izvještaj ne objavljuje u roku od tri mjeseca od završetka godine[[654]](#footnote-654). BD ne objavljuje posebnu strategiju upravljanja dugom, ali je uključen u državnu strategiju upravljanja dugom, što je konsolidacija strategija upravljanja dugom na državnom, entitetskom nivou i nivou BD. Pored toga, BD izvještava o nastalom dugu svake godine u Godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta. Na kraju 2016. godine, dug u BD je iznosio samo 70 miliona KM, od ukupnog opterećenja dugom 12 261 miliona KM na nivou države[[655]](#footnote-655). Nijedan izvještaj ne objašnjava odstupanja od originalnog ciljanog duga. Pored toga, dokazi koje vlasti daju, a koji ukazuju na to da ublažavanje rizika u razini javnog duga su veoma slabi. Međutim, potrebno je naglasiti da je RS donijela pravilo kojim se određuje da se višak budžeta u toku fiskalne godine mora vratiti naredne godine gdje omjer duga i BDP-a dostigne 55%[[656]](#footnote-656)

Na kraju 2016. godine, ukupan državni dug je procijenjen na 12,1 mil KM[[657]](#footnote-657), ili 39,2%[[658]](#footnote-658) BDP-a; procenat je sličan kao i u 2015. godini (40,3%[[659]](#footnote-659)) i prognozi za 2017. (40,3%[[660]](#footnote-660)). Predviđeno je da će se dug smanjiti na 37,6% BDP-a do kraja 2019. godine. U 2016. godini, strani dug je iznosio 8,7 mil KM (71% od ukupnog duga), a domaći dug se popeo na 3,5 mil KM (29% od ukupnog duga)[[661]](#footnote-661). Strani dug je gotovo u potpunosti u vlasništvu multilateralnih organizacija, odnosno Svjetske banke (32%) i MMF-a (12,5), Evropske investicijske banke (19,9%) i Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj (7,7%)[[662]](#footnote-662). Pored toga, povijesne dugove posjeduju Pariški klub i Londonski klub (8,9%)[[663]](#footnote-663)

ERP 2017-2019, uključuje razlaganje ukupnog omjera duga i BDP-a za 2016. godinu što pokazuje da su država, FBiH, RS i BD ispod 60% BDP-a. U RS-u omjer duga i BDP-a je bio 59,6% na kraju 2016. godine, a predviđa se da će biti 59,5% na kraju 2017. godine[[664]](#footnote-664); u FBiH, omjer duga i BDP-a je bio 33,3% na kraju 2016. godine, a predviđa se da će biti 33,1% na kraju 2017. godine[[665]](#footnote-665). Međutim, ni u jednom slučaju definicije javnog duga nisu u skladu sa ESA 2010 definicijama.

U ukupan iznos duga nisu uključene garancije koje su izdali država i entiteti, ali na 30. septembar 2016. godine vrijednost ovih garancija je iznosila 345 miliona KM[[666]](#footnote-666), ili samo 1% BDP-a. Iako u zakonima postoje određene odredbe o garancijama, implicitne garancije koje imaju DP-i dovode do mogućeg izlaganja države i entiteta, bez ikakvih dokaza o aktivnom razmatranju i planiranju nepredviđenih okolnosti za bilo kakav neželjeni ishod u ovoj oblasti. Npr. iako je Zakonom o dugu[[667]](#footnote-667) u FBiH definisano da su dugovanja koja su nastala u kantonima, drugim lokalnim vlastima i DP-ima odgovornost tih organa, FBiH priznaje da može postojati nepredviđena obaveza u ovoj oblasti[[668]](#footnote-668). Međutim, ove nepredviđene obaveze nisu uključene u statistike o garancijama niti su navedene bilo gdje. I FBiH je izmijenila zakone o stranom dugovanju i zaduživanju DP-a, koja sada moraju dobiti odobrenje Parlamenta[[669]](#footnote-669). RS ne uključuje zaduživanja DP-a u javni dug, s obzirom da pravna definicija javnog duga ne spominje DP[[670]](#footnote-670)

Prethodno odobrenje lokalnim vlastima za zaduživanje ne regulišu direktno entitetska MF-a (država i BD nemaju lokalnu vladu). U RS-u, zaduživanje lokalne vlade je ograničeno na 18% prihoda te vlade u prethodnoj godini, čime se efektivno ograničava zaduživanje na tom nivou. Garancije koje izda lokalna vlast su na isti način ograničene. VBF-i su na sličan način ograničeni kada je u pitanju zaduživanje, ali ne mogu izdati garancije. Slične odredbe se primjenjuju i u FBiH, gdje je ograničenje na zaduživanje lokalnih vlasti (kantoni i opštine) procenat prihoda (npr. zaduženje kantona ne može biti veće od 10% prihoda iz prethodne godine). Zaduživanje FBiH je isto tako ograničeno, i ne smije preći 18% kombinovanih prihoda Federacije i kantona iz prethodne godine. Strategije upravljanja dugom za FBiH i RS uključuju informacje o razvoju duga na nivou lokalnih vlasti u vanbudžetskim fondovima[[671]](#footnote-671).

Upravljanje budžetom na državnom, entitetskom i nivou BD podliježe reviziji VRI-ja. Primijećeno je da VRI izvještaj o upravljanju dugom u RS-u ukazuje na određeni broj mana sistema, uključujući slabosti u analizi održivosti duga, kao i nedostatak jasnog plana za domaća zaduživanja, jasne strategije i baze podataka za dugovanja[[672]](#footnote-672). Slični VRI izvještaji ne postoje za državu, FBiH ili BD.

Na osnovu dostupnih dokaza, vrijednost indikatora 'Kvalitet upravljanja javnim dugom' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvalitet upravljanja javnim dugom** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri procedure i organizaciju uspostavljene za upravljanje javnim dugom i postignute rezultate, u konekstu praksi umanjenja rizika duga, udio javnog duga u BDP-u i razliku između ciljanog i realnog duga javnog sektora. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Postojanje uslova i ograničenja za zaduživanje u pravnom okviru | | | | | | | 2/3 | |
| 2. Postojanje i minimum sadržaja strategije upravljanja javnim dugom | | | | | | | 3/4 | |
| 3. Jasnost izvještaja o javnom dugu | | | | | | | 1/4 | |
| 4. Umanjenje rizika javnog duga | | | | | | | 1/6 | |
| 5. Razlika između ciljanog i realnog duga javnog sektora (%) | | | | | | | 3/3 | |
| 6. Javni dug kao udio u BDP-u (%) | | | | | | | 2/2 | |
| **Ukupno[[673]](#footnote-673)** | | | | | | | **12/22** | |

**Ukupnim dugom se aktivno upravlja na državnom i na entitetskim nivoima.** **Nivoi duga su stabilni i zadovoljavaju opšte međunarodne standarde. Iako strategije upravljanja dugom nisu sveobuhvatne i ublažavanje duga je neadekvatno, trenutno se radi na poboljšanju njihovog formata i funkcionalnosti primjenjivosti.**

Princip 5: Osigurana je transparentnost budžeta i njegov nadzor.

Ni na jednom administrativnom nivou se ne objavljuju konsolidovani mjesečni izvještaji o prihodima, potrošnji i zaduživanju vlade.

Iako je MFT BiH dužno objavljivati kvartalne podatke na nivou države u roku od 20 dana od dana završetka kvartala, u praksi to nije slučaj. Izvještaj za prvi kvartal 2017.[[674]](#footnote-674) je objavljen u maju na internet stranici MFT-a. Kvartalni izvještaji bilježe varijacije, ali pružaju samo djelomična pojašnjenja za te varijacije. Izvještaji, međutim, navode buduće obaveze.

MF RS takođe objavljuje kvartalne izvještaje, ali ne u roku od mjesec dana od dana završetka kvartala. Izvještaji bilježe varijacije između planirane i stvarne potrošnje, ali ih ne pojašnjavaju, te navode buduće obaveze. Dalje, iako je MF dužno dostaviti Narodnoj skupštini Republike Srpske ažurirane podatke, to se ne radi brzo; ažurirani podaci iz juna se moraju dostaviti tek krajem septembra – nakon punih 90 dana. Taj izvještaj se ne objavljuje na internet stranici MF-a.

U FBiH, MF satsavlja kvartalne izvještaje za Vladu koja ih objavljuje u roku od mjesec dana od dana završetka kvartala[[675]](#footnote-675). Izvještaji FBiH bilježe, ali ne pojašnjavaju, varijacije između planirane i stvarne potrošnje; ne pominju buduće obaveze.

BD ne objavljuje izvještaje o budžetu u toku godine.

Izvještaji u toku godine koje objavljuju RS i država pružaju detaljne informacije o pojedinačnim budžetskim korisnicima, dok to nije slučaj sa FBiH i BD-om. FBiH objedinjuje informacije, dok BD te informacije ne objavljuje.

FBiH i RS zahtijevaju od lokalnih vlasti da centralnoj vlasti podnesu kvartalne izvještaje, ali se oni ne objavljuju. FBiH ne vrši reviziju svih lokalnih vlasti svake godine, i ne sastavlja se konsolidovani izvještaj za lokalne vlasti. Državni nivo nema lokalnu administraciju.

Ni država, ni FBiH, ni RS, niti BD ne izvještavaju o fiskalnom riziku. Ministarstva finansija ne objavljuju redovne finansijske informacije DP-a. U RS-u se od DP-a zahtijeva da preda finansijske informacije odgovarajućem resornom ministarstvu, dok takva obaveza ne postoji u FBiH.

Ministarstva finansija ne objavljuju mjesečne izvještaje o VBF-ima; što uz prijedloge budžeta za višegodišnji i godišnji period otežava razumijevanje razvoja finansijske slike tokom godine. U FBiH, VBF-i dostavljaju kvartalne ili godišnje izvještaje Ministarstvu finansija[[676]](#footnote-676); u RS-u su, međutim, pojedini VBF-i (kao što je Zdravstveni fond) van budžetskog sistema i ne dostavljaju kvartalne ili godišnje izvještaje.

Godišnji finansijski izvještaj objavljuje i revidira VRI na nivou države i u entitetima. Međutim, datumi objavljivanja značajno variraju. U FBiH, izvještaj za 2016. godinu je dostupan od juna 2017.; u RS-u i na nivou države, izvještaji za 2016. godinu nisu objavljeni u periodu od šest mjeseci od završetka godine. BD je zadnji izvještaj objavio 2012. godine.

Na nivou države i u FBiH, godišnji finansijski izvještaji odražavaju prezentaciju budžeta, mada uz određene varijacije. U RS-u i BD-u, godišnji izvještaji predstavljaju informacije u formatu drugačijem od formata budžeta. Ni državni nivo, ni entiteti, niti BD ne pružaju informacije koje nisu finansijske prirode. Godišnji finansijski izvještaji RS-a i države sadrže određene analize državne imovine i obaveza, uključujući garancije i druge potencijalne obaveze; to, međutim, nije slučaj u FBiH i BD-u.

Godišnji finansijski izvještaj RS-a daje određena pojašnjenja za varijacije između predviđenog budžeta i izvršenog budžeta, ali izvršenje poredi sa rebalansiranim budžetom, umjesto sa predviđenim budžetom. Slična je praksa i u FBiH, iako u ovom slučaju izvještaj ne pojašnjava varijacije. Slično tome, na nivou države, varijacije se spominju, ali se ne pojašnjavaju.

Na nivou države i u BD-u, godišnji finansijski izvještaj razmatra se na parlamentarnoj komisiji, kao i plenarnoj sjednici Parlamentarne skupštine BiH, te Skupšini u BD-u[[677]](#footnote-677). U RS-u se o izvještaju raspravlja u Narodnoj skupštini RS-a, kako je propisano Zakonom[[678]](#footnote-678). U FBiH, Vlada je obavezna Parlamentu predstaviti izvještaj o izvršenju budžeta u roku od šest mjeseci od završetka finansijske godine[[679]](#footnote-679); ne postoje dokazi koji ukazuju na to da je odbor raspravljao o izvještajima, ili na nivo rasprave na punoj plenarnoj sjednici.

Na državnom nivou, Zakon o budžetu propisuje samo upotrebu modifikovanog obračunskog računovodstva; međutim, nije obavezno da bude u skladu sa međunarodnim standardima[[680]](#footnote-680). U BD-u, Zakon o budžetu ne propisuje nikakve standarde za računovodstvo i, iako Zakon o računovodstvu i reviziji propisuje da se u Distriktu moraju primjenjivati Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (IPSAS), nije jasno na koji način se to primjenjuje kod budžetskih korisnika[[681]](#footnote-681). U FBiH, Zakon o trezoru propisuje IPSAS kao računovodstveni standard[[682]](#footnote-682). U RS-u, Zakon o budžetu nalaže izdavanje pravilnika kojim se propisuje koji će se računovodstveni standardi koristiti; postojeći pravilnik propisuje IPSAS standarde[[683]](#footnote-683). Nijedan godišnji izvještaj nije usklađen sa ESA 2010 standardima.

Vrijednost indikatora 'Transparentnost i sveobuhvatnost izvještavanja o budžetu i provjere budžeta' je 0.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Transparentnost i sveobuhvatnost izvještavanja o budžetu I provjere budžeta** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator pokazuje u kojoj mjeri vlada omogućava eksterni monitoring izvršenja budžeta kroz objave relevantnih informacija, kao i kredibilnost tih informacija i da li se koriste efektivno da bi se osigurala odgovornost. Na osnovu objavljenih informacija procjenjuje se i nivo provjere. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
| **Sveobuhvatnost objavljenih informacija** | | | | | | |  | |
| 1. Kvalitet izvještavanja u toku godine o prihodu i rashodu i zaduženjima | | | | | | | 2/7 | |
| 2. Kvalitet godišnjeg finansijskog izvještaja vlade | | | | | | | 2/7 | |
| 3. Kvalitet godišnjih izvještaja državnih preduzeća, vanbudžetskih fondova i lokalnih vlasti | | | | | | | 0/5[[684]](#footnote-684) | |
| 4. Jasnost nacionalnih računovodstvenih standarda i konsistentnost sa međunarodnim standardima | | | | | | | 2/4 | |
| 5. Postojanje izvještavanja o fiskalnim rizicima identificiranim u budžetu | | | | | | | 0/1 | |
| **Provjera i nadzor koristeći javno objavljene informacije** | | | | | | | | |
| 6. Kvalitet godišnjeg finansijskog izvještaja o korištenju javnih finansija | | | | | | | 0/3[[685]](#footnote-685) | |
| 7. Pravovremenost dostavljanja VRI izvještaja nacionalnom parlamentu | | | | | | | 0/2[[686]](#footnote-686) | |
| 8. Pravovremenost parlamentarnog razmatranja VRI izvještaja | | | | | | | 0/3[[687]](#footnote-687) | |
| **Ukupno[[688]](#footnote-688)** | | | | | | | **6/32** | |

**Izvještaji tokom godine su i dalje oskudni i pripremaju se samo kvartalno. Kašnjenja u sastavljanju i predstavljanju kvartalnih izvještaja zakonodavnim tijelima mogu rezultirati velikim vremenskim razmakom između završetka kvartala i trenutka kada informacije postanu javne.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne(1-2 godine)**

1. MFT BiH i MF-i na entitetskim nivoima bi trebali objavljivati mjesečni pregled budžeta koji porede stvarne mjesečne rezultate sa mjesečnom projekcijom pripremljenom početkom svake godine. Ovi pregledi bi trebali prikazivati rashode budžetskih korisnika i pokriti djelovanje VBF-ova.
2. Ministarstva finansija u FBiH i RS -u bi trebala objavljivati kvartalne izvještaje podnesene od lokalnih vlasti (npr. kantoni i općine u FBiH i općine u RS-u), kada ih dobiju.
3. Ministarstva finansija trebaju, uz pomoć međunarodnih organizacija, uspostaviti sistem monitoringa za zaostala dugovanja (uključujući, gdje je prikladno, zaostala dugovanja VBF-ova i DP-a) i objavljivati detaljne podatke o zaostalim dugovanjima, te težiti ka smanjenju pretjeranog nivoa zaostalog dugovanja.

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. MFT BiH i MF-a na entitetskom nivou trebaju pripremati mjesečne i podatke i izvještaje na kraju godine na ESA osnovi.

### Interna kontrola i revizija

#### Ključni zahtjev: Državna politika unutrašnje kontrole je u skladu sa zahtjevima iz Poglavlja 32 pregovora o pristupanju Evropskoj Uniji, i u potpunosti i sistematski se primjenjuje u javnom sektoru.

Vrijednosti indikatora kojima se procjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u odnosu na ovaj ključni zahtjev prikazane su u nastavku i upoređene sa regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora na Zapadnom Balkanu. Raspon se formira na osnovu vrijednosti koje su dodijeljene najslabijem i najuspješnijem izvršiocu za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Adekvatnost operativnog okvira za internu kontrolu |  |  |  |  |  |  |
| Funkcioniranje interne kontrole |  |  |  |  |  |  |

Legenda: vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

Princip 6: Operativni okvir za unutrašnju kontrolu definira odgovornosti i ovlaštenja, a njegova primjena od strane budžetskih organizacija je u skladu sa zakonima koji reguliraju upravljanje javnim finansijama i javnom administracijom.

Iako zasnovani na zajedničkim projektnim osnovama[[689]](#footnote-689), sveobuhvatni operativni okviri za KMF u državi i entitetima se neznatno razlikuju, i još uvijek su u različitim fazama razvoja. Na državnom nivou od 2012. godine postoji pravni okvir koji osigurava FUK[[690]](#footnote-690) ali je zaseban zakonodavni okvir za FUK u FBiH6 i u RS-u[[691]](#footnote-691) odobren 2016. godine, nekoliko godina nakon što je prvobitno pripremljen. Iako postojeće zakonodavstvo u BD-u obuhvata elemente okvira za FUK (npr. putem sistema interne kontrole i usaglašenosti sa međunarosnim standardima[[692]](#footnote-692)), Strategija za provedbu javne interne finansijske kontrole (PIFC) potvrđuje da to ne predstavlja 'sveobuhvatnu osnovu za koordinirani razvoj javne interne finansijske kontrole'[[693]](#footnote-693).

Navedeni operativni okviri se široko primenjuju u svim ministarstvima, agencijama, fondovima, kantonima i opštinama, na sva 4 nivoa. U FBiH i RS, oni konkretno obuhvataju preduzeća u državnom vlasništvu. Kada su u pitanju entiteti, ne postoji jasna slika o velikom broju institucija koje će biti potrebne za uvođenje FUK-a, kako bi se mogao pratiti dalji razvoj događaja[[694]](#footnote-694).

u FBiH i RS-u zakonodavstvo koje regulira FUK konkretno obezbjeđuje pravni okvir za delegiranje ili prenošenje odluka i zadataka nadležnih tijela, što čini jedan od preduslova za FUK i upravljačku odgovornost. Na državnom nivou, ekvivalentno zakonodavstvo se odnosi samo na delegiranje odgovornosti za sam FUK sistem. Iako bi kombinacija člana iz državnog Zakona o upravi[[695]](#footnote-695)mogla omogućiti i čelniku institucije da delegira odgovornost unutar čitave organizacije, to nije izričito jasno naznačeno. Problemi menadžerske odgovornosti mogu imati uticaja na druge horizontalne zakone, ali nijedno od tijela nije provelo formalnu analizu zakonskih zahtjeva FUK-a[[696]](#footnote-696) u poređenju sa drugim zakonima, kako bi identificirali i ispravili bilo kakve sukobe u oblastima kao što su postavljanje ciljeva i delegiranje. Činjenica da dva zakona u RS-u, Zakon o unutrašnjoj kontroli[[697]](#footnote-697) i Zakon o javnim preduzećima[[698]](#footnote-698), reguliraju pitanja unutrašnje revizije u preduzećima u državnom vlasništvu, pokazuje potrebu za ovom analizom.

Nedavno odobreno zakonodavstvo o FUK-u u FBiH i RS-u znači da traženi raspon podzakonskih akata i pravilnika još nije u potpunosti uspostavljen. Na državnom nivou, smjernice su potpunije, ali ne postoji specifičan materijal kojim se definira upravljačka odgovornost (iako je to planirano za 2017. godinu).

Postojeće strategije razvoja[[699]](#footnote-699) postoje na nivou države, FBiH i BD-a, ali ne i u RS-u, gdje je posljednji plan razvoja donesen u aprilu 2010. godine i obuhvatao je aktivnosti do 2012. godine. Državna strategija i strategija u FBiH su jasno povezani, ali se razlikuju, vjerovatno zbog kasnijeg datuma donošenja državne strategije. Obje naglašavaju potrebu za razvijanjem upravljačke odgovornosti i pokrivaju sličan niz tema, mada uz određene razlike u pojedinim neophodnim aktivnostima.

Za CHJ u FBiH i RS-u za 2016. godinu, uspostavljeni su detaljni godišnji planovi rada; 25% aktivnosti za navedenu godinu završeno je u FBiH, a 100% u RS, te su uvrštene u podindikatore za ovaj Princip. Na državnom nivou nije bilo plana rada za 2016. godinu.

Postoji zakonska osnova za CHJ koje su uspostavljene na državnom nivou i u entitetima, ali u BD-u ne postoji zakonodavna osnova ili CHJ. Situacija koja se odnosi na kadrovsku popunjenost se malo poboljšala od posljednje ocjene, naročito u FBiH. Međutim, kadrovska popunjenost u FBiH i RS-u[[700]](#footnote-700) je i dalje niska, s obzirom da će implementacija novog zakona o FUK-u zahtijevati obuku, pripremu pravilnika, izradu detaljnih smjernica i razvoj nadzornih aranžmana, koji će potencijalno pokrivati stotine institucija.

Samo je na državnom nivou zakonodavstvo koje se odnosi na FUK dovoljno dugo na snazi kako bi se obezbijedio uspostavljen proces monitoringa implementacije FUK-a. Državni nivo podnosi izvještaj o FUK-u VM-u BiH, a zatim i Parlamentarnoj skupštini. Kao odgovor na Godišnji izvještaj iz 2015. godine, Odluka koju je donijelo VM podstakla je institucije da ubrzaju implementaciju FUK-a, kroz mjere poput izrade akcionih planova[[701]](#footnote-701). Na državnom nivou prikupljaju se informacije putem upitnika o samoocjenjivanju na 27 stranica koji sadrži samo 2 pitanja o tome kako menadžment provodi FUK u okviru organizacije (npr. kroz uspostavljanje stručnih radnih grupa); preostalih 17 pitanja se bave svakim od elemenata Komiteta sponzorskih organizacija u okviru Treadway komisije (COSO)[[702]](#footnote-702) (npr. kontrolno okruženje) i traže dokaze koji podržavaju izvršene procjene. Ne postoji proces za validaciju informacija podnesenih CJH -u. U 2016. godini, 70 od 75 državnih institucija su proslijedile upitnike CHJ-u, (u poređenju sa 63 od 74 institucije u 2015. godini); odgovori koji su tada dati, zajedno sa komentarima i preporukama su objedinjeni u izvještaj koji je objavljen u maju 2017[[703]](#footnote-703).

FBiH i RS imaju planove za praćenje izvještaja[[704]](#footnote-704) , mada prvi izvještaj (za 2017.) neće biti dostupan do 2018. godine.

Ministrastvo finansija RS ima jedinicu za budžetsku inspekciju u istoj direkciji kao i IR. Međutim, njenim radom generalno upravlja ministar finansija, a fokusira se na pritužbe i sumnje na nepravilnosti, tj. njen je pristup reaktivan; ovo se razlikuje od planiranog, nezavisnog pristupa za procjenu uticaja na životnu sredinu. Ministarstvo finansija FBiH ima i jedinicu za budžetsku inspekciju, koja trenutno nije kadrovski popunjena.

Niže navedeni podindikatori predviđaju usklađivanje u upravljanju državnim i EU fondovima kada su u pitanju nabavke, internim kontrolama, ovlaštenjima za vršenje plaćanja i upravljanjem nepravilnostima. Ovo još nije moguće u BiH, jer nije akreditovana za upravljanje programima finansiranim od strane EU, a EU fondovima direktno upravlja Delegacija EU. Ovo se odražava kroz vrijednosti navedene u tekstu koji slijedi, ali je potrebno napomenuti da ne postoji mogućnost da BiH dobije veću vrijednost, sve dok ne bude akreditovana za upravljanje programima koje finansira EU.

Na osnovu raspoloživih dokaza, vrijednost indikatora 'Adekvatnost operativnog okvira za internu kontrolu' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Adekvatnost operativnog okvira za internu kontrolu** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri u kojoj mjeri je uspostavljen operativni okvir za unutrašnju kontrolu (finansijsko upravljanje i kontrolu), u smislu politike i strateškog sadržaja, regulatornog okvira i adekvatnih mehanizama za pregled i izvještavanje  Poseban indikator mjeri primjenu operativnog okvira za internu kontrolu. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Politika razvoja unutrašnje kontrole | | | | | | | 3/6 | |
| 2. Cjelovitost regulatornog okvira za unutrašnju kontrolu | | | | | | | 3/5 | |
| 3. Sveobuhvatnost i pravilnost godišnjeg pregleda i izvještavanja o internim kontrolama | | | | | | | 1/5 | |
| 4. Usklađivanje upravljanja državnim budžetom i sistemima kontrole, i onih koji se odnose na programe finansirane iz EU fondova | | | | | | | 0/4 | |
| **Ukupno[[705]](#footnote-705)** | | | | | | | **7/20** | |

**Kao rezultat nedavnih zakonodavnih rješenja u FBiH i RS-u regulatorni okvir za FUK je sada u velikoj mjeri upotpunjen, sa izuzetkom BD-a, gdje je zakonodavna podrška za FUK nepotpuna i fragmentirana. Trenutno, osim u RS-u, postoje i na snazi su strategije za razvoj FUK-a. Detaljni godišnji planovi rada su sačinjeni za 2016. godinu (osim na nivou države), sa različitim stepenima implementacije.**

Princip 7: Svaka javna organizacija sprovodi internu kontrolu u skladu sa općom politikom interne kontrole.

Ovaj Princip procjenjuje niz preduslova za efektivan FUK i uzima u obzir operativnu efikasnost nekoliko elemenata koji čine jak sistem interne kontrole.

Iako je neophodno da mnoge institucije sada provode internu kontrolu, podaci su dostupni samo za državni nivo. Institucije FBiH su se obavezale na primjenu interne kontrole tek od maja 2016. godine, a institucije RS-a od novembra 2016. Kao rezultat toga, prerano je vršiti procjenu napretka na institucionalnom nivou u entitetima.

Na državnom nivou se od institucija traži da provode internu kontrolu još od 2012. godine. Ova se mjera trenutno odnosi na 75 institucija (u poređenju na 74 iz 2015.) – sve budžetske korisnike prvog nivoa – od kojih se isto tako traži da izvještavaju o godišnjem napretku u radu CHJ. Kako je već spomenuto, 70 od ovih 75 institucija su popunile upitnike za 2016. godinu. Godišnji izvještaj o FUK-u, sačinjen na osnovu dobijenih odgovora, sadrži listu planiranih aktivnosti, u vezi čije provedbe institucije mogu da naiđu na određene poteškoće s obzirom da nije uspostavljen proces implementacije.

Kada je u pitanju proces implementacije FUK-a, upitnici za 2016. godinu su pokazali slijedeće:

* 71% institucija je imenovalo koordinatora za FUK, koji je imenovao osobu odgovornu za FUK;
* 64% su imenovale radnu grupu za FUK;
* 71% jasno definiralo zadatke i rokove.

Međutim, od tri institucije na državnom nivou u kojima je izvršena posjeta, samo je Uprava za indirektno oporezivanje imala detaljne planove za Pravilnik o FUK-u[[706]](#footnote-706) i jedina je uspostavila ekspertno radno tijelo koje na godišnjem nivou izvještava čelnika institucije[[707]](#footnote-707).

Na državnom nicvou izdate su smjernice za upravljanje rizicima u 2015. godini[[708]](#footnote-708). Godišnji izvještaj iz 2016. godine ukazuje na napredak u upravljanju rizicima, gdje 49% državnih institucija (u odnosu na 46% u 2015. godini) preduzimaju korake za identifikaciju uticaja i vjerovatnoće rizika, ali samo 36% institucija (u poređenju sa 10% u 2015. godini) vrši ažuriranja registara rizika. Međutim, među odabranim institucijama na državnom nivou u kojima je izvršena posjeta, samo je Uprava za indirektno oporezivanje imala detaljno definirane procese upravljanja rizicima, dok ostale dvije institucije nisu imale ništa. Nijedna od institucija na entitetskom nivou u kojima je izvršena posjeta nisu imale registre rizika.

Usklađivanje budžeta sa upravljačkim strukturama pomaže u razvijanju upravljačke odgovornosti, npr. podržavanje i delegiranje budžeta i programske aktivnosti prema relevantnim sektorima u okviru budžetskih korisnika. Ni država, ni entiteti nisu dostavili traženu analizu usklađivanja za korisnike budžeta na prvom nivou. Međutim, odgovori države ukazuju na usklađivanje za 100% institucija, što se čini nevjerovatnim. FBiH je prijavila 0%, a RS nije dostavila informacije. Na državnom nivou i entitetskom nivou, ministarstva razvijaju planove i aktivnosti na programskoj osnovi, ali zakonodavstvo odobrava povezane budžete na linijskoj osnovi, što ne podstiče usklađivanje.

Uzimajući u obzir naredne korake, sveobuhvatna reformska agenda[[709]](#footnote-709) nastoji da uvede fleksibilnije radne aranžmane za državne službenike, koji su u velikoj mjeri usklađeni sa ciljevima FUK-a, uključujući upravljačku odgovornost: delegiranje donošenja odluka i budžeta menadžerima bi se približilo tački pružanja usluga. U praksi nije bilo formalnog delegiranja budžeta od strane rukovodilaca ustanove (koji su za isti prema zakonu odgovorni) u ustanovama u kojima je izvršena posjeta za potrebe ove procjene. Ipak, odgovori na upitnik za monitoring na državnom nivou su pokazali da 41% menadžera programa ima na raspolaganju budžetska sredstva u okviru svoje nadležnosti. Donja vrijednost podindikatora pokazuje da u ministarstvima u kojima je izvršena procjena nema dokaza da se u praksi dešava svakodnevno delegiranje koje se obično povezuje sa rukovodnom odgovornošću.

U okviru sistema unutrašnje kontrole, računovodstvo i kontrola trezora su od vitalnog značaja za održavanje finansijskog integriteta i trebaju ograničiti sposobnost preuzimanja finansijskih obaveza izvan dostupnih sredstava. Generalno, zaostala dugovanja na nivou centralne vlade u državi i entitetima su niska, ali se smatraju mnogo značajnijima na nižim nivoima vlasti unutar entiteta, kao i u državnim preduzećima. Kao što je ranije navedeno, podaci o zaostalim dugovanjima nisu objavljeni, a podaci za širi vladin sektor uglavnom se ne evidentiraju ili ne objavljuju centralizirano, što onemogućava procjenu efikasnosti kontrole posvećenosti u praksi.

Iako aranžmani interne kontrole unutar institucija trebaju omogućiti otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti, trenutno ne postoji nikakva opća definicija nepravilnosti ili proces njihovog suočavanja u okvirima FUK-a za državni nivo ili entitete. Država ima zakon o 'zviždačima'[[710]](#footnote-710), što je dovelo do donošenja pravilnika u pojedinim institucijama. U MFT-u BiH, ovaj se pravilnik odnosi na korupciju i druge nepravilnosti, dok se jednak pravilnik u Ministarstvu za saobraćaj i komunikacije odnosi samo na korupciju, što ukazuje na nepostojanje dosljednosti u načinu na koji se ove nepravilnosti rješavaju. U razgovorima, u institucijama su se pozivali i na zakonodavstvo koje se odnosi na državnu službu, što se više odnosilo na rješavanje disciplinskih pitanja, nego na nepravilnosti. Planovi CHJ na državnom i nivou entiteta FBiH ukazuju na ovaj propust i uključuju prijedloge za detaljne smjernice. Nijedna od uzorkovanih institucija (osim MFT BiH), nije pružila detaljne smjernice za postupanje zaposlenih[[711]](#footnote-711)714, a samo 4 (od 13) institucija su pružile podatke vezano za nepravilnosti koje su utvrđene 2016. godine, a koje su dovele do nižeprikazanih vrijednosti podindikatora. Nekoliko institucija su sugerirale da je VRI odgovorna za identifikaciju nepravilnosti, što može pružiti dobru sliku onog što se dešava u praksi, ali pokazuje nedostatak razumijevanja svrhe jakog sistema interne kontrole.

Niti na državnom nivou, niti na nivou entiteta ne postoji konkretno određena organizaciona jedinica koja je nadležna za praćenje implementacije velikih investicionih projekata; svako posluje u skladu sa sličnim procesima, a polugodišnji povrat institucija odlazi u centralni sistem praćenja (npr. informacioni sistem upravljanja javnim investicijama za nivo države). Ovi sistemi i izvještavanje na višem nivou bilježe finansijski napredak, npr. završetak u smislu troškova kao procenta raspoređenog budžeta. Iako se uspostavljeni procesi bave fizičkim napretkom na više tehničkom nivou unutar institucija o tome se ne izvještava viši nivo upravljanja. Ove mjere su prikazane u nižeprikazanim vrijednostima podindikatora. Ipak, sagledavanje finansijskog i fizičkog napretka od strane menadžera neophodno je kako bi se obezbijedilo efikasno nadgledanje takvih projekata na višem nivou.

Uzimajući u obzir opću odgovornost, značajan broj korisnika budžeta prvog nivoa širom države i entiteta izvještava direktno svojim zakonodavcima. U okviru ove zbirne brojke, broj institucija koje nisu ni ministarstva niti ustavna tijela[[712]](#footnote-712) 715 daje dolje navedene vrijednosti.

Na osnovu raspoloživih dokaza, vrijednost indikatora 'Funkcioniranje interne kontrole' je 0.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Funkcioniranje interne kontrole** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri u kojoj mjeri se sistemi interne kontrole primjenjuju u praksi u okviru budžetskih organizacija i između ministarstava i njihovih potčinjenih organizacija, kao i neposrednih rezultata u smislu poboljšanja upravljačke odgovornosti i upravljačkih odnosa između ministarstava i podređenih tijela. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Broj budžetskih organizacija na prvom nivou koji nisu ni ministarstva niti ustavna tijela | | | | | | | 0/3[[713]](#footnote-713) | |
| 2. Usklađivanje između organizacionih i budžetskih struktura (%) | | | | | | | 0/3[[714]](#footnote-714) | |
| 3. Kredibilitet kontrola radi izbjegavanja obaveza iznad gornje granice rashoda | | | | | | | 0/2 | |
| 4. Dostupnost izveštavanja o ukupnim troškovima i fizičkom napretku velikih investicionih projekata | | | | | | | 0/2 | |
| 5. Efikasnost osnovnog mehanizma upravljačke odgovornosti za organe centralne vlasti | | | | | | | 0/4[[715]](#footnote-715) | |
| 6. Dodjela ovlasti donosiocima odluka unutar ministarstava | | | | | | | 0/4[[716]](#footnote-716) | |
| 7. Regularnost i cjelovitost praksi upravljanja rizicima | | | | | | | 0/3 | |
| 8. Postojanje izvještavanja o nepravilnostima | | | | | | | 1/2 | |
| **Ukupno[[717]](#footnote-717)** | | | | | | | **1/23** | |

**Napredak na institucionalnom nivou razlikuje se između državnog i entitetskog nivoa, sa višim stepenom razvoja (uključujući režim praćenja) na državnom nivou, što odražava razliku u vremenu donošenja okvirnog zakonodavstva o FUK-u. Čak i državni nivo pokazuje značajne razlike između institucija uključenih u izvještaj o praćenju provođenja FUK-a, a institucije koje su uzete kao uzorak i u kojima su izvršene posjete u okviru procjene, potvrdile su postojanje ovih razlika. Kada je u pitanju entitetski nivo, relevantni zakonski okviri su tek nedavno pripremljeni. Institucije entiteta tek sada započinju sa implementacijom FUK-a, a prva godina u kojoj će biti proveden monitoring će biti 2017.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. CJH RS treba da razvije ažuriranu FUK strategiju za primjenu nedavno usvojene zakonske regulative o FUK-u, a koja odražava trenutno stanje.
2. Ministarstvo finansija na državnom nivou, MF FBiH i MF RS trebaju obezbijediti adekvatna kadrovska rješenja, kako bi CJH-u omogućile izvršenje FUK-a.
3. CJH na državnom i entitetskom nivou trebaju razviti vještine koje će im omogućiti da izađu iz okvira pravilnika i obuka, i pruže praktičniju pomoć institucijama koje implementiraju FUK, kao što su davanje savjeta o nivoima delegiranja, kao i o odgovarajućim kontrolnim mehanizmima koji ih podržavaju.
4. CJH na državnom nivou i u oba entiteta trebale bi se temeljiti na postojećim upitnicima za procjenu napretka u provedbi FUK-a kako bi uključili pitanja koja se tiču samog procesa provedbe i time dodatno poticali najbolju praksu.
5. CHJ na državnom nivou i u oba entiteta trebale bi razmotriti pozivanje predstavnika BD na obuke, gdje je to prikladno, kako bi potaknuli provedbu FUK-a.
6. MFT na državnom nivou, Ministarstvo finansija FBiH i Ministarstvo finansija RS trebali bi svako od njih imenovati jedinicu koja će preuzeti odgovornost za praćenje financijskog i fizičkog napretka velikih investicijskih projekata te im omogućiti da redovito dobiju potrebne informacije kako bi ispunili ovu ulogu.

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. Ministarstvo finansija na državnom nivou, MF FBiH, MF RS i BD DF trebaju osigurati da strukture budžeta i informacioni sistemi finansijskog upravljanja Trezora budu adekvatne da podrže potrebu za informacijama na nivou delegiranih nosilaca budžeta.
2. Korisnici budžeta trebaju ojačati svoje procedure interne kontrole, na takav način da MFT na državnom nivou, MF FBiH, MF RS i BD DF mogu početi da promijene usmjerenje od centralizirane kontrole do decentraliziranog upravljanja resursima.

#### Ključni zahtjev: Funkcija interne revizije uspostavljena u cjelokupnom javnom sektoru, a aktivnosti na provođenju interne revizije se provode u skladu sa međunarodnim standardima.

Vrijednosti indikatora kojima se procjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u odnosu na ovaj ključni zahtjev prikazane su u nastavku i upoređene sa regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora na Zapadnom Balkanu. Raspon se formira na osnovu vrijednosti koje su dodijeljene najslabijem i najuspješnijem izvršiocu za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Adekvatnost operativnog okvira za internu reviziju |  |  |  |  |  |  |
| Funkcioniranje intrne revizije |  |  |  |  |  |  |

Legenda: vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analysis of Principles

Princip 8: Operativni okvir za unutrašnju reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova primjena od strane budžetskih organizacija je u skladu sa zakonima koji uređuju javnu upravu i upravljanje javnim finansijama.

Iako je dokument o politici BD PIFC za 2014. godinu zahtijevao uspostavljanje IR-e i CJH-a, u 2015. godini, u ovoj oblasti nije postignut stvaran napredak. Kako u BD-u nema IR,-e iako se ista pominje u zakonodavnom okviru[[718]](#footnote-718), procjena principa 8 i 9 ne uključuje stanje u BD-u.

Regulatorni okvir za IR-u na državnom, entitetskom i nivou BD, zasnovan je na zakonodavstvu iz 2008. godine[[719]](#footnote-719). Državni zakon o IR je izmijenjen 2012. godine[[720]](#footnote-720), zakon o IR u FBiH je izmijenjen 2016.[[721]](#footnote-721) dok Je zakon u BD-u mijenjan 2014. i 2016. godine[[722]](#footnote-722)725 Oktobra 2016. godine, RS je zamijenila zakon iz 2008.novim Zakonom o PIFC, a koji uključuje pitanja IR[[723]](#footnote-723). Zakoni o IR osiguravaju nezavisnost IR-e: reguliraju nezavisnost operativnih aktivnosti, pristup informacijama i prostorijama, mjere za izvještavanje i imenovanje i razrješenje šefa jedinice za IR[[724]](#footnote-724). Zakoni o IR na državnom i nivou RS pretpostavljaju saglasnost CJH za imenovanje razrješenje šefa jedinice za IR[[725]](#footnote-725). Državni nivo i entiteti su razvili standarde za IR-u, priručnike i etičke kodove i usvojili standarde Međunarodnog instituta internih revizora (MIIR)[[726]](#footnote-726). Uprkos navedenim razlikama, smjernice za vršenje IR-e su zasnovane na istom tehničkom materijalu, koji je razvijan u okviru dva projekta tehničke pomoći finansiranih od strane EU[[727]](#footnote-727). Uputstva ('priručnici') nisu u potpunosti usklađeni sa Zakonima o IR, pošto ne pokrivaju zahtjeve za eksterno osiguranje kvaliteta[[728]](#footnote-728) kao ni uključivanje revizorskih odbora u proces revizije[[729]](#footnote-729) 732. One se, međutim, odnose na standarde MIIR, i u velikom su obimu usklađeni sa ovim standardima (prilagođeni, po potrebi, zahtjevima javnog sektora).

Na državnom nivou i u entitetima, IR-a se primjenjuje na ministarstva, agencije, fondove, kantone i općine, tj. Pokriva jedinice opće uprave.

I FBiH i RS i dalje primjenjuju funkcije revizije koje vrši jedna osoba. U FBiH, mnoge male agencije i općine imaju vlastite mjere za provedba IR. U RS, zakonodavni okvir zahtijeva minimum dva interna revizora, ali neke od funkcija IR se još uvijek sistematiziraju za jednog internog revizora. Međutim, i država i FBiH su razvile dodatne kriterije za uspostavljanje IR[[730]](#footnote-730), koji propisuju da jedinice za internu reviziju treba da imaju najmanje dva interna revizora (i najviše četiri na državnom nivou); gdje je ustanova premala da bi osnovala jedinicu za IR, određene jedinice interne revizije imaju mandat da vrše reviziju u tim institucijama. Cilj je uklanjanje IR funkcija jedne osobe.

Broj zaposlenih u CJH u FBiH je poboljšan (povećava se sa jedne osobe u 2015. godini na četiri u 2017. godini), ali je situacija u RS-u loša (od deset sistematiziranih pozicija, samo su četiri popunjene).

U cijeloj državi, 49% organizacija koje treba da uspostave funkcije IR su to i učinile, ali samo njih 20% zadovoljava minimalan broj zaposlenih. Ovo ukazuje na to da, iako je cjelokupni okvir za procjenu uticaja na završen, on pada znatno ispod pune implementacije i nije pokazao realan napredak od 2015. godine.

**Tabela 10. Trenutno stanje u IR**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Državni nivo** | **FBiH** | **RS** | **Total** | **procenat**  **2017** | **procenat**  **2015** |
| **Institucije od kojih se očekuje uvođenje IR** | 17 | 73 | 68 | 158 | - | - |
| **Uspostavljene jedinice** | 13 | 55 | 45 | 113 | 72% | 49% |
| **Jedinice koje su odgovorile zahtjevima o kadrovskoj popunjenosti** | 6 | 14 | 11 | 31 | 20% | 19% |
| **Broj zaposlenih internih revizora** | 29 | 64 | 59 | 152 |  |  |

Izvor: Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo finansija FBiH, Ministarstvo finansija RS

Iako su sve CJH odobrile dokumente o politici, politički dokument RS-a nije ažuriran. Strategija razvoja javnih internih finansijskih kontrola PIFC u RS datira od 2010. godine. Na državnom nivou postoji ažurirana PIFC Strategija za period 2016-2018, a FBiH ima PIFC Strategiju za period 2015-2018.[[731]](#footnote-731). Godišnji izvještaji koje pripremaju CJH ne izvještavaju o napretku u pimplementaciji planiranih aktivnosti. Umjesto toga, oni uopšteno izvještavaju o napretku u razvoju IR-e, fokusirajući se na organizaciju IR-e, umjesto na kvalitet ishoda IR-e.

U decembru 2016. godine, nakon rezolucije Koordinacionog odbora CJH, koja je revitalizirana u proljeće 2016. godine, sve CJH su odobrile programe certificiranja za IR koji su razvijeni 2014. godine. Medjutim, do danas, nijedan interni revizor nije dobio certifikat u okviru ove šeme. Broj internih revizora sa drugim certifikatima se povećava unutar čitave BiH, mada ova obuka nije specifična za javni sektor. Krajem 2015. godine su u javnom sektoru zaposlena 152 interna revizora. Međutim, nema podataka o broju ovih ovlaštenih internih revizora[[732]](#footnote-732).

Program kontinuiranog profesionalnog razvoja (PKPR) usmjeren na ažuriranje profesionalnih znanja i vještina internih revizora postoji samo na državnom nivou[[733]](#footnote-733), mada još nije implementiran. Razvoj PKPR programa predstavlja jedan od ciljeva za 2017. godinu, a odnosi se na dokument razvojne politike FBiH za period 2015.-2018. CJH u RS-u još nema planova za razvoj PKPR programa.

U periodu dok je projekt tehničke pomoći EU bio aktuelan, 2015. godine, CJH su se redovno sastajale sa šefovima jedinica interne revizije. Međutim, nakon završetka projekta, redovni sastanci na kojima je raspravljalo o zajedničkim pitanjima održani su samo u RS-u, dok u FBiH nije bilo održanih sastanaka, a na državnom nivou, načelnici jedinica za IR su održali pojedinačne sastanke sa CJH, kako bi razgovarali o njihovim individualnim problemima[[734]](#footnote-734).

Iako Zakoni o IR reguliraju osiguranje kvaliteta, ni država ni entiteti nemaju sistem osiguranja kvaliteta.. S obzirom na budžetska ograničenja, eksterno osiguranje kvaliteta je teško uvesti, a CJH- nedostaju adekvatna sredstva za provjeru kvaliteta rada IR-e u skladu s međunarodnim standardima. Uredba FBiH o osiguranju kvaliteta predstavlja pozitivan korak napred[[735]](#footnote-735). Značaj ekonomičnosti vršenja spoljnog osiguranja kvaliteta je glavni razlog zašto se regulativom nalaže CJH FBiH provođenje periodičnih pregleda jedinica interne revizije, i kao opciju pruža eksterno osiguranje kvaliteta. Godišnji izvještaji CJH uglavnom se zasnivaju na godišnjim izvještajima o samoocjenjivanju koje CJH dobijaju od jedinica IR ili od pojedinih internih revizora.

U kontekstu gorenavedenih faktora, vrijednost za indikator 'Adekvatnost operativnog okvira za internu reviziju' je 1.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Adekvatnost operativnog okvira za internu reviziju** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri stepen do kojeg je uspostavljen operativni okvir za interne revizije (IR), procjenjuje adekvatnost regulatornog okvira, institucionalne postavke i mehanizme za koordinaciju i osiguranje kvaliteta.  Poseban indikator mjeri primjenu okvira i postignute rezultate. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | **1** | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Adekvatnost regulatornog okvira za internu reviziju | | | | | | | 4/5 | |
| 2. Organizacioni kapaciteti za vršenje interne revizije | | | | | | | 1/5 | |
| 3. Koordinacija, razvoj i usmjeravanje sistema interne revizije | | | | | | | 0/5 | |
| 4. Postojanje sistema za osiguranje kvaliteta za internu reviziju | | | | | | | 0/3 | |
| **Ukupno[[736]](#footnote-736)** | | | | | | | **5/18** | |

**Regulatorni okvir za interne revizije je adekvatan, ali implementacija ovog okvira je spora. Uglavnom zbog ograničenja budžeta, organizacioni kapaciteti za implementaciju okvira su i dalje u zaostatku, što rezultira nedostatkom kapaciteta za obezbjeđivanje PKPR-a i osiguranje kvaliteta.**

***Princip 9: Svaka javna organizacija provodi internu reviziju u skladu sa dokumentima politike interne revizije, prema potrebama organizacije.***

Uvjeti za planiranje rada za IR-u budžetskim organizacijama su navedeni u priručnicima za provedbu IR-e, kao i u drugim smjernicama[[737]](#footnote-737) koji predstavljaju šablone za strateške i godišnje planove. U 2016. godini nema dokaza koji ukazuju na to da su sve budžetske organizacije sa uspostavljenom funkcijom IR razradile navedene planove: jedinice IR ili individualni interni revizori dostavili su 70% strateških planova CJH i 54% godišnjih planova za 2017. godinu. Strateški i godišnji planovi razvijaju se na državnom nivou, ali ne i za sve male institucije, od kojih su neke pokrivene od strane jedinica IR ministarstava. U FBiH su skoro 100% jedinica interne revizije razvile strateške i godišnje planove, mada institucije sa samo jednim revizorom nisu dostavile planove CJH FBiH.

**Table 11. Strateški i godišnji planovi za IR-u**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Institucije** | **Strateški planovi** | **procenat** | **Godišnji planovi** | **procenat** |
| **Država** | 36 | 31 | 86% | 25 | 69% |
| **FBiH** | 55 | 34 | 62% | 33 | 60% |
| **RS** | 45 | 26 | 57% | 16 | 36% |
| **Ukupno** | 136 | 91 | 70% | 74 | 54% |

Izvori: Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo finansija FBiH i Ministarstvo finansija RS.

Pregled pet planova revizije pokazao je da su planovi pripremljeni u skladu sa nacionalnim zakonskim propisima. Međutim, oni ne obuhvataju procjenu rizika, iako se odnose na procjenu rizika predstavljenih u strateškim planovima. Kako se okolnosti u oblasti revizije[[738]](#footnote-738)jedinice interne revizije mogu promijeniti od izrade strateškog plana, međunarodni standardi zahtijevaju da godišnji planovi ažuriraju bar oblast procjenu rizika predstavljenog u strateškom planu. Godišnji planovi interne revizije fokusiraju se uglavnom na usaglašenost; osim u slučaju jedinice interne revizije državnog MFT-a, oni ne uključuju reviziju sredstava EU ili drugih donatora.

Pregled pet revizorskih izvještaja pokazao je da izvještaji na državnom i nivou FBiH uključuju ciljeve i obim revizije, kao i dokaze za preporuke date u izvještaju, a tbave se i sistemskim slabostima u postupku interne revizije. Revizorski izvještaji za RS ne prezentuju uvijek cilj revizije, njen obim ili preporuke, već samo naglašavaju nalaze o regulatornim nepravilnostima. Nijedan od pet izveštaja o reviziji ne tretira slabosti u postizanju najbolje vrijednosti.

CJH ne izvještavaju o tome na koji način jedinice IR ili interni revizori prate njihove preporuke, iako godišnji izvještaji o procjeni uticaja koji su dostavljeni CJH uključuju neke informacije na tu temu.

U 2015. godini, jedinice za IR na nivou države i entiteta sačinile su 2.625[[739]](#footnote-739) preporuke. CJH na državnom nivou i nivou FBiH izvještavaju o broju preporuka koje su provedene u datoj kalendarskoj godini. Budući da godišnji izvještaj RS ne sadrži informacije o stepenu implementacije preporuka, procenat koji se odnosi na državu kao cjelinu nije dostupan. Međutim, godišnji izvještaji na državnom nivou i nivou FBiH ukazuju na to da je stopa implementacije preporuka tokom jedne kalendarske godine ispod 50%.

Dok su izvještaji iz pet jedinica IR na svim nivoima uprave imali zadatak da izvrše procjenu za ovaj Princip, SIGMA je primila samo 6 od ukupno od 20 traženih izvještaja[[740]](#footnote-740). U tom smislu, dakle, vrijednost indikatora 'Funkcioniranje interne revizije' je 0.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Funkcioniranje interne revizije** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri stepen provođenja interne revizije, kao i da li aktivnosti efikasno doprinose poboljšanju upravljanja javnim finansijama u okviru budžetskih organizacija. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Aspekt planiranja interne revizije u budžetskim organizacijama | | | | | | | 0/7 | |
| 2. Kvalitet revizorskih izvještaja | | | | | | | 0/6 | |
| 3. Praćenje i provedba preporuka revizije | | | | | | | 0/3 | |
| **Ukupno[[741]](#footnote-741)** | | | | | | | **0/16** | |

**Nisu sve budžetske organizacije u kojima je uspostavljena IR-a razvile strateške i godišnje planove revizije. Generalno govoreći, jedinice IR i interni revizori planiraju svoje revizorske poslove u skladu sa nacionalnim zakonskim propisima i prate uputstva za vršenje IR. Ipak, planiranje aktivnosti za implementaciju revizije je slabo, a rad IR-e se fokusira na poštivanje zakona i propisa. Revizija uspješnosti provedbe je u ranoj fazi.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. CJH treba da podstiču jedinice IR da preuzmu kontrolu kvaliteta svojih revizorskih poslova, počevši sa periodičnim pregledom funkcioniranja jedinica IR.
2. BD bi trebalo da razmotri osnivanje vlastitih jedinica IR i CJH, i trebalo bi da razmotri mogućnost saradnje sa jedinicama IR i CJH na nivou države i drugih entiteta.
3. CJH bi trebalo da počnu da unapređuju profesionalni razvoj internih revizora implementacijom programa certificiranja i razvijanjem PKPR programa, te izvještavanje o rezultatima navedenih aktivnosti u svojim godišnjim izvještajima.

**Srednjoročne(3-5 godina)**

1. Koordinacioni odbor CJH bi trebalo da preispita razradu ekonomičnog i sveobuhvatnog programa osiguranja kvaliteta koji bi bio primjenjiv na državnom nivou i u entitetima.

### Javne nabavke

#### Ključni zahtjev: Javne nabavke regulirane su odgovarajućim politikama i procedurama koje su na snazi i koje odražavaju principe Ugovora o funkcioniranju Evropske unije i pravne stečevineEvropske unije, a podržavaju ih odgovarajuće nadležne institucije, s osiguranim odgovarajućim resursima.

Vrijednosti indikatora kojima se procjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u odnosu na ovaj ključni zahtjev prikazane su u nastavku i upoređene sa regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora na Zapadnom Balkanu. Raspon se formira na osnovu vrijednosti koje su dodijeljene najslabijem i najuspješnijem izvršiocu za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Kvalitet zakonodavnog okvira za javne nabavke I JPP/koncesije |  |  |  |  |  |  |
| Centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za efektivno i efikasno razvijanje, provođenje i nadgledanje politike javne nabavke |  |  |  |  |  |  |

Legenda: vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

Princip 10: Propisi o javnim nabavkama (uključujući javno-privatna partnerstva i koncesije) usklađeni su sa pravnom stečevinom Evropske unije, uključuju dodatne oblasti koje nisu istom nisu obuhvaćene, i usklađene su s odgovarajućim propisima u drugim oblastima, te se propisno primjenjuju.

ZJN u svom sadašnjem obliku već odražava neke od ključnih elemenata Direktive EU o javnom sektoru i komunalnim uslugama za 2014. godinu, na primjer u pogledu njihovog ličnog obima, raspona i glavnih karakteristika dostupnih procedura javnih nabavki i osnovnih principa koji u osnovi predstavljaju kriterij za odabir i dodjelu. Međutim, i dalje još uvijek ima dosta prostora za dalje usklađivanje. Pored toga, neophodno je riješiti nekoliko problematičnih odredbi koje regulirau JPP.

Prvo, obavezna primjena domaćih preferenci ostaje neusaglašena sa *acquisom[[742]](#footnote-742).* Iako je bilo predviđeno njihovo postepeno ukidanje, primjena domaćih preferenci nije u skladu sa principom jednakog tretmana i vodi ka diskriminaciji prema EU kompanijama u BiH.

Drugo, u pogledu materijalnog obima direktiva za 2014. godinu, posebnu pažnju je potrebno obratiti obratiti na izuzeća iz djelokruga ZJN-a. Ugovori koji su izuzeti od primjene[[743]](#footnote-743) uključuju ugovore ugovor o javnoj nabavci prirodnih i zakonskih monopola, a koji mogu uključiti nabavku vode, električne energije, plina, toplotne energije i drugih usluga, do otvaranja relevantnog tržišta za konkurenciju. Bez sumnje, ne bi bilo praktično zahtijevati primjenu konkurentnog postupka u ovim situacijama (kada iz tehničkih razloga postoji samo jedan ekonomski operater sposoban za ispunjavanje određenog ugovora). Međutim, zakonodavstvo EU umjesto izuzimanja takvih ugovora nudi drugo rješenje, a to je primjena postupka pregovaranja bez prethodnog objavljivanja.

Direktive EU o javnim nabavkama za 2014. predviđaju niz novih tehnika nabavke, procedura i koncepata (kao što su partnerstvo za inovacije, odnos najboljeg omjera između cijene i kvalitete, i troška životnog ciklusa), koji trenutno nisu transponirani u ZJN BiH. Štaviše, cilj novih direktiva EU je olakšati malim i srednjim preduzećima (MSP) da učestvuju na javnim pozivima (na primjer, omogućavajući obavezu dodjeljivanja ugovora u obliku odvojenih dijelova). Takav fokus na MSP nije prisutan u ZJN.

Generalno govoreći, neke odredbe ZJN koriste neprecizno formuliranje ili pretjerano neodređene uslove koji rizikuju visok stupanj diskrecije za donosioca odluke ili dovode do pogrešnog tumačenja (sposobnost da odbije ili dozvoli ponude, pored specifičnih i jasno definiranih slučajeva 'u drugim opravdanim slučajevima'[[744]](#footnote-744)).

Uprkos značajnom napretku postignutom usvajanjem izuzetno dobrih podzakonskih akata u okviru ZJN, neophodni su dodatni napori u pogledu usvajanja posebnih provedbenih uredbi, kao što je nacrt Pravilnika o obuci službenika za javne nabavke, čiji je cilj rješavanje pitanja finansiranja obuke koju je AJN dostavila ugovornim tijelima, kao i da se spriječi stagnacija u ovom vrlo važnom segmentu sistema javnih nabavki.

Postojeći pravni okvir iz oblasti koncesija i JPP u BiH je vrlo fragmentiran. Izričito isključena iz djelokruga ZJN[[745]](#footnote-745) , dodjela dodjela ugovora o koncesiji i JPP uređena je Zakonom o koncesijama BiH (državni nivo)[[746]](#footnote-746); Zakonom o koncesijama FBiH[[747]](#footnote-747); Zakonom o koncesijama RS[[748]](#footnote-748); Zakonom o JPP RS[[749]](#footnote-749); Kantonalnim zakonima o koncesijama i JPP; ta Zakonom o JPP BD[[750]](#footnote-750). Usvajanje gore navedenih zakona, dovelo je do daljeg usvajanja niza podzakonskih akata[[751]](#footnote-751)

ova Direktiva EU o koncesijama[[752]](#footnote-752) još nije transponirana, čak ni u odnosu na osnovnu definiciju pojma 'koncesija', koja je dalje podložna različitim tumačenjima u Zakonu o koncesijama[[753]](#footnote-753), Zakonu o koncesijama FBiH[[754]](#footnote-754) i Zakonu o koncesijama RS[[755]](#footnote-755).

Termin koncesija' u BiH obuhvata i ugovore koji nisu ni koncesijski ugovori, ni javni ugovori u smislu EU Zakona o javnim nabavkama, npr. 'koncesije' za eksploataciju prirodnih resursa.

Zakoni o koncesijama na nivou države i FBiH omogućavaju dodjelu koncesije na osnovu javnog poziva ili prijedloga od strane ponuđača bez javnog poziva [[756]](#footnote-756). Kada je riječ o RS-u[[757]](#footnote-757), dodjela se može izvršiti na osnovu javnog poziva (koji je pokrenuo ugovorni organ ili ponuđač, u drugom slučaju, ponuđač koji je pokrenuo postupak dobija bonus od 10% u poređenju sa drugim konkurentima[[758]](#footnote-758)), ili postupkom pregovaranja bez javnog poziva u određenim slučajevima[[759]](#footnote-759). Samo se postupak javnog poziva može u velikoj mjeri uporediti sa transparentnim postupkom uz prethodno objavljivanje obavještenja o koncesiji, čiji su elementi navedeni u Direktivi o koncesijama.

Propisani postupak dodjele za izbor privatnog partnera u skladu sa Zakonom o JPP u RS je konkurentan dijalog 'u skladu sa normama međunarodnog prava'[[760]](#footnote-760). Detalji ovog postupka dodatno su regulirani Uredbom o postupku realizacije projekata JPP-a[[761]](#footnote-761) i, u velikoj mjeri, podsjeća na postupak konkurentnog dijaloga kako je predviđeno EU Direktivom 2014/24[[762]](#footnote-762).

Sve u svemu, vrijednost indikatora "Kvalitet zakonodavnog okvira za javne nabavke i JPP / koncesije" je 3.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kvalitet zakonodavnog okvira za javne nabavke i JPP/koncesije** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri kvalitet zakonodavnog okvira za javne nabavke i javno-privatna partnerstva (JPP) / koncesije, u visini iznad ili ispod utvrđenih graničnih vrijednosti (pragova) EU. Izvršena je procjena mogućnosti učešća MSP u procedurama javnih nabavki, kao i da li su preduzete praktične mjere kako bi se omogućila pravilna primjena zakonodavstva. Ostali indikatori na području javnih nabavki analiziraju stvarnu primjenu zakona i propisa i njihove rezultate | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | 2 | | **3** | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| **Usklađenost zakonodavstva o javnim nabavkama sa *acquisom* iznad utvrđenih graničnih vrijednosti EU** | | | | | | |  | |
| 1. Nivo usklađenosti zakonodavstva o javnim nabavkama sa direktivama EU | | | | | | | 2/6 | |
| 2. Obim zakonodavstva u oblasti javnih nabavki | | | | | | | 4/6 | |
| 3. Procedure javnih nabavki | | | | | | | 3/4 | |
| 4. Objavljivanje i transparentnost | | | | | | | 5/5 | |
| 5. Izbor učesnika i dodjela ugovora | | | | | | | 2/5 | |
| 6. Dostupnost postupkovnih (proceduralnih) mogućnosti | | | | | | | 2/4 | |
| **Procedure javnih nabavki ispod utvrđenih graničnih vrijednosti EU** | | | | | | | | |
| 7. Oglašavanje postupaka javnih nabavki | | | | | | | 3/3 | |
| 8. Procedure dodjele ugovora | | | | | | | 6/7 | |
| **Mogućnosti za učešće MSP u javnim nabavkama** | | | | | | | | |
| 9. Mogućnosti za učešće MSP u javnim nabavkama | | | | | | | 4/5 | |
| **Dostupnost mjera za praktičnu primjenu zakonodavnog okvira** | | | | | | | | |
| 10. Dostupnost mjera za praktičnu primjenu zakonodavnog okvira | | | | | | | 2/5 | |
| **Kvalitet zakonodavstva koji se odnosi na JPP / koncesije** | | | | | | | | |
| 11. Obuhvat zakonodavstva o JPP / koncesijama | | | | | | | 1/2 | |
| 12. Odnos najboljeg omjera između cijene i kvalitete, slobodna konkurencija, transparentnost, jednak tretman, uzajamno uzajamno priznavanje i proporcionalnost za JPP / koncesije | | | | | | | 3 3/8 | |
| **Ukupno[[763]](#footnote-763)** | | | | | | | **37/60** | |

**Sadašnji pravni okvir za javne nabavke je u velikoj mjeri usklađen *acquisom*, sa ali zahtijeva dalje usklađivanje sa direktivama iz 2014. godine. Sekundarno zakonodavstvo uglavnom postoji, ali je izuzetno važno usvajanje nedostajućih propisa u oblasti provođenja obuka, za koje je odgovorna AJN. Sadašnji pravni okvir u oblasti koncesija i JPP je veoma fragmentiran i nije usklađen sa *acquisom*. Kao takav, predstavlja ozbiljnu prepreku za realizaciju koncesijskih i JPP projekata. ZJN, zakoni o koncesijama i zakoni o JPP nisu koherentni. Transpozicija Direktive o koncesijama za 2014. godinu nije započeta ni na jednom konceptualnom nivou.**

Princip 11: Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za efikasno i efikasno razvijanje, provedba i praćenje politike nabavki.

AJN je nezavistan organ uprave, odgovoran za izradu politike, pripremu nacrta zakonodavstva, praćenja i savjetodavnih aktivnosti i aktivnosti obuke u oblasti javnih nabavki. AJN ima dvije ispostave u Banja Luci i Mostaru. Trenutno zapošljava 25 osoba (umjesto planiranih 32), od kojih je 15 imenovano za rad u sjedištu u Sarajevu. Nedovoljan broj zaposlenih predstavlja razlog za zabrinutost, s obzirom na obim, raznolikost i značaj funkcija koje je AJN dužna da preuzme prema odredbama ZJN.

Novi mehanizam praćenja koji je usvojen u oktobru 2016. pretpostavlja da se nadzor nad AJN može tražiti kao rezultat žalbi ekonomskih operatera ili zainteresiranih trećih lica koji ukazuju na nepravilnosti u pozivima za javne nabavke, obavještenjima o dodjeli ugovora ili obavještenjima o ukidanju postupka javnih nabavki ili planovima nabavki. Ako nakon provedene procjene, AJN zaključi da je zaista došlo do povrede osnovnih načela postupaka javnih nabavki kojkoja su definirana ZJN-om, a ugovorni organ ne ispravi svoje ponašanje u skladu s istim, AJN je obavezna da podnese tužbu pred sudovima BiH. S obzirom na veliki obim takvih pritužbi, njihov broj i broj uključenih dokumenata mogu biti vrlo visoki i mogli bi staviti AJN pod veći pritisak u odnosu na raspoložive ljudske resurse kako bi se sa njima suočila.

Još jedan razlog za zabrinutost u vezi sa aktivnostima AJN se odnosi na je obuka službenika za javne nabavke u ugovornim organima za čije je pružanje, prema ZJN, zadužena AJN. Trenutna nemogućnost Vijeća ministara BiH da finalizira usvajanje nacrta Pravilnika o obuci službenika za javne nabavke ostavlja neriješeno ključno pitanje finansiranja takve obuke, i *de facto* ometa pružanje redovne i sistematične profesionalne podrške ugovornim organima od strane AJN.

Nova Strategija o javnim nabavkama (Strategija)[[764]](#footnote-764), koju je Vijeće ministara usvojilo 13. oktobra 2016. godine, daje okvir za razvoj, implementaciju i praćenje politike nabavke. Strategija, zajedno sa Akcionim planom za period 2016. - 2017., pruža detaljan pregled stanja i trenutnih izazova u sistemu javnih nabavki. Pored svojih glavnih strateških ciljeva[[765]](#footnote-765), Strategija naglašava bolju koordinaciju u okviru sistema javnih nabavki, dalje usklađivanje zakonodavnog okvira sa direktivama iz 2014. godine, povećanje transparentnosti, jačanje institucionalnih kapaciteta i konkurencije i stavljanje jači fokus na pristup "najboljeg omjera između cijene i kvalitete ". Međutim, , uprkos činjenici da je usvajanje nekoliko mjera već bilo zakazano za 2016. godinu, provedba Strategije još uvijek nije započeto.

U oblasti koncesija i JPP, raspodjela funkcija i odgovornosti među institucijama odražava fragmentiran zakonodavni okvir zemlje.

Administrativna postavka za reguliranje i upravljanje koncesijama je izuzetno složena. Relativno velike komisije za koncesije se ponavljaju na svakom nivou vlasti. Administrativni troškovi sistema su visoki i nivoi aktivnosti se razlikuju. Dok je Komisija za koncesije RS bila aktivna, Komisija BiH i Komisija FBiH su praktično neaktivni, pošto skoro nijedna stvarna koncesija nije dodijeljena na tim nivoima. Ovaj problem, međutim, proističe bar djelimično iz ustavne strukture BiH, i ne može se lako riješiti bez provođenja sveobuhvatnog političkog rješenja.

Zakoni o koncesijama utvrđuju institucionalnu strukturu u oblasti koncesija: Komisija za koncesije BiH[[766]](#footnote-766) sa sjedištem u Banja Luci, Komisija za koncesije FBiH sa sjedištem u Sarajevu i Komisija za koncesije RS[[767]](#footnote-767) sa sjedištem u Banja Luci. Sve tri komisije djeluju kao nezavisna regulatorna pravna lica, i igraju važnu ulogu u postupku dodjele i provođenja postupka koncesija izdavanjem odobrenja.

Svaka komisija za koncesije učestvuje u ukupnom reguliranju sistema (razvijanje dokumenata o razvojnim politikama, priprema zakonodavstva, usvajanje provedbenih propisa i izdavanje standardnih obrazaca), i ima značajnu ulogu kako u postupcima dodjele koncesija (odobravanje studija izvodljivosti prije pokretanja postupka, odobravanje tenderske dokumentacije, učešće u procesu odabira i prihvatanje sadržaja ugovora), i u nadgledanju izvršavanja ugovora o koncesiji (uz odobravanje svih naknadnih promjena ugovora nastalih u toku njegovog izvršenja).

Nadležnost Komisije za koncesije BiH (državni nivo) obuhvata koncesije koje se odobravaju u sektorima u nadležnosti državnih institucija. U praksi, Komisija je praktično neaktivna. Kako proističe iz godišnjih izvještaja za 2015[[768]](#footnote-768) i 2016[[769]](#footnote-769), broj dodijeljenih koncesija je nula.

Komisija FBiH igra važnu ulogu u procesu dodjele onih koncesija koje su regulisane Zakonom o koncesijama FBiH (Komisija odobrava studiju izvodljivosti i tendersku dokumentaciju i, nakon pregovora koje obavlja ugovorni organ, preporučuje zaključivanje ugovora). Komisija FBiH je zadužena za redovno praćenje provođenja Politike o dodjeli koncesija[[770]](#footnote-770). U praksi, aktivnosti ove Komisije bile su ograničene[[771]](#footnote-771), i sve koncesije na teritoriji FBiH (u periodu 2015. - 2017.) su dodjeljivane na lokalnom nivou od strane kantona.

Komisija RS je odgovorna za dodjelu koncesija koje su regulirane Zakonom o koncesijama RS. I U praksi, tokom 2015. i 2016. godine svake godine je odobreno oko 20 koncesija[[772]](#footnote-772), iako se većina njih odnosila na eksploataciju prirodnih resursa[[773]](#footnote-773), što se ne smatra koncesijama u smislu Direktive o koncesijama.

Što se tiče JPP-a u RS-u, MF RS je odgovorno za praćenje provedbe Zakona o JPP. Ovaj zadatak dodijeljen je jedinici JPP sa dva zaposlena u Odjeljenju za upravljanje javnim investicijama. U praksi, od usvajanja Zakona o JPP u RS-u nije realiziran nijedan JPP projekt, iako je izvršeno nekoliko pokušaja[[774]](#footnote-774).

Ne postoji strategija za razvoj JPP na bilo kojem nivou vlasti. Strategija razvoja sistema javnih nabavki u BiH za period 2016-2020, eksplicitna je u isključivanju koncesija i JPP iz njenog djelokruga[[775]](#footnote-775).

Vrijednost indikatora 'Centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za efektivno i efikasno razvijanje, provođenje i nadgledanje politike javnih nabavke' je 3.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Centralni i institucionalni kapaciteti za efektivno i efikasno razvijanje, provođenje i nadgledanje politike javne nabavke** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri u kojoj mjeri se politika javnih nabavki sistematski razvija, implementira i prati, kako se distribuiraju i reguliraju centralne funkcije javnih nabavki, i u kojoj mjeri su priprema i implementacija politika otvorene i transparentne. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | 2 | | **3** | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| **Kvalitet okvira politika javnih nabavki** | | | | | | |  | |
| 1. Kvalitet strategije za razvoj javnih nabavki i postupaka JPP/koncesija | | | | | | | 3/5 | |
| 2. Kvalitet operativnog akcionog plana | | | | | | | 4/5 | |
| 3. Implementacija strategije i akcionog plana | | | | | | | 0/5 | |
| 4. Nadzor nad provođenjem strategije | | | | | | | 4/5 | |
| **Mogućnosti centralnih institucija za nabavke i njihov učinak** | | | | | | | | |
| 5. Adekvatnost pravnog okvira za obezbjeđivanje efikasnih institucija | | | | | | | 8/10 | |
| 6. Definisanje centralnih funkcija i zadataka nabavke (i njihove distribucije) putem zakonodavnog okvira | | | | | | | 10/10 | |
| 7. Učinak uključenih institucija, njihovih kapaciteta i resursa | | | | | | | 10/20 | |
| **Sveobuhvatnost i efikasnost sistema za monitoring i izvještavanje o javnim nabavkama** | | | | | | | | |
| 8. Postojanje i kvalitet monitoringa i prikupljanja podataka | | | | | | | 4/10 | |
| 9. Dostupnost prikupljenih podataka o javnim nabavkama | | | | | | | 4/10 | |
| **Ukupno[[776]](#footnote-776)** | | | | | | | **47/80** | |

**AJN je centralno administrativno tijelo odgovorno za razvoj, implementaciju i praćenje politike javnih nabavki. Međutim, njeni limitirani kadrovski kapaciteti moraju biti ojačani, kako bi se omogućilo efikasno i djelotvorno obavljanje ovih zadataka. Ovo se posebno odnosi na novu nadzornu funkciju JPN-a, i nadgledanje postupaka javnih nabavki na zahtjev zainteresiranih strana. Trenutno, AJN ne može pružiti redovnu i sistematsku stručnu obuku ugovornim organima i ekonomskim operatorima. Ovo je tako dijelom zbog nedostatka neophodnih podzakonskih akata kojima se rješava pitanje finansiranja takvih aktivnosti obuke. 2016. godine usvojena je nova Strategija javnih nabavki, ali je njena primjena odložena. U oblasti koncesija i JPP, raspodjela funkcija i odgovornosti među institucijama je fragmentirana i pretjerano složena.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. AJN treba da pripremi i predloži usvajanje amandmana na ZJN i prateće podzakonske akte, kako bi se uklonile odredbe o obaveznim domaćim preferencijama.
2. AJN treba da pripremi i predloži usvajanje izmjena i dopuna ZJN i pratećih podzakonskih akata, kako bi se uklonile odredbe o korištenju najnižih cijena kao jedinog kriterija za dodjelu ugovora.
3. Nadležna tijela trebaju usvojiti Pravilnik o obuci službenika za javnu nabavku.
4. Nadležna tijela trebaju provoditi aktivnosti predviđene Strategijom u skladu s vremenskim rasporedom navedenim u Akcionom planu Strategije.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. The CoM of BiH should strengthen the capacities of the PPA, in particular by increasing the number of officials involved in monitoring functions. VM BiH bi trebalo ojačati kapacitete AJN, osobito povećanjem broja osoblja koje je uključeno u nadzorne funkcije.
2. AJN bi trebala početi proces usklađivanja zakonodavstva s direktivama iz 2014. godine.
3. Nadležna tijela koja donose odluke trebaju uskladiti zakone o JPP/koncesijama s Direktivom o koncesijama EU, a time i međusobno, i povećati nivo koordinacije između nadležnih tijela.
4. Potrebno je uskladiti ZJN, zakone o koncesijama i PPP na svim razinama uprave kako bi se uklonila preklapanja, nedosljednosti i nesigurnosti.

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

Vrijednosti indikatora kojima se procjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u odnosu na ovaj ključni zahtjev prikazane su u nastavku i upoređene sa regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora na Zapadnom Balkanu. Raspon se formira na osnovu vrijednosti koje su dodijeljene najslabijem i najuspješnijem izvršiocu za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Neovisnost, pravovremenost i nadležnost sistema za rješavanje žalbi |  |  |  |  |  |  |

Legenda: Vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

Princip 12: Sistem pravnih lijekova usklađen je s standardima Evropske unije o nezavisnosti, vjerodostojnosti i transparentnosti, i omogućava brzo i kompetentno rješavanje žalbi i sankcija.

Regulatorni i institucionalni okvir u sistemu revizije prava i pravnih lijekova ostaje u osnovi neizmijenjen od usvajanja ZJN 2014. godine.

ZJN je uglavnom usklađen sa Direktivom EU o pravnim lijekovima[[777]](#footnote-777), ali dva pitanja zahtijevaju dalje usklađivanje. Prvo, rokovi za podnošenje žalbi pred URŽ (pet dana[[778]](#footnote-778)) su očito prekratki i ne udovoljavaju zahtjevima Direktive o pravnim sredstvima. Drugo, rok za ispravak nedostataka u žalbi (tri dana, nakon čega slijedi moguće odbacivanje žalbe[[779]](#footnote-779)) jednako se čini pretjerano kratkim i može dovesti do odbacivanja žalbi na temelju čisto formalnih nepravilnosti. Kao rezultat tih zahtjeva, potencijalni podnositelji zahtjeva mogu odustati od osporavanja odluka ugovornih organa pred URŽ.

U pogledu institucionalnog okvira, URŽ djeluje kao nezavisna i autonomna institucija odgovorna za razmatranje žalbi. Ovaj proces se sastoji od dvije faze, pošto prije podnošenja žalbe URŽ, istu treba da ispita predmenti ugovorni organ[[780]](#footnote-780). Sadašnje osoblje URŽ-a (sjedište i predstavništva zajedno) čine samo 33 osobe (17 članova i pomoćno osoblje), umjesto 57 koliko ih je predviđeno zvanični pravilnik o zaposlenima[[781]](#footnote-781). Ispostave u Mostaru i Banja Luci nemaju osoblje za podršku, a ustanovi kao cjelini, nedostaju osnovni tehnički resursi (kao što su internet stranica i zvanične e-mail adrese). Takav značajan nedostatak osoblja i tehničkih resursa vjerovatno će imati negativne reperkusije na efikasnost i kvalitet sveukupnog funkcioniranja institucije, posebno u svjetlu povećanog priliva žalbi (2.684 zaprimljenih u 2016[[782]](#footnote-782), u poređenju sa 2 011 pritužbi iz 2015). Postoje slučajevi gdje TRN ne poštuje zakonom propisane vremenske rokove za odlučivanje o žalbama[[783]](#footnote-783).

Oko 400 žalbi podnesenih krajem 2013. i početkom 2014. godine, kada filijale u Banjoj Luci i Mostaru još uvijek nisu bile uspostavljene, i dalje ostaju neriješene. U oktobru 2016, Odbor za finansije i budžet Parlamentarne Skupštine usvojio je zaključak[[784]](#footnote-784) kojom kojim povjerava URŽ-u da riješi neriješene žalbe, zaprimljene u periodu 2013-2014. tako da ih distribuira proporcionalno između sjedišta i filijala, bez obzira na finansijski i teritorijalni popis. Objavljivanje odluke URŽ-a na internet stranici AJN je započela tek 2015. godine, a ogroman dio prethodne sudske prakse ostaje praktično nedostupan. Odluke URŽ-a objavljuju se mjesecima nakon usvajanja[[785]](#footnote-785). Objavljivanje je prekinuto 2016. godine, ali je nastavljeno 2017.

Način na koji se ova publikacija prezentira ima jedan veliki nedostatak u tome što sistem dozvoljava pregledanje odluka URŽ-a koristeći niz kriterija (npr. broj procedure ili odluke, ugovorni organ, ime ekonomskog operatera i datum), ali ne nudi osnovnu opciju pretraživanja teksta koja bi omogućila potencijalnim ili stvarnim stranama u postupku pred URŽ-om, ili čak samom URŽ-u, da bi mogli dobiti informacije da bi mogli dobiti informacije o tome kako se ranija sudska praksa bavila specifičnom situacijom ili pravnim problemom. Kao rezultat toga, objavljene informacije imaju ograničenu vrijednost i vjerodostojnost, jer ne pomažu u pogledu pravnog kontinuiteta u donošenju odluka, pravnoj sigurnosti i transparentnosti koja bi trebalo da se manifestira u ispravnom sistemu revizije u pravnim stvarima.

Pored neformalnih sastanaka, postupanje prema žalbama tri ureda URŽ-a vrše bez koordinacije donošenja odluka ili zajedničkog sistema za upravljanje ili razmjenu dokumenata. Stoga je osiguranje šireg pristupa sudskoj praksi URŽ-a kroz sveobuhvatni pretraživač od vitalnog značaja kako bi se osigurala koherentnost izlaznih informacija institucije u cjelini.

Pravni lijekovi prema ZJN-u nisu dostupni za postupke dodjele ugovora koji se odnose na koncesije i JPP, pošto ZJN eksplicitno isključuje koncesije i JPP iz svog[[786]](#footnote-786). Prema tome, URŽ se ne bavi žalbama u vezi sa dodjelom koncesija i ugovora o JPP.

Zakonom o državnim koncesijama predviđen je opći mehanizam revizije, navodeći da će u slučaju sporova koji proizilaze iz kršenja zakona, nadležni sud biti Sud BiH[[787]](#footnote-787). Situacija je ista u slučaju FBiH, osim što je nadležni sud Vrhovni sud Federacije[[788]](#footnote-788). Prema Zakonu o koncesijama RS, odluka o izboru najbolje ponudei dodjeli koncesije je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor pred upravnim sudom. Ova mogućnost se nudi samo u slučajevima kada se primjenjuje procedura javnog poziva. Takva odredba se ne primjenjuje u slučajevima ponude bez raspisanog javnog poziva ili pregovaračkog postupka.

Zakon o JPP RS ne predviđa nikakve pravne lijekove, ali Uredba o postupku realizacije projekata javno-privatnog partnerstva navodi da je 'rješenje koje javni partner donese u postupku izbora privatnog partnera konačano u upravnom postupku i protiv njega se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim okružnim sudom'[[789]](#footnote-789)793.

Zakoni svih administrativnih nivoa ne sadrže dalje odredbe o sistemu razmatranja žalbi i pravnih lijekova. Stoga nije jasno, na primjer, koji rokovi moraju biti ispoštovani za podnošenje žalbi, koji su vremenski rokovi za odlučivanje o sporovima, da li su dostupne privremene mjere protiv kojih se može tražiti revizija odluka i da li postupak dozvoljava ili obavezuje tijelo nadležno za donošenje odluka da donese 'brze i djelotvorne' odluke.

Administrativni sporovi u postupcima dodjele koncesija i JPP nisu česti, ali traju dvije do tri godine[[790]](#footnote-790).

Vrijednost indikatora ‘Neovisnost, pravovremenost i nadležnost sistema za rješavanje žalbi’ je 3.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Neovisnost, pravovremenost i nadležnost sistema za rješavanje žalbi** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri efikasnost sistema za rješavanje žalbi u postupcima javnih nabavki. Prvo, ocjenjuje se kvalitet zakonodavnog i regulatornog okvira, posebno u smislu usklađenosti sa direktivama EU. Potom, pod-indikatori mjere snagu institucionalne strukture za rješavanje žalbi. Nakon toga, pomoću kombinacije kvalitativnih i kvantitativnih indikatora, mjeri se stvarni učinak sistema revizije. Konačno, ocjenjuje se učinak sistema pravnih lijekova za dodjelu projekata JPP/koncesija. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | 2 | | **3** | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| **Zakonodavstvo obezbjeđuje mehanizme za postupanje po žalbama u skladu sa direktivama EU** | | | | | | | | |
| 1. Pravo na osporavanje odluka o javnim nabavkama | | | | | | | 5/5 | |
| 2. Vremenski rok za osporavanje odluka ugovornog organa/subjektata | | | | | | | 0/2 | |
| 3. Transponovanje mehanizama kako bi se izbjegla neefikasnost ugovora i nametnule kazne | | | | | | | 3/3 | |
| 4. Mehanizmi za obezbjeđivanje implementacije odluka tijela za razmatranje žalbi | | | | | | | 2/2 | |
| 5. Pravo na osporavanje odluke tijela za razmatranje žalbi | | | | | | | 3/3 | |
| **Institucionalni ustroj za rješavanje žalbi** | | | | | | | | |
| 6. Zakonske odredbe kojima se uspostavlja organ za razmatranje žalbi osiguravaju nezavisnost institucije i njenih članova | | | | | | | 7/7 | |
| 7. Adekvatnost organizacionog ustroja i procedura tijela za razmatranje žalbi | | | | | | | 2/4 | |
| 8. Javna dostupnost i blagovremenost podataka o sistemu razmatranja žalbi | | | | | | | 1/4 | |
| **Efikasnost sistema za rješavanje žalbi** | | | | | | | | |
| 9. Naknade za pokretanje predmeta ne ometaju pristup pravdi | | | | | | | 0/3 | |
| 10. Stvarno vrijeme obrade žalbi | | | | | | | 3/3 | |
| 11. Podnošenje žalbi u praksi | | | | | | | 1/4 | |
| 12. Kvalitet donošenja odluka od strane tijela za razmatranje žalbi | | | | | | | 0/4 | |
| 13. Predmeti gdje je promijenjenja odluka ili su vraćeni nakon verifikacije suda (%) | | | | | | | 0/2 | |
| **Efikasnost sistema pravnih lijekova u postupcima dodjele projekata JPP / koncesija** | | | | | | | | |
| 14. Pravo na osporavanje zakonitosti postupaka / propusta u procesu dodjele projekata o JPP / koncesija | | | | | | | 2/5 | |
| 15. Pravne odredbe osiguravaju nezavisnost tijela za razmatranje JPP / koncesija kao i njihovih članova | | | | | | | 5/5 | |
| 16. Pravovremenost i efikasnost sistema za rješavanje žalbi po JPP / koncesijama | | | | | | | 0/5 | |
| **Ukupno[[791]](#footnote-791)** | | | | | | | **34/61** | |

**Pravni okvir za sistem pravnih lijekova (za javne ugovore) uglavnom je usklađen sa zakonodavstvom EU. Funkcioniranje URŽ-a ima brojne slabosti, koje su prvenstveno uzrokovane nedostatkom kadrovskih i tehničkih kapaciteta. Odluke URŽ-a se objavljuju, ali način na koji je odluka donijeta ne obezbjeđuje u potpunosti efikasan pristup sudskoj praksi URŽ-a. Nije postignut nikakav formalni mehanizam koordinacije kako bi se osigurala koherentnost donošenja odluka tri URŽ-a. Pravni lijekovi dostupni prema ZJN ne pokrivaju koncesije i JPP. Pravni okvir za sistem pravnih lijekova za koncesije i JPP nije usklađen sa zakonodavstvom EU.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. Nadležni organi treba da ojačaju kadrovkse i tehničke kapacitete URŽ-a kako bi u potpunosti omogućili da se bave svojim zadacima, a u skladu sa ZJN, uključujući i objavljivanje svojih odluka.
2. URŽ treba da uvede formalan koordinacioni mehanizam kojim obezbjeđuje jedinstvenost i koherentnost donošenja odluka u sva tri svoja ureda.
3. Nadležna tijela za odlučivanje treba da uspostave efikasan sistem revizije za odluke koje se donose u postupcima vezanim za dodjelu koncesija i projekata JPP.
4. Odluke URŽ-a donesene prije 2015. trebalo bi objaviti.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. Način objavljivanja odluka URŽ-a treba da sadrži opciju za pretraživanje teksta koja omogućava pregledanje vlastitih odluka po predmetima, ključnim riječima ili zakonskim odredbama.

#### Ključni zahtjev: Ugovorni organi su adekvatno kadrovski popunjeni imaju na raspolaganju neophodne resurse, i vrše svoj rad u skladu sa važećim propisima i priznatom dobrom praksom, u interakciji sa otvorenim i konkurentnim tržištem snabdijevanja.

Vrijednosti indikatora kojima se procjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u odnosu na ovaj ključni zahtjev prikazane su u nastavku i upoređene sa regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora na Zapadnom Balkanu. Raspon se formira na osnovu vrijednosti koje su dodijeljene najslabijem i najuspješnijem izvršiocu za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Efikasnost, nediskriminacija, transparentnost i jednak tretman u postupcima javnih nabavki |  |  |  |  |  |  |
| Dostupnost i kvalitet podrške ugovornim organima i ekonomskim operatorima radi jačanja profesionalizacije procesa nabavke |  |  |  |  |  |  |

Legenda: Vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

Princip 13: Poslovi javnih nabavki u skladu su sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, proporcionalnosti i transparentnosti, i istovremeno obezbjeđujU najefikasnije korištenje javnih sredstava i najbolje iskorištavanje savremene tehnike i metode nabavke.

ZJN predviđa objavljivanje planova nabavki na internet stranici ugovornog organa[[792]](#footnote-792). Međutim, u praksi ova obaveza ne može uvijek biti ispunjena zbog činjenice da svi ugovorni organi nemaju internet stranicu. sti problem se odnosi na obavezu objavljivanja aneksa ugovora koje se javlja tokom faze implementacije ugovora. Prenosom objava o planovima nabavki i aneksiranju ugovora sa pojedinačnih internet stranica ugovornih organa na centralizovani portal za javne nabavke, kojom upravlja AJN može premostiti ovaj jaz i značajno povećati transparentnost planiranja nabavki i implementacije ugovora.

Nadalje, *ex post* monitoring aktivnosti koje vrši AJN[[793]](#footnote-793), kao i identificirani slučajevi loše kvalitete planova za javne nabavke (npr. neprecizna formulacija i nedostatak informacija vezi sa predmetom nabavke), čime se umanjuje efikasnost procesa planiranja i, kao posljedica toga, ugrožava efikasna upotreba javnih sredstava. Ne izdaju se smjernice o predmetu preliminarne analize tržišta ili konsultacija, kako bi se omogućilo ugovornim vlastima da bolje definirau svoje potrebe.

Primjenjiva podzakonska rješenja praktično ne pružaju stav o predmetu provođenja ugovora i *de* *facto* ostavlja ovu važnu fazu procesa javnih nabavki u cjelini na diskreciju ugovornih organa. Ugovorni organi su obavezni izvještavati samo o postupku u AJN-u, a jedini relevantni dio provođenja uredbe se odnosi na objavljivanje izmjena ugovora o nabavci[[794]](#footnote-794), ali su suštinski aspekti postupka implementacije ugovora ostaju neriješeni.

Iako je upotreba centraliziranih nabavki pokrivena zakonodavstvom koja je trenutno na snazi799, u praksi se takva centralizirana nabavka još uvijek ne odvija. Strategija predviđa stvaranje pilot projekta za uspostavljanje i implementaciju centralnih nabavnih tijela na kantonalnom nivou kako bi se procijenila spremnost za stvaranje centraliziranog tijela za nabavke na državnom nivou.[[795]](#footnote-795)

Od ugovora dodijeljenih u 2015. godini, 21% je dodijeljeno putem procedure pregovora bez objavljivanja obavještenja o ugovoru[[796]](#footnote-796). Iako je upotreba ove netransparentne procedure problematična, njegova upotreba značajno je smanjena u odnosu na stanje iz 2014. godine, kada je za samo 50,4% dodijeljenih ugovora prethodno bilo objavljeno obavještenje[[797]](#footnote-797). Preliminarni podaci za 2016. godinu ukazuju na dalje smanjivanje primjene ovog postupka: 1 554 ugovora zaključeno je po pregovaračkom postupku bez objavljivanja. Ukupna vrijednost ovih ugovora iznosila je 258 mili[[798]](#footnote-798)ona KM (EUR 130 miliona), što predstavlja samo 10,2% svih zaključenih ugovora[[799]](#footnote-799).

Postoji kontinuiran pozitivan trend u upravljanju i razvoju centralnog portala javnih nabavki od strane AJN (https://www.ejn.gov.ba/). Portal prikuplja podatke od više od 95% svih ugovornih organa u zemlji i omogućava pregled obavještenja o nabavkama i obavještenja o dodjeli ugovora; sistem je dizajniran da dozvoli pretraživanje od strane konkretnog ugovornog organa ili ekonomskog operatora. Napori AJN-a na održavanju portala su korisni za sveobuhvatnu transparentnost poslovanja javnih nabavki i širu dostupnost informacija. Upotreba elektronskih nabavki je proširena kako bi se omogućilo preuzimanje tenderske dokumentacije; 2016. godini uveden je modul e-aukcije, te je korišten u 30 procedura te godine. Neko vrijeme tokom 2017. godine, modul e-aukcije nije mogao biti korišten zbog tehničkih problema.

Identificirane nepravilnosti[[800]](#footnote-800)804 odnose se na sve faze vršenja javnih nabavki. U početnoj fazi najčešće utvrđene greške bile su u vezi sa odabirom postupka nabavke, procjenom vrijednosti ugovora i utvrđivanjem finansijskog praga, neuspjehom usvajanja plana nabavke podržanih raspoloživim sredstvima, nepreciznom definicijom predmeta nabavke i lošim vremenom pokretanja postupka javne nabavke. Nalazi VRI-a su uputili i na određene netransparentne i diskriminatorne prakse, kao što je nastavak saradnje sa bivšim dobavljačima i nakon isteka ugovora, ili nametanje previše restriktivnih kriterija u obavještenju o tenderu, što dovodi do toga da je određeni proizvođač favorizovan.

Vrijednost indikatora 'Efikasnost, nediskriminacija, transparentnost i jednak tretman u postupcima javnih nabavki' je 0.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Efikasnost, nediskriminacija, transparentnost i jednak tretman u postupcima javnih nabavki** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri u kojoj mjeri su postupci javnih nabavki u skladu sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, proporcionalnosti i transparentnosti, uz istovremeno obezbjeđivanje najefikasnijeg korištenja javnih sredstava. On mjeri učinak u planiranju i pripremi javnih nabavki, transparentnosti i konkurentnosti korištenih procedura, te u kojoj se mjeri primjenjuju savremeni pristupi i alati i kako se postupa sa ugovorima nakon što su zaključeni. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | **0** | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| **Planiranje i pripremanje postupka javne nabavke** | | | | | | |  | |
| 1.Dužna pažnja posvećena procesu planiranja | | | | | | | 0/5 | |
| 2. Prisustvo i korišćenje metoda procjene troškova i budžetiranja | | | | | | | 1/2 | |
| 3. Uočen je kvalitet tenderske dokumentacije od strane ugovornih autoriteta i ekonomskih operatora (%) | | | | | | | 1/4 | |
| **Konkurentnost i transparentnost izvršenih procedura** | | | | | | | | |
| 4. Uočena pravičnost procedura, očima preduzeća (%) | | | | | | | 4/4 | |
| 5. Ugovori koji se dodeljuju konkursnim procedurama (%) | | | | | | | 2/5 | |
| 6. Ugovori koji se dodjeljuju samo po nabavnoj cijeni (%) | | | | | | | 0/5 | |
| 7. Prosječan broj podnesenih tendera po konkursnoj proceduri (2.5 ponude za roba i usluga i 2,97 ponude za nabavku radova) | | | | | | | 1/3 | |
| 8. Ugovori koji se dodjeljuju kada je jedan ponuđač podnio tender (%) | | | | | | | 0/2 | |
| **Primjena modernih metoda nabavke** | | | | | | | | |
| 9. Adekvatnost regulatornog okvira i korištenje okvirnih sporazuma | | | | | | | 0/5 | |
| 10. Adekvatnost regulatornog i institucionalnog okvira i korištenje centralizovanih nabavki | | | | | | | 0/5 | |
| 11. Upliv e-nabavki u sistemu nabavke | | | | | | | 3/5 | |
| **Upravljanje ugovorom i praćenje učinka** | | | | | | | | |
| 12. Prisustvo mehanizama koji zahtijevaju i omogućavaju upravljanje ugovorom | | | | | | | 0/6 | |
| 13. Ankesije ugovora nakon dodjele (%) | | | | | | | 0/4 | |
| 14. Obim *ex post* evaluacije procesa nabavke i izvršavanja ugovora | | | | | | | 0/6 | |
| **Upravljanje rizicima za očuvanje integriteta sistema javnih nabavki** | | | | | | | | |
| 15. Postojanje osnovnih alata za očuvanje integriteta | | | | | | | 0/4 | |
| **Ukupno[[801]](#footnote-801)** | | | | | | | **12/65** | |

**Značajan udio ugovora i dalje se dodjeljuje bez korištenja transparentnih procedura, npr. putem procedure pregovora bez objavljivanja. Ugovornim organima nije dostupno nijedno uputstvo u vezi sa planiranjem nabavki i upravljanjem ugovorom. Potencijal centraliziranih nabavki još nije istražen, uprkos usvajanju relevantnih podzakonskih akata. Veća transparentnost i širi pristup informacijama postižu se brzim razvojem e-nabavki.**

Princip 14: Ugovorni organi i entiteti imaju odgovarajuće kapacitete i praktične smjernice i alate kako bi osigurali profesionalno upravljanje cjelokupnim ciklusom nabavki.

Nemogućnost AJN-a da obavlja obuku u skladu sa svojim obavezama prema ZJN predstavlja jednu od slabosti koje trenutno karakteriziraju oblast obuka o javnim nabavkama i stručne podrške ugovornim organima i ekonomskim operatorima u BiH. Uglavnom je utvrđeno da postoji velika potražnja za takvim obukama, s obzirom na činjenicu da su javne nabavke još uvijek relativno nova oblast koja zahtijeva temeljno znanje i razumijevanje specifičnog domaćeg zakonodavstva, kao i prakse EU i sudske prakse Evropskog Suda pravde. Pored toga, visoka je fluktuacija zaposlenih u ugovornim organima.[[802]](#footnote-802)

Prvi uočeni nedostatak sistema je da se ne prati nivo obrazovanja službenika za javne nabavke[[803]](#footnote-803). Štaviše, ZJN ne zahtijeva obavezno stručno usavršavanje i razvoj.

Drugo, nije proveden sistem obuke službenika za nabavke, a kako je predviđeno u AJN-i. AJN je pripremila relevantni Pravilnik o obukama službenika za javne nabavke, ali njegovo usvajanje ovisi o sporazumu MP i MFT na državnom nivou. Kao rezultat ovog pravnog vakuuma – i u odsustvu bilo kakve primjene propisa o finansiranju aktivnosti obuke - obuku uglavnom nude privatni pružaoci usluga. Sistem obuke privatnog sektora se zasniva na certificiranim trenerima za javne nabavke (čije su obaveze, certificiranje i obuka regulirani Pravilnikom o obuci certificirtanih trenera[[804]](#footnote-804)), ali ne nudi sistematski pristup ili koordinaciju aktivnosti obuke, njihov sadržaj niti module. U okviru projekta EU 'Jačanje sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini', u 2015. godini održano je 29 za 885 učesnika. Iste godine privatni pružaoci su proveli 60 obuka za 2.429 učesnika, a neke aktivnosti koje se tiču obuka pružile su agencije za državnu službu na državnom nivou, te FBiH i RS (20 obuka sa 690 učesnika)[[805]](#footnote-805).

Međutim, AJN nudi niz profesionalnih savjeta i aktivnosti podrške svim zainteresiranim stranama, kao što su *ad hoc* savjeti (putem dežurne linije i pisanim putem), kao i kompilaciju najčešće postavljenih pitanja i problematičnih pitanja, na primjer na temu tenderske dokumentacije. Od novembra 2016. godine, pružanje savjeta od strane AJN putem telefonske linije svedeno je na samo jedan dan sedmično (srijedom) na vremenski period od tri sata[[806]](#footnote-806) 810. Uzorci standardne tenderske dokumentacije datiraju od 2014. godine i još uvijek nisu ažurirani.

Sve u svemu, vrijednost indikatora 'Dostupnost i kvalitet podrške ugovornim organima i ekonomskim operatorima radi jačanja profesionalizacije procesa nabavke' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Dostupnost i kvalitet podrške ugovornim organima i ekonomskim operatorima radi jačanja profesionalizacije procesa nabavke** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri dostupnost i kvalitet pružene podrške ugovornim organima i ekonomskim operatorima kako bi razvili i poboljšali znanje i profesionalne vještine službenika za nabavke, i savjetovali ih pri pripremi, vođenju i upravljanju postupcima javnih nabavki. Ovu podršku obično pruža centralna institucija za nabavke.  Ovaj indikator ne mjeri direktno kapacitet ugovornih organa i tijela. To bi bilo nemoguće u okviru ove metodologije.  Procjena se odnosi na područje primjene mjera podrške (bez obzira da li su obuhvaćene sve važne faze ciklusa nabavki), njen stepen i njen kvalitet i relevantnost za praktičare (u smislu da li pruža korisne, praktične smjernice i primjere)). Ankete ugovornih organa i ekonomskih operatora se koriste da bi se utvrdila relevantnost i praktična primjenjivost podrške. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| **Dostupnost i kvalitet priručnika, smjernica, standardnih tenderskih dokumenata i drugih operativnih alata** | | | | | | | | |
| 1. Dostupnost i kvalitet priručnika i smjernica | | | | | | | 1/5 | |
| 2. Dostupnost i kvalitet standardne tenderske dokumentacije, standardnih obrazaca i standardnih modela ugovora | | | | | | | 1/5 | |
| **Dostupnost i kvalitet obuka i savjetodavne podrške** | | | | | | | | |
| 3. Pristup kvalitetnoj obuci za osoblje angažovano na procesima javnih nabavki | | | | | | | 2/5 | |
| 4. Dostupnost savjeta i podrške za ugovorne organe i ekonomske operatore | | | | | | | 3/5 | |
| **Otkazani postupci nabavke** | | | | | | | | |
| 5. Otkazani postupci nabavke (%) | | | | | | | 5/5 | |
| **Ukupno[[807]](#footnote-807)** | | | | | | | **12/25** | |

**Nivo obrazovnih i profesionalnih kvalifikacija službenika za nabavku u ugovornim organima se ne prati. Obuka za javne nabavke se u potpunosti oslanja na inicijativu i finansiranje privatnih organizacija, ali nije koordinirana niti je redovna. Nedostaje sistematičan i koherentan pristup sadržaju i obimu obuke. Usvajanje Pravilnika o obuci službenika za javne nabavke, koje je od suštinskog značaja za AJN, da može da ispuni važne zadatke koji se tiču obuka, je u stagnaciji. Sve u svemu, AJN pruža redovnu, *ad hoc* savjetodavnu podršku ugovornim organima i ekonomskim operatorima.**

Ključne preporuke

**Kratkoročne (1–2 godine)**

1. Nadležni organi bi trebali finalizirati donošenje Pravilnika o obuci službenika za javne nabavke.
2. AJN treba da obijezbedi dodatna usmjerenja ili regulativu (npr. u obliku Uputstva ili Pravilnika) o provođenju preliminarne analize tržišta, planiranja nabavki i upravljanja ugovorima.

**Srednjoročne (3–5 godina)**

1. AJN i drugi nadležni organi trebaju provesti i pratiti sistem redovne obuke službenika za javne nabavke.
2. AJN treba da izradi i predloži amandmane na ZJN kako bi bile uklonjen odredbe o obaveznim domaćim preferencijama i isključivoj primjeni kriterija najnižih cijena kao kriterija za dodjelu ugovora.
3. Objavljivanje planova nabavki aneksiranja ugovora treba prenijeti na centralni portal za javne nabavke kojim upravlja AJN.

### Eksterna revizija

#### Ključni zahtjev: Ustavni i zakonski okvir garantiraju nezavisnost, mandat i organizaciju vrhovne revizorske institucije da samostalno izvršava svoj mandat u skladu sa standardima koji se primjenjuju na reviziorski rad, omogućavajući visokokvalitetne revizije koje utiču na funkcioniranje javnog sektora.

Vrijednosti indikatora kojima se procjenjuje učinak Bosne i Hercegovine u odnosu na ovaj ključni zahtjev prikazane su u nastavku i upoređene sa regionalnim prosjekom i rasponom vrijednosti istih indikatora na Zapadnom Balkanu. Raspon se formira na osnovu vrijednosti koje su dodijeljene najslabijem i najuspješnijem izvršiocu za dati indikator.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Nezavisnost vrhovne revizorske institucije |  |  |  |  |  |  |
| Efikasnost sistema eksterne revizije |  |  |  |  |  |  |

Legenda: Vrijednost indikatora Regionalni opseg Regionalni prosjek

Analiza principa

Princip 15: Utvrđena je nezavisnost, mandat i organizacija vrhovne revizorske institucije, te su zaštićeni ustavnim i zakonskim okvirima, i poštovani u praksi.

Ustavi ne osnivaju VRI. Funkcionalna, operativna i finansijska nezavisnost, mandat i organizacija regulirani su Zakonom o reviziji institucija BiH (2006.), Zakonom o reviziji javnog sektora RS (2005. i 2014.), Zakonom o reviziji institucija FBi, i Zakonom o reviziji javne uprave i institucija u BD BiH (2008., 2014. i 2016. godine). Niti zakoni o VRI, niti drugi zakoni ne regulirajuu zaštitu institucija od strane Vrhovnog suda protiv miješanja u njihovu nezavisnost.

Glavni i zamjenici četiri VRI imenuju se na mandat od sedam godina, bez mogućnosti ponovnog imenovanja.

Osim Zakona o VRI BD, Zakoni o VRI osiguravaju finansijsku nezavisnost VRI[[808]](#footnote-808)812. VRI podnose svoj nacrt budžeta nadležnoj komisiji odgovarajućih zakonodavnih tijela i, nakon odobrenja, relevantnom Ministarstvu finansija i trezora, koji će zatim biti inkorporiran u odgovarajuće budžete. Tokom proteklih godina Parlamentarna skupština na državnom nivou, Narodna skupština RS, Parlament FBiH i Skupština BD (u daljem tekstu: parlamenti) i četiri VRI suuzeli u obzir mjere štednje koja su neophodne za cijelu javnu upravu. Međutim, finansijska nezavisnost VRI FBiH je prekršena. Ministarstvo finansija FBiH je izmijenilo budžet VRI za 2017. godinu, što je odobrila parlamentarna komisija, a u praksi ovo ministarstvo kontrolira izvršenje budžeta VRI FBiH[[809]](#footnote-809).

VRI imaju dovoljno širok mandat. Revizija interesa države, FBiH i BD u pravnim licima ograničena je za VRI na ona tijela u kojima VM, Vlada FBiH ili Vlada BD imaju više od polovine kvota ili akcija. VRI RS je ovlaštena da vrši reviziju javnih institucija, kao i javnih i drugih preduzeća u kojima RS poseduje bilo koliki direktni ili indirektni vlasnički udio[[810]](#footnote-810).

VRI su ovlašteni da provedu finansijske revizije tre revizije usaglašenosti i učinka[[811]](#footnote-811). Izvještaji revizije prosljeđuju se subjektima revizije na njihove komentare. VRI podnose svoje izvještaje svojim parlamentima[[812]](#footnote-812). U 2016. godini VRI su dostavili ukupno 241 izvještaj o reviziji[[813]](#footnote-813) parlamentima, i objavili ih na svojim internet stranicama. Objavljeni izvještaji uključuju obavezne izvještaje o finansijskoj reviziji, izvještaj o reviziji konsolidovanog budžeta, izvještaje o reviziji učinka; i izvještaje o reviziji primjene preporuka. Izvještaji o finansijskoj reviziji obuhvataju nalaze i zaključke o poštovanju zakona i propisa. Za budžetsku godinu 2016, izvještaji o finansijskoj reviziji VRI-a počinju da uključuju odvojena mišljenja o pouzdanosti finansijskih izvještaja i usklađenosti sa zakonima i propisima u skladu sa novim standardom Međunarodne organizacije VRI za reviziju usklađenosti (ISSAI 4000)[[814]](#footnote-814). Zakoni o VRI isto tako predviđaju posebne revizije na zahtjev Parlamenta[[815]](#footnote-815). U 2016. godini, samo DRI na državnom nivou primio je zahtjev za takvu reviziju[[816]](#footnote-816).

Zakoni o VRI garantuju pristup prostorijama i informacijama[[817]](#footnote-817). U posljednje dve godine nije bilo poricanja ili ograničenja rada VRI.

Građani BiH nemaju puno povjerenja u političku nezavisnost VRI. Samo 16% građana koji su odgovorili na istraživanje Balkanskog barometra 2017. godine[[818]](#footnote-818) su se u potpunosti ili su pokazali tendenciju ka mišljenju da su VRI nezavisni od političkog uticaja.

S obzirom na nedostatak ustavne i pravne zaštite od strane Vrhovnog suda, kao i percepcije građana, vrijednost indikatora 'Nezavisnost vrhovne revizorske institucije' je 2.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nezavisnost vrhovne revizorske institucije** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri stepen do kojeg se vrši eksterna revizija od strane vrhovne revizorske institucije (VRI), kao i u kojoj mjeri se međunarodno priznati uslovi za efikasno funkcioniranje VRI nalaze u zakonu i praksi. | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | **2** | | 3 | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Ustavna i zakonska nezavisnost VRI | | | | | | | 1/4 | |
| 2. Organizaciona i upravljačka nezavisnost VRI | | | | | | | 3/5 | |
| 3. Adekvatnost mandata VRI i usklađivanje sa međunarodnim standardima Vrhovne revizorske institucije (MSVRI) | | | | | | | 3/3 | |
| 4. Pristup informacijama i prostorijama | | | | | | | 1/1 | |
| 5. Percepcija nezavisnosti VRI prema stanovništvu (%) | | | | | | | 0/3 | |
| **Ukupno[[819]](#footnote-819)** | | | | | | | **8/16** | |

**Institucije su osnovane, iako njihova nezavisnost, mandat i organizacija nisu ustanovljene ustavima entiteta, ali su dobro definirani u zakonima o VRI. Međutim, to nije zaštitilo VRI FBiH od kršenja njegove finansijske nezavisnosti od strane MF FBiH. Nijedan Vrhovni sud nije zakonski zaštitio nezavisnost VRI. Građani BiH ne smatraju VRI slobodnim od političkog uticaja.**

Princip 16: Vrhovna revizorska institucija primenjuje standarde na neutralan i objektivan način kako bi osigurala visokokvalitetne revizije, što pozitivno utiče na funkcioniranje javnog sektora.

Na osnovu vlastitih zakona, VRI sarađuju putem KO. Zakon o reviziji institucija BiH utvrđuje osnivanje i odgovornosti KO. Svrha je da se uspostave direktive i uputstva za reviziju, razmjena profesionalnih iskustava i organiziranje i koordinacija razvojnih aktivnosti. KO predstavlja važno sredstvo za zajednički razvoj revizorskih standarda i smjernica

Pored obaveznih revizija, VRI FBiH i VRI RS imaju veoma široke nadležnosti, što obuhvata oko 2 000 revizijskih subjekata u Federaciji i oko 950 u RS.

VRI vrše sve vrste revizija: finansijsku, reviziju usklađenosti i učinka. U 2016. godini VRI su izvršile 274 revizije, kako je prikazano u Tabeli 12.

**Tabela 12. Broj revizija u 2016.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Bosna i Hercegovina** | **Federacija Bosne i Hercegovine** | **Republika Srpska** | **Brčko**  **distrikt** | **Ukupno** |
| **Obavezne finansijske revizije/revizije usklađenosti** | 74 | 20 | 25 | 28 | 148 |
| **Neobavezne finansijske revizije/revizije usklađenosti** | 1 | 31 | 43 | Nije  primjenjivo | 74 |
| **Revizije učinka** | 4 | 5 | 6 | 1 | 17 |
| **Daljnje revizije** | 1 | 1 | 33 | Nije  primjenjivo | 35 |
| **Ukupan broj revizija** | **80** | **57** | **107** | **29** | **274** |

Izvor: Vrhovne revizorske institucije

Sve obavezne (finansijske) revizije uključuju mišljenja revizije kako ih definirau MSVRI i podnose se odgovarajućim parlamentima.

Uglavnom zbog ograničenih resursa, razvoj revizija učinka je spor i broj revizija učinka je oko pet godišnje u svakoj VRI[[820]](#footnote-820). U 2016. godini, broj revizija učinka pokrivao finansijska pitanja i nije se fokusirao na oblast razvojnih politika. Objavljeni izvještaji o reviziji učinka raspravljaju se na Skupštini državnog nivoa, ali nisu privukli punu pažnju niti parlamenata niti entitetskih civilnih društava.

VRI imaju jedan priručnik za finansijske revizije i reviziju usklađenosti i jedan za reviziju učinka U periodu 2013. - 2016. U bliskoj saradnji sa Švedskom nacionalnom kancelarijom za reviziju (SNAO), radna grupa sa predstavnicima VRI BiH, VRI FBiH i VRI RS nadograđivale su Priručnik o finansijskoj reviziji (uključujući usklađenost) za sve faze procesa revizije (planiranje, implementacija i izveštavanje) u skladu sa MSVRI. Neke izmjene se odnose na pripremu dva odvojena revizorska mišljenja o finansijskim izvještajima i o usaglašenosti. Radna grupa će ažurirati priručnik za uključivanje promjena u MSVRI koji su usvojeni tokom XXII Međunarodnog kongresa VRI u decembru 2016. Priručnik o reviziji učinka odražava pristup revizije prema MSVRI, ali još nije u potpunosti konzistentan s njima. Sve VRI, osim BD VRI, uspostavile su jedinice za metodologiju i kontrolu kvaliteta.

Pod pokroviteljstvom KO, VRI su razvili procedure kontrole kvaliteta i osiguranja sa kontrolnim listama., Ove procedure su nadograđene 2016 godine, u saradnji sa SNAO. Državna VRI je uspostavila i posebnu jedinicu za kontrolu kvaliteta revizija učinka. Kontrola kvaliteta na nivou tima funkcionirala je 2016. godine. Unutrašnju nezavisnu kontrolu kvaliteta revizija izvršili su Odeljenja za metodologiju i kontrolu kvaliteta VRI, ali nedostatak resursa spriječio je osiguranje kvaliteta funkcioniranja procedura za kontrolu kvaliteta. Nema izvještaja koji se odnose na ishod procedura kontrole kvaliteta[[821]](#footnote-821).

VRI nadgledaju provođenje revizorskih preporuka od strane revizora, ali svi VRI ne primjenjuju sistematski monitoring oba tipa revizije, tj. kombiniranu finansijsku/ reviziju usaglašenosti i reviziju učinka.

Za 2012. i 2013. godinu 31% i 32%[[822]](#footnote-822) ukupnog broja preporuka prihvaćenih od strane revizorskih institucija VRI BiH, VRI FBiH i VRI RS implementirane su do kraja naredne godine. Ograničeni podaci dostupni za 2014., 2015. i 2016. godinu pokazuju da je nivo i dalje nizak, posebno u VRI FBiH, gdje se navodi da je samo 23% preporuka za finansijsku reviziju primijenjeno u 2015. godini[[823]](#footnote-823). Pored toga VRI BiH (50% -60% ) i VRI RS (54%) izvještavaju o nezadovoljstvu implementacijom preporuka u institucijama u kojima je izvršena revizija. Prema VRI-ima, nespremnost menadžera je glavni faktor za nizak nivo njihovog provođenja.

Odbor za finansije i budžet Parlamentarne skupštine BiH, Zajednički komitet zadužen za reviziju Parlamentarne skupštine Federacije, Odbor za reviziju Narodne skupštine RS i Odbor za budžet Skupštine BD imaju interne propise o postupanju prema izvještajima VRI.

Komiteti razmatraju revizorske izvještaje VRI[[824]](#footnote-824) na saslušanjima sa subjektima revizije i sačinjavaju izvještaje sa preporukama zasnovanim na radu VRI. Skupštine državnog nivoa i RS pripremaju zaključke o o nalazima finansijske revizije VRI i preporukama za reviziju, iako samo Skupština državnog nivoa radi na nalazima i preporukama revizije učinka.

Građani BiH nemaju puno povjerenja u VRI. Samo 22% građana koji su odgovorili na anketu provedenu u sklopu Balkanskog barometra iz 2017. godine potpuno su se složili ili pokazali tendenciju da se slože sa mišljenjem da VRI zaslužuju povjerenje. I povjerenje građana u pravosuđe i parlamente je nisko: povjerenje u sudove dostiglo je skoro23%, a povjerenje u parlamente 16%.

Na pitanje da li su VRI institucije koje mogu efikasno nadgledati Vladu i tražiti njenu odgovornost, 29% građana BiH koji su odgovorili na anketu provedenu u okviru Balkanskog barometra potpuno su se složili, ili su pokazali tendenciju da se slože sa takvim mišljenjem. Ocjena drugih nadzornih tijela, kao što su skupštine (29%) i ombudsmeni (27%), bile su uporedive sa rezultatima VRI. Sa druge strane, povjerenje građana u organizacije civilnog društva kao efikasan mehanizam kontrole bilo je veće, i dostiglo 37%.

S obzirom na ove faktore, vrijednost indikatora 'Efikasnost sistema eksterne revizije' je 3.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Efikasnost sistema eksterne revizije** | | | | | | | | |
| Ovaj indikator mjeri stepen do kojeg eksterne revizije doprinose poboljšanom upravljanju javnim finansijama i kako vrhovna revizorska institucija primjenjuje standarde u cilju osiguranja kvalitetne revizije(npr. kroz svoje priručnike i sistem osiguranja kvaliteta). | | | | | | | | |
| Opća vrijednost indikatora |  | 0 | 1 | 2 | | **3** | 4 | 5 |
|  | | | | |  | | | |
| **Podindikatori** | | | | | | | **Bodovi** | |
|  | | | | | | |  | |
| 1. Ostvarivanje mandata eksterne revizije | | | | | | | 4/6 | |
| 2. Usklađenost metodologije revizije sa MSVRI | | | | | | | 5/6 | |
| 3. Kontrola kvaliteta i osiguranje kvaliteta revizija | | | | | | | 4/6 | |
| 4. Implementacija preporuka VRI | | | | | | | 0/6 | |
| 5. Korišćenje izvještaja VRI od strane zakonodavca | | | | | | | 5/6 | |
| **Ukupno[[825]](#footnote-825)** | | | | | | | **18/30** | |

**Iako VRI imaju ograničene resurse, svi oni obavljaju svoje obavezne revizije u skladu sa MSVRI. Ipak, efikasnost njihovog rada još uvijek nije visoka. Nivo implementacije preporuka Vlade je i dalje nizak. Građani BiH ne smatraju VRI kao kontrolne institucije koje mogu efektivno pozivati Vladu na odgovornost građanima.**

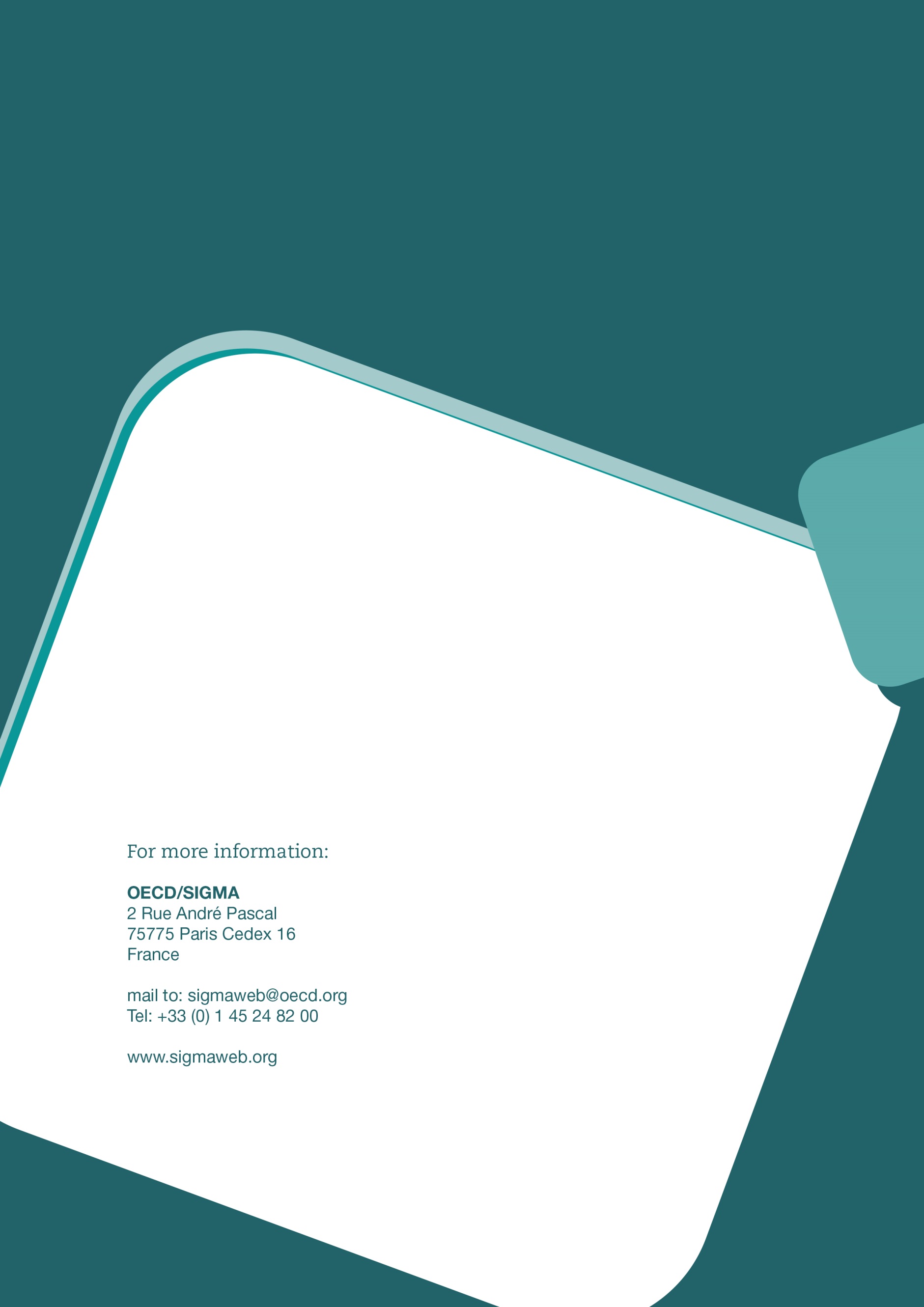
***Ključne preporuke***

**Kratkoročne (1-2 godine)**

1. VRI i KO trebaju blisko da sarađuju sa Parlamentarnom skupštinom na državnom nivou, Skupštinom RS, Parlamentom FBiH, Skupštinom BD-a i entitetima da organiziraju kampanje podizanja svijesti kako bi se poboljšala stopa implementacije preporuka revizije.
2. VRI treba sistematski, na godišnjoj osnovi, da bilježe preporuke revizije koje su donesene, prihvaćene i implementirane, a zatim analiziraju razloge za neprihvatanje i neprovođenje preporuka. Ove aktivnosti bi omogućile VRI da steknu bolje razumijevanje osnovnih uzroka niske stope primjene preporuka revizije.
3. VRI i KO treba da revidiraju svoje postupke kontrole kvaliteta i osiguranja kvaliteta, i teže ka efikasnijoj organizaciji aktivnosti revizije kako bi postigli bolje rezultate, uzimajući u obzir ograničene strukturne resurse raspoložive za ove aktivnosti.
4. VRI i KO treba da proaktivno komuniciraju sa medijima i širom javnošću, kako bi objasnili rezultate revizije i dodatno objasnili njihovu ulogu, putem konkretnih primjera izvršene revizije.

**Srednjoročne (3-5 godina)**

1. VRI FBiH i VRI RS trebaju analizirati načine povećanja obuhvata njihovog mandata, uzimajući u obzir njihove ograničene resurse. Ponovno razmatranje potrebe za godišnjim revizijama postojećih obaveznih predmeta, trebalo bi da čini dio ove analize.



**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.**

1. OECD (2017), *Principi javne uprave*, OECD, Pariz: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\_Edition-2017\_ENG.pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. OECD (2017), *Metodološki okvir Principa javne uprave*, OECD Izdavaštvo, Pariz. Ova metodologija predstavlja dodatno razrađenu detaljnu specifikaciju indikatora koji se koriste za mjerenje stanja u odnosu na Principe javne uprave. [↑](#footnote-ref-2)
3. OECD (2015), Izvještaj o mjerenju početnog stanja*: Bosna i Hercegovina*, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Bosnia and Herzegovina*, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-4)
5. Operativni plan za RJU, zajedno sa rokovima, izrađen je i usaglašen 2016. godine. Ovaj proces je podržan i u okviru Reformske agende za period 2015. - 2018., koju su usaglasili i usvojili svi nivoi vlasti 2015. godine. VM je usvojilo Reformsku agendu 10. juna 2015. godine, Vlada FBiH 27. jula 2015. godine, a Vlada RS 23. jula 2015. godine. [↑](#footnote-ref-5)
6. VM, Vlada RS i Vlada FBiH (2006), *Strategija* *reforme javne uprave Bosne i Hercegovine* (Strategija RJU). [↑](#footnote-ref-6)
7. VM, Vlada RS, Vlada FBiH i Vlada BD (2011), *Revidirani akcioni plan 1 Strategije* *RJU* (RAP1). [↑](#footnote-ref-7)
8. Obavijest o zaključcima VM, Odluka br. 05-07-1-1724-15/15 od 10.7.2015.; Zaključak vlade FBiH, Odluka br. 865/2015 od 9. jula 2015.; Zaključak vlade RS, br. 04/1-012-2-2523/15 od 5. novebra 2015.; i Zaključak vlade BD, Akt br. 01-11-1031DS-02/15 od 5. juna 2015. godine. [↑](#footnote-ref-8)
9. Odluka VM-a o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne uprave (PARCO), oktobar 2004. [↑](#footnote-ref-9)
10. Memorandum o razumijevanju (MoR) o uspostavi Fonda za reformu javne uprave između Odjela za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva, Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju, Ministarstva za razvoj i saradnju Holandije, Delegacije Evropske komisije u BiH, VM, vlade FBiH, vlade RS, vlade BD i MFT BiH, juli 2007. godine. [↑](#footnote-ref-10)
11. OECD (2017), *Principi javne uprave*, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\_Edition-2017\_ENG.pdf. [↑](#footnote-ref-11)
12. Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, usvojena na VM BiH, Odlukom br. 05-07-1-1724-15/15 od 10.7.2015.; na Vladi FBiH Odlukom br. 865/2015 od 9. jula 2015.; Zaključkom vlade RS, br. 04/1-012-2-2523/15 od 5. novembra 2015.; i Aktom vlade BD br. 01-11-1031DS-02/15 od 5. juna 2015. godine. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ibid. [↑](#footnote-ref-13)
14. Odluka VM o imenovanju predstavnika Institucija BiH u međuinstitucionalne radne strukture za izradu Strateškog okvira za RJU br. 05-07-1-1710-6/16 od 6. juna 2016.; Rješenje vlade FBiH o imenovanju predstavnika vlade FBiH u međuinstitucionalne radne strukture za izradu Strateškog okvira za RJU br. 04-05-128/2016 PO od 7. juna 2016.; Rješenje vlade RS o imenovanju predstavnika Republike Srpske u međuinstitucionalne radne grupe za izradu Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH, Službeni glasnik br. 47 od 13. juna 2016.; i Odluka vlade BD o imenovanju predstavnika Brčko distrikta u međuinstitucionalne radne grupe za izradu Strateškog okvira za RJU br. 01.11-0566LO-018/16 od 11. novembra 2016. godine. [↑](#footnote-ref-14)
15. VM je usvojilo Strategiju UJF na 87. sjednici održanoj 29. decembra 2016 godine; Vlada FBiH je usvojila Strategiju UJF 15. juna 2017. godine na 106. sjednici vlade FBiH; a Vlada BD je usvojila Strategiju UJF 5. juna 2017. godine, na 14. sjednici vlade BD. [↑](#footnote-ref-15)
16. OECD (2015), Izvještaj o mjerenju početnog stanja*: Bosna i Hercegovina*, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-16)
17. U BiH ne postoje centralni planski dokumenti za čitavu državu, niti jedinstvena uža vlada. Prioriteti u RJU su utvrđeni u samim dokumentima RJU. U srednjoročnim planskim dokumentima na državnom nivou BiH, te entitetskom i nivou BD, RJU je utvrđena kao prioritet, ili se spominju ciljevi vezani za RJU. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ditto. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ovaj procenat je izračunat na osnovu mjerila uključenih u RAP1, izuzev aktivnosti koje su procijenjene kao administrativne ili kao aktivnosti koje predstavljaju dio nekog procesa. Evo nekih primjera administrativnih ili aktivnosti u okviru nekog procesa: redovno održavanje i ažuriranje elektronskih baza podataka o zakonima i podzakonskim aktima, u cilju unapređenja saradnje i razmjene podataka između različitih nivoa vlade; afirmiranje primjene etičkog ili kodeksa ponašanja u praksi; zapošljavanje i obuka osoblja; te razvoj nove organizacijske strukture. [↑](#footnote-ref-19)
20. Kako država još uvijek nema novi planski dokument za RJU, vrijednost indikatora je podešena na "0". PARCO nastavlja provoditi aktivnosti iz Revidiranog akcionog plana 1, a procjenjuju da je već provedeno 69% aktivnosti planiranih u RAP-u 1. [↑](#footnote-ref-20)
21. Treba napomenuti da se ovim indikatorom procjenjuje brzina provođenja mjera za RJU koje se smatraju aktivnostima i reformama usmjerenim na razvoj javne uprave unutar iste godine. [↑](#footnote-ref-21)
22. Indikator se izračunava na osnovu Godišnjeg izvještaja o napretku za 2014., koji je pripremiko PARCO u saradnji sa drugim koordinatorima RJU i dostavio Vijeću ministara u martu 2015. godine. Predviđena je ukupno 41 jednokratna aktivnost u 2014. godini, ali su samo 3 u potpunosti provedene na svim nivoima uprave. Samo aktivnosti koje su provedene na svim nivoima uprave smatraju se implementiranim. Ako istu aktivnost nije proveo najmanje jedan nivo vlasti, smatra se da ona nije provedena. [↑](#footnote-ref-22)
23. Indikator za 2017. godinu se ne može izračunati, jer novi planski dokument za RJU još uvijek nije izrađen. Osim toga, kako u RAP-u 1 nisu utvrđeni novi rokovi za provedbu mjera, nemoguće je izračunati indikator na osnovu tog planskog dokumenta. [↑](#footnote-ref-23)
24. U Strategiji RJU i RAP-u 1, ciljevi u pogledu učinka nisu usklađeni sa utvrđenim cilejvima politika za RJU, te stoga nije moguće odrediti vrijednost za procenat ostvarenih ciljeva RJU. [↑](#footnote-ref-24)
25. Nisu izrađeni nikakvi novi planski dokumenti za RJU. Osim toga, u istekloj Strategiji RJU i RAP-u 1, ciljevi u pogledu učinka nisu usklađeni sa utvrđenim cilejvima politika za RJU. Stoga nije moguće odrediti vrijednost za procenat ostvarenih ciljeva RJU. [↑](#footnote-ref-25)
26. OECD (2017), *Metodološki okvir Principa javne uprave*, OECD Izdavaštvo, Pariz. Ova metodologija predstavlja dodatno razrađenu detaljnu specifikaciju indikatora koji se koriste za mjerenje stanja u odnosu na Principe javne uprave. [↑](#footnote-ref-26)
27. Principi u okviru ovog ključnog zahtjeva analizirani su kroz pristup kojim se u obzir uzima čitava država. Kada nisu dostupne informacije za čitavu državu, analiziraju se relevantni dokumenti ili informacije na nivou države BiH. [↑](#footnote-ref-27)
28. VM, Vlada RS i Vlada FBiH (2006), Strategija reforme javne uprave. [↑](#footnote-ref-28)
29. VM, Vlada RS, Vlada FBiH i Vlada BD (2011), RAP1. [↑](#footnote-ref-29)
30. Obavijest o Zaključcima VM, Odluka br. 05-07-1-1724-15/15 od 10. jula 2015. godine [↑](#footnote-ref-30)
31. Zaključak vlade FBiH, Rješenje br. 865/2015 od 9. jula 2015. godine. [↑](#footnote-ref-31)
32. Zaključak vlade RS, Rješenje br. 04/1-012-2-2523/15 od 5. jula 2015. godine. [↑](#footnote-ref-32)
33. Zaključak vlade BD, Akt br. 01-11-1031DS-02/15 od 5. juna 2015. godine [↑](#footnote-ref-33)
34. VM je usvojilo UJF Strategiju na 87. sjednici održanoj 29. decembra 2016 godine; Vlada FBiH je usvojila UJF Strategiju 15. juna 2015. godine na 106. sjednici vlade FBiH; Vlada BD je usvojila UJF Strategiju 5. juna 2017. godine, na 14. sjednici Vlade BD. [↑](#footnote-ref-34)
35. Strategija RJU je odobrena 2006. godine. [↑](#footnote-ref-35)
36. GPR Vijeća ministara za 2017. godinu obuhvata sljedeće četiri oblasti: izrada i koordinacija politika, javna služba i upravljanje ljudskim resursima, upravljanje javnim finansijama i pružanje usluga. [↑](#footnote-ref-36)
37. Kako rokovi za provedbu mjera iz RAP-a 1 nisu produženi kako bi obuhvatili i 2017. godinu, nije moguće procijeniti usklađenost strateških dokumenata RJU sa planom na nivou države BiH za 2017. godinu. [↑](#footnote-ref-37)
38. VM je usvojilo Program ekonomskih reformi (PER) za period 2017.-2019. na 89. sjednici održanoj 25. januara 2017. godine. [↑](#footnote-ref-38)
39. PER 2017.-2019. za BiH obuhvata UJF, a akcioni planovi za implementaciju prioriteta iz Izvještaja o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine obuhvataju javnu službu i upravljanje ljudskim resursima, kao i UJF [↑](#footnote-ref-39)
40. 'Reformski orijentirane aktivnosti' su ovdje definirane kao aktivnosti čiji je eksplicitni cilj provedba određenih reformi javnog sektora, za razliku od redovnih, tekućih aktivnosti vlade na pružanju usluga općenito, upravljanju finansijama, upravljanju ljudskim resursima, izvještavanju itd. [↑](#footnote-ref-40)
41. Tokom 2016. godine, PARCO je organizirao dvije konsultacije s javnošću o nacrtu srednjoročnog plana i nacrtu godišnjeg programa rada za 2016. godinu. Međutim, tokom izrade RAP-a 1 nisu organizirane javne konsultacije. Ova informacija je pružena tokom razgovora sa PARCO-m u okviru procesa procjene, www.parco.gov.ba. [↑](#footnote-ref-41)
42. Raspon konverzije bodova: 0-3=0, 4-7=1, 8-11=2, 12-15=3, 16-19=4, 20-23=5. [↑](#footnote-ref-42)
43. Odluka VM br. 05-07-1-1279-24/10 od 29. aprila 2010. godine. [↑](#footnote-ref-43)
44. Izvještaji su dostupni na internet stranici PARCO-a i u Službenom glasniku BiH br. 4/05, 33/07 i 85/10, http://parco.gov.ba/en/dokumenti/izvjestaji/izvjestaji-o-napretku-rju/. [↑](#footnote-ref-44)
45. U Strategiji RJU (str. 56) je predviđeno da će se godišnji izvještaj o ukupnom napretku i budućim izazovima prezentirati predsjedavajućem VM BiH, kao i da će biti javno dostupan. vlade FBiH, RS i BD razmatraju i odobravaju dijelove izvještaja koji se odnose na njih prije nego što PARCO finalizira izvještaj i dostavi ga VM BiH na odobrenje. [↑](#footnote-ref-45)
46. PARCO (2017), *Godišnji izvještaj o napretku* *–* *januar-decembar 2016*, Dio 1, 'Uvod i metodologija'*.* [↑](#footnote-ref-46)
47. Status implementacije ciljeva utvrđuje se analizom učinka na svakom nivou uprave u odnosu na sve zacrtane ciljeve. Prvo se izračunava procenat ostvarenih ciljeva na svakom nivou uprave. Potom se izračunava objektivni procenat implementacije za svaki nivo uprave. Zatim se izračunava prosjek dodavanjem procenata svih nivoa uprave, koji se dijeli sa ukupnim brojem nivoa uprave. Ovom metodologijm se pružaju informacije o učinku svakog od nivoa u odnosu na utvrđene ciljeve, ali se ne daju informacije o tome da li je jedan isti cilj proveden na svim nivoima uprave. [↑](#footnote-ref-47)
48. SIGMA je izračunala ovu stopu implementacije na osnovu ciljeva koji su ostvareni na svim nivoima do kraja 2016. godine. [↑](#footnote-ref-48)
49. PARCO (2017), *Godišnji izvještaj o napretku* *–* *januar-decembar 2016*, http://parco.gov.ba/en/dokumenti/izvjestaji/izvjestaji-o-napretku-rju/. [↑](#footnote-ref-49)
50. VM i vlade FBiH, RS i BD (april 2007.) "Zajednička platforma o principima i načinu implementacije Akcionog Plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH" (Zajednička platforma). [↑](#footnote-ref-50)
51. VM i vlade FBiH, RS i BD (2011), RAP1, Uvod*,* str. 16. [↑](#footnote-ref-51)
52. VM i vlade FBiH, RS i BD (april 2007.), Zajednička platforma, Dio VI, stav (1)/(g). [↑](#footnote-ref-52)
53. Koordinatori RJU su javni službenici koji su imenovani na svakom od nivoa vlade u BiH, a zaduženi su za kooordinaciju RJU na svom nivou. Odluka VM o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne uprave (PARCO), oktobar 2004; Rješenje vlade FBiH o imenovanju koordinatora RJU br. 79/2008 od 6.2.2008. godine; i Rješenje vlade RS br. 04-1-012-2493/06 od 13. decembra 2006. godine. [↑](#footnote-ref-53)
54. VM i vlade FBiH, RS i BD (april 2007.), Zajednička platforma, Dio VI, stav (2)/(c). [↑](#footnote-ref-54)
55. VM i vlade FBiH, RS i BD (2011), RAP1, Uvod*,* str. 16. [↑](#footnote-ref-55)
56. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5. [↑](#footnote-ref-56)
57. Memorandum o razumijevanju (MoR) o uspostavi Fonda za reformu javne uprave između Odjela za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva, Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju, Ministarstva za razvoj i saradnju Holandije, Delegacije Evropske komisije u BiH, VM, vlade FBiH, vlade RS, vlade BD i MFT BiH, juli 2007. godine. [↑](#footnote-ref-57)
58. VM, Vlada FBiH i Vlada RS (2006), Strategija reforme javne uprave, Dio VI, 'Upravljanje reformskim procesom'. [↑](#footnote-ref-58)
59. PARCO (januar 2017.), ’zvještaj o Fondu za RJU za period 1. januar - 31. decembar 2016’. [↑](#footnote-ref-59)
60. Ditto. [↑](#footnote-ref-60)
61. Raspon konverzije bodova: 0=0, 1-3=1, 4-5=2, 6-7=3, 8-9=4, 10=5. [↑](#footnote-ref-61)
62. VM i vlade FBiH, RS i BD (april 2007.), Zajednička platforma. [↑](#footnote-ref-62)
63. Ditto. [↑](#footnote-ref-63)
64. Prema informacijama koje je dostavio PARCO, na sastancima VM se raspravljalo o izvještajima PARCO-a i Fonda za RJU, kao i o izvještajima o napretku reforme javne uprave. Također su razmatrali implementaciju individualnih projekata, kao što su plan interoperabilnosti i program GIZ-a *(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)*. [↑](#footnote-ref-64)
65. VM i vlade FBiH, RS i BD (april 2007.), Zajednička platforma. [↑](#footnote-ref-65)
66. Odluka VM o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne uprave (PARCO), oktobar 2004; Rješenje vlade FBiH o imenovanju koordinatora RJU br. 79/2008 od 6. februara 2008. godine; Rješenje vlade RS br. 04-1-012-2493/06 od 13. decembra 2006. godine. [↑](#footnote-ref-66)
67. VM, vlade FBiH, RS i BD (2006), Strategija RJU, str. 55. [↑](#footnote-ref-67)
68. Šest ključnih oblasti politika su: strateško planiranje, koordinacija i izrada politika, javne finansije, upravljanje ljudskim resursima, upravni postupak, institucionalna komunikacija i e-Vlada. [↑](#footnote-ref-68)
69. Odluka o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne uprave pri Uredu predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, Službeni glasnik BiH, 4/05, 33/07 i 85/10. [↑](#footnote-ref-69)
70. Odluka VM o imenovanju državnog koordinatora za RJU donesena na 135. sjednici održanoj 12. decembra 2006. godine. [↑](#footnote-ref-70)
71. Rješenje vlade FBiH o imenovanju koordinatora RJU br. 79/2008 od 6. februara 2008. godine. [↑](#footnote-ref-71)
72. Rješenje vlade RS br. 04/1-012-2493/06 od 13. decembra 2006. godine. [↑](#footnote-ref-72)
73. Odluka vlade BD br. 33-001521/17 o privremenom imenovanju koordinatora RJU za BD. [↑](#footnote-ref-73)
74. PARCO je proglašeno odgovornom institucijom za implementaciju RJU. [↑](#footnote-ref-74)
75. Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS je proglašeno odgovornom institucijom za implementaciju RJU na nivou RS. [↑](#footnote-ref-75)
76. U BD je pozicija koordinatora RJU definirana u organizacionoj strukturi Ureda Gradonačelnika BD. [↑](#footnote-ref-76)
77. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5 [↑](#footnote-ref-77)
78. Odluka VM BiH o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH, Službeni glasnik BiH. 72/16. [↑](#footnote-ref-78)
79. OECD (2017), *Principi javne uprave*, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\_Edition-2017\_ENG.pdf. [↑](#footnote-ref-79)
80. Ovaj pristup omogućava poređenje vrijednosti indikatora iz izvještaja o napretku za 2015. i 2017. godinu, te se procjenjuje ostvareni napredak na državnom nivou od 2015. godine. U SIGMA Izvještaju o mjerenju početnog stanja iz 2015. godine, analiza i procjena u oblasti izrade i koordiniranja politika obuhvatile su samo državni nivo. [↑](#footnote-ref-80)
81. VM je usvojilo EU Akcioni plan za 2017. godinu na svojoj 93. sjednici održanoj 8. marta 2017. godine. [↑](#footnote-ref-81)
82. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između BIH i EU (SSP), član 71/3: '*Približavanje će se vršiti na osnovu programa koji će se usaglasiti između EU i BIH,* Službeni glasnik BiH br. 23/11 [↑](#footnote-ref-82)
83. Odluka VM BiH o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH, avgust 2016., Službeni glasnik BiH br. 72/16. [↑](#footnote-ref-83)
84. Odluka VM o formiranju radnih grupa za evropske integracije, maj 2017., Službeni glasnik BiH br. 34/17. [↑](#footnote-ref-84)
85. OECD (2015), I*zvještaj o mjerenju početnog stanja:* *Bosna i Hercegovina*, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-85)
86. Odluka Vlade RS o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizacji strategija i planova Vlade i upravnih tijela Vlade RS, 9. juni 2016. godine, Službeni glasnik RS, 50/16. [↑](#footnote-ref-86)
87. Procjenjuje se da je 27 od 56 zakonskih obaveza iz godišnjeg plana zakonodavnih aktivnosti VM-a za 2016. godinu preneseno u plan za 2017. godinu. [↑](#footnote-ref-87)
88. Korišten je uzorak od pet nedavno usvojenih sektorskih strategija na državnom nivou. [↑](#footnote-ref-88)
89. Omjer se izračunava kao procenat (0% je minimum, a 100% maksimum) koji pokazuje razlike između planiranih sredstava za pet posljednjih usvojenih strategija i sredstava koja su navedena u Srednjoročnom okviru rashoda (MTEF). Vrijednost ishoda indikatora predstavlja prosječni procenat za ovih pet strategija. U slučaju da nije moguće izračunati prosječni procenat zbog nedostatka finansijskih podataka u MTEF-u i/ili u svim ili nekim sektorskim strategijama, ovaj omjer iznosi 0%. [↑](#footnote-ref-89)
90. In the absence of a national EI plan in 2015, the indicator has been calculated by reviewing the EI-related commitments in the annual work programmes of the CoM for 2013 and 2014. [↑](#footnote-ref-90)
91. It was not possible to calculate the indicator value for 2017 based on the methodology used in 2015 because the structure and format of the Government programme has changed. It is not possible to identify all EI-related commitments in the Government work programmes for 2016 and 2017. However, based on the review of EI-related legislative commitments (draft laws) only, the estimated backlog was 58%; 18 of the 31 draft EI-related laws planned for approval according to the 2016 work programme were carried forward to the following year. [↑](#footnote-ref-91)
92. Smatra se da dostavljanje 'na vrijeme' znači dostavljanje u okviru proceduralnih kriterija koji su utvrđeni u jednom ili više propisa. [↑](#footnote-ref-92)
93. Uprava nije dostavila nikakve informacije za analizu. [↑](#footnote-ref-93)
94. Ditto. [↑](#footnote-ref-94)
95. Ditto. [↑](#footnote-ref-95)
96. It is estimated that 4 of the 23 laws adopted by the Parliament of BiH in 2015 were amended within a year of their adoption. [↑](#footnote-ref-96)
97. Oba doma Parlamenta su usvojila izmjene i dopune 'Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u Institucijama BiH' u maju i junu 2017. godine, kako bi se uvela RIA na državnom nivou. Međutim, ovi propisi nisu objavljeni, a implementacija još nije bila počela tokom perioda monitoringa. [↑](#footnote-ref-97)
98. 'Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u Institucijama BiH', Službeni glasnik BiH br. 11/05, 58/14 i 60/14. [↑](#footnote-ref-98)
99. OECD (2017), *Metodološki okvir Principa javne upraave*, OECD Izdavaštvo, Pariz. Ova metodologija predstavlja dodatno razrađenu detaljnu specifikaciju indikatora koji se koriste za mjerenje stanja u odnosu na Principe javne uprave. [↑](#footnote-ref-99)
100. Ova analiza obuhvata sve nivoe uprave, ali su vrijednosti indikatora koji su predstavljeni u okviru ovog ključnog zahtjeva izračunate na osnovu procjene na državnom nivou. [↑](#footnote-ref-100)
101. Ustav Bosne i Hercegovine: http://www.ohr.int/?page\_id=68220 [↑](#footnote-ref-101)
102. Predsjedništvo, kolektivni organ koji čine tri predstavnika konstitutivnih naroda BiH, predstavlja najvišu zakonodavnu vlast. Kao kolektivni organ šefova države, Predsjedništvo izvršava uloge u oblasti vanjske politike i odbrane, a također dostavlja prijedlog budžeta Parlamentarnoj skupštini BiH kada VM BiH pripremi nacrt. [↑](#footnote-ref-102)
103. Ključne funkcije CV definirane su u dokumentu OECD (2017), *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, str. 19, OECD (2017), Principi javne uprave, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\_Edition-2017\_ENG.pdf

     Ove funkcije su: koordiniranje pripreme sjednica vlade; osiguravanje poštivanja zakona; koordiniranje pripreme i odobravanja vladinih strateških prioriteta i programa rada; koordiniranje sadržaja prijedloga vladinih odluka koji se odnosi na politike, uključujući definiranje procesa pripreme politika i osiguravanje koherentnosti sa vladinim prioritetima; osiguravanje da politike budu priuštive i koordiniranje planiranja resursa u javnom sektoru; koordiniranje vladinih komunikacijskih aktivnosti kako bi se osigurala koherentnost vladinih poruka; praćenje učinka vlade kako bi se osigurala kolektivna učinkovitost vlade, kao i da vlada održava svoja obećanja data građanima; upravljanje odnosima vlade sa drugim dijelovima države (predsjednik, parlament); i koordiniranje pitanja EI. [↑](#footnote-ref-103)
104. Poslovnik o radu VM, juli 2003., Službeni glasnik BiH br. 107/03; Poslovnik o radu Vlade FBiH, Službeni list BiH br. 79/09; Poslovnik o radu Vlade Republike Srpske (PoR RS), Službeni glasnik RS br. 10/09; i Poslovnik o radu Vlade BD, april 2013., Službeni glasnik BD br. 9/13. [↑](#footnote-ref-104)
105. Odluka na državnom nivou BiH o godišnjem planiranju rada, praćenju i izvještavanju o radu u institucijama BiH br. 94/14, usvojena 18. novembra 2014. godine, Službeni glasnik BiH br. 94/14; Uredba Vlade FBiH o planiranju i praćenju rada Vlade, usvojena 23. oktobra 2014. godine, Službeni glasnik BiH br. 89/14; i Odluka Vlade RS o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizacji strategija i planova Vlade i upravnih tijela Vlade RS br. 04/1-012-2-1328/16, usvojena 9. juna 2016. godine, Službeni glasnik RS, br. 50/16. [↑](#footnote-ref-105)
106. PoR Vlade BD, april 2013., članovi 28. i 29., Službeni glasnik BD br. 9/13. [↑](#footnote-ref-106)
107. Odluka Vlade RS o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji strategija i planova Vlade i upravnih tijela Vlade RS br. 04/1-012-2-1328/16, usvojena 9.6.2016. godine, Službeni glasnik RS br. 50/16, Član 14. [↑](#footnote-ref-107)
108. U članu 14, dio 2 citirane Odluke Vlade RS o postupku planiranja, monitoringa i izvještavanja o realizaciji strategija i planova navodi se da prije pokretanja postupka pripreme strategije i strateškog dokumenta, nadležni organ je dužan pripremiti dokument o projektnim zadacima i dostaviti ga Vladi RS na razmatranje i odobrenje. U ovom dokumentu je potrebno obrazložiti potrebu za izradom strategije, navesti najvažnije crte strateškog dokumenta i opisati postupke pripreme metodologije i evaluacije, kao i konsultacija o strateškim planovima. [↑](#footnote-ref-108)
109. Uredba Vlade FBiH o planiranju i praćenju rada Vlade, usvojena u oktobru 2014., Član 4. [↑](#footnote-ref-109)
110. Izuzev BD, gdje pripremu plana zakonodavnih aktivnosti koordinira Zakonodavni ured. [↑](#footnote-ref-110)
111. Point conversion ranges: 0-2=0, 3-5=1, 6-9=2, 10-12=3, 13-14=4, 15-16=5. [↑](#footnote-ref-111)
112. Zakon o Vijeću ministara BiH od 17. jula 2013. godine, član 23., Službeni glasnik BiH, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08. [↑](#footnote-ref-112)
113. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, 7. mart 2003. godine, član 18., Službeni glasnik BiH, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09. [↑](#footnote-ref-113)
114. Odluka VM o Direkciji za evropske integracije (DEI) od decembra 2003., Član 3. [↑](#footnote-ref-114)
115. Od institucija CV se očekuje da definiraju i izvršavaju sljedeće funkcije u okviru EI: 1) svakodnevna opća koordinacija; 2) planiranje EI, uključujući utvrđivanje troškova reformi; 3) praćenje priprema za proces EI; koordiniranje transponiranja *acquisa*; 5) koordiniranje pomoći EU; i 6) koordiniranje pregovora u okviru EI. [↑](#footnote-ref-115)
116. ‘DEI Smjernice za izvještavanje u procesu evropskih integracija’ iz oktobra 2016.; Zaključak Vlade FBiH o usvajanju 'Smjernica za pripremu odgovora na pitanja iz Upitnika Evropske komisije'; RS 'Metodologija za izradu odgovora na pitanja iz Upitnika Evoprske komisije za pripremu mišljenja o zahtjevu za članstvo u Evropskoj uniji", koja je odobrena Naredbom Ministra za ekonomske odnose i regionalnu saradnju br. 17.03-020-1177-1/16 od 20. decembra 2016. godine. [↑](#footnote-ref-116)
117. BiH Odluka o procedurama u postupku usklađivanja zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU od 26. jula 2016. godine, Službeni glasnik BiH br. 75/16; FBiH Uredba o postupku usklađivanja zakonodavstva FBiH s pravnom stečevinom Evropske unije br. 2120/2016 od 12. avgusta 2016. godine, Službeni glasnik BiH br. 98/16; Odluka RS o postupku usklаđivаnjа zаkonodаvstvа Republike Srpske sа prаvnom tekovinom Evropske unije i prаvnim аktimа Sаvjetа Evrope br. 04/1-012-2-678/11 od 7. aprila 2011. godine, Službeni glasnik RS br. 46/11; 'Uputstva za popunjavanje uporednog prikaza usklađenosti nacrta i prijedloga pravnih propisa sa pravnom stečevinom EU i pravnim aktima Vijeća Evrope', Službeni glasnik BiH br. 102/14; 'Uputstva za popunjavanje Izjave o usklađenosti nacrta i prijedloga pravnih propisa sa pravnom stečevinom EU i pravnim aktima Vijeća Evrope' od 3. novembra2016. godine, Službeni glasnik BiH br. 102/14. [↑](#footnote-ref-117)
118. FBiH i BD koriste smjernice sa državnog nivoa, dok je RS usvojila posebnu 'Metodologiju za pripremu odgovora na pitanja iz Upitnika Evropske komisije kako bi se podržalo formulisanje mišljenja o zahtjevu za članstvo u EU' i 'RS metodologiju izvještavanja prema Institucijama EU u procesu EI' od 18. januara 2016. godine, br. 17-03-020-131/16. [↑](#footnote-ref-118)
119. Priručnici za prevođenje zakonodavstva EU dostupni su na državnom i nivou FBiH. RS je usvojila odluku o koordinaciji rada u procesu EI. [↑](#footnote-ref-119)
120. Odluka VM BiH o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH od 23. avgusta 2016., Službeni glasnik BiH, br. 72/16. [↑](#footnote-ref-120)
121. Akcioni planovi EU dostupni su na internet stranici DEI-ja,: http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/default.aspx?id=18183&langTag=bs-BAni%20plan\_Izvje%C5%A1taj%20za%20BiH%202015\_BHS%20-%20final%20(3).pdf [↑](#footnote-ref-121)
122. Akcioni plan RS za usklađivanje zakonodavstva RS sa pravnom tekovinom EU i pravnim aktima Savjeta Evrope, koji je usvojila Vlada RS u februaru 2016. godine Zaključkom br. 04/1-012-2-372/16 (akcioni plan se izrađuje od 2010.); Srednjoročni program prioriteta Brčko distrikta BiH u procesu evropskih integracija za period 2015. - 2020. od oktobra 2015. godine. [↑](#footnote-ref-122)
123. Posljednji izvještaj o praćenju provedbe mjera iz Akcionog plana za implementaciju prioriteta iz Izvještaja EU o BiH za 2016. godinu usvojen je 102. sjednici VM BiH održanoj 23. maja 2017. godine.; [↑](#footnote-ref-123)
124. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-5=1, 6-9=2, 10-13=3, 14-16=4, 17-18=5. [↑](#footnote-ref-124)
125. Ova analiza obuhvata sve nivoe uprave, ali su vrijednosti indikatora koji su predstavljeni u okviru ovog ključnog zahtjeva izračunate na osnovu procjene na državnom nivou. [↑](#footnote-ref-125)
126. Individualni planovi za ministarstva i druge vladine institucije postoje na državnom i nivou FBiH. Srednjoročne institucionalne planove, koji su povezani sa Srednjoročnim programom vlade, izrađuju ministarstva, a usvaja ih nadležni ministar. [↑](#footnote-ref-126)
127. Dokument okvirnog budžeta (DOB) sadrži makroekonomske projekcije i predviđanja budžetskih sredstava za period od tri godine. Priprema godišnjeg budžeta zasniva se na DOB-u (na svim nivoima uprave). [↑](#footnote-ref-127)
128. Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja o radu u institucijama BiH od 23. jula 2014. godine, Službeni glasnik BiH br. 62/14; Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH iz juna 2015., Službeni glasnik BiH br. 44/15; i Odluka godišnjem planiranju rada, praćenju i izvještavanju o radu u institucijama BiH, koju je donijelo VM u novembru 2014., Službeni glasnik BiH br. 94/14; Uputstvo o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu institucija BiH, koje je usvojilo VM 14. maja 2015. godine, Službeni glasnik BiH br. 45/15; Uredba Vlade FBiH o planiranju i praćenju rada Vlade, usvojena 31. oktobra 2014. godine, Službeni glasnik BiH br. 89/14; i Odluka Vlade RS o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizacji strategija i planova Vlade i upravnih tijela Vlade RS br. 04/1-012-2-1328/16, usvojena 9. juna 2016. godine od 9. juna 2016. godine, Službeni glasnik RS, br. 50/16. [↑](#footnote-ref-128)
129. Odluka Vlade RS o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji strategija i planova Vlade i upravnih tijela Vlade RS br. 04/1-012-2-1328/16, usvojena 9. juna 2016. godine, Službeni glasnik RS, br. 50/16. [↑](#footnote-ref-129)
130. *Idem*, Član 14. [↑](#footnote-ref-130)
131. Uredba Vlade FBiH o planiranju i praćenju rada Vlade, koju je usvojila Vlada FBiH 23. oktobra 2014. godine, članovi 11, 16 i 20, Službeni glasnik BiH br. 89/14. [↑](#footnote-ref-131)
132. Službenici iz DEP-a su dali ove informacije tokom razgovora u okviru procjene. [↑](#footnote-ref-132)
133. Na primjer, GPR Vlade BiH ima oko 250 strana, a plan Vlade FBiH ima oko 350 strana. [↑](#footnote-ref-133)
134. Pregledane su sljedeće strategije: sa državnog nivoa – Strategija u oblasti migracija i azila i Akcioni plan za period 2016.-2020., Srednjoročna strategija upravljanja dugom BiH, Okvirna saobraćajna strategija za period 2016.-2030., i Okvirna strategija transporta u BiH za period 2016.-2030. Sa nivoa FBiH – Strategija za unapređenje prava i položaja osoba s invaliditetom, Strategija za borbu protiv korupcije 2016.-2019., Prometna strategija i Akcioni plan za Strategiju za prevenciju i borbu protiv nasilja u porodici iz 2016. godine Sa nivoa RS – Strategija i politika razvoja industrije RS 2016.-2020., Strategija zapošljavanja RS 2016.-2020., Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća RS 2016.-2020., prijedlog Strategije podsticanja stranih ulaganja u Republiku Srpsku 2016.-2020., i prijedlog Strategije razvoja javnih puteva u RS 2016.-2025. BD nije dostavio nijednu strategiju na uvid. [↑](#footnote-ref-134)
135. Na primjer, u DOB-u se identificiraju budžetski korisnici i prioritetni projekti ili programi koji zahtijevaju najveći iznos dodatnih sredstava (npr. rekonstrukcija helikoptera; izgradnja graničnih prijelaza između BiH i Srbije; i izgradnja objekta za premještaj Tužilaštva), dok se u GPR-u identificiraju sektorski prioriteti (npr. integralni rast kroz promicanje regionalne trgovine i uzajamnih investicija i izradu nediskriminatornih i transparentnih trgovinskih politika; pametan rast u inovacijama, digitalizacija i mobilnost mladih; i opredijeljenost za konkurentnost na osnovu kvaliteta, a ne troškova rada). [↑](#footnote-ref-135)
136. U slučaju GPR na državnom nivou, procijenjeno je da je samo 2,8% indikatora bazirano na ishodima, a za GPR Vlade FBiH je ovaj rezultat bio još niži. [↑](#footnote-ref-136)
137. Za detaljne i sveobuhvatne podatke o zaostacima, vidjeti OECD (2017), F*unkcioniranje centara vlasti na Zapadnom Balkanu*, SIGMA Rad br. 53, OECD Izavaštvo, Pariz, str. 29 i 33,http://dx.doi.org/10.1787/2bad1e9c-en [↑](#footnote-ref-137)
138. BD nije dostavio primjerak strategije za procjenu. [↑](#footnote-ref-138)
139. Raspon konverzije bodova: 0-5=0, 6-11=1, 12-17=2, 18-23=3, 24-29=4, 30-33=5 [↑](#footnote-ref-139)
140. Zaključak VM, 84. sjednica održana 29. novembra 2016., Br. 05-07-1-3420-5/16. [↑](#footnote-ref-140)
141. EU Akcioni plan za 2016. je usvojen na 43. sjednici održanoj 17. februara 2016. EU Akcioni plan za 2017. je usvojen na 93. sjednici VM održanoj 08. marta 2017. [↑](#footnote-ref-141)
142. Kako bi se omogućilo mjerenje stope implementacije cijelog plana, potrebne su potpune i konzistentne informacije o svakoj pojedinačnoj mjeri na svim nivoima uprave u BiH. U dodatku, struktura EU Akcionog plana za 2017. je izmjenjena u odnosu na strukturu plana za 2016. Na državnom nivou, prijenos obaveza prenesenih iz 2016. u 2017. iznosi 24%. [↑](#footnote-ref-142)
143. Očekuje se da će sedam zakonodavnih obaveza u vezi EI, koje su uključene u EU Akcioni plan, u BD biti implementirane u 2017.; Nijedna od tih obaveza nije bila uključena u radni plan Vlade BD za 2017. [↑](#footnote-ref-143)
144. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5 [↑](#footnote-ref-144)
145. Odluka o godišnjem planiranju, monitoring i izvještavanju o radu institucija BiH, usvojena od strane VM u novembru 2014, članovi 9-11, Službeni glasnik BiH, br. 94/14; Zakon o finansiranju institucija BiH, usvojen 02. decembra 2014, Službeni glasnik BiH, br. 61/04, član 22. [↑](#footnote-ref-145)
146. Uredba o planiranju rada i izvještavanju o radu Vlade FBiH, usvojena u oktobru 2014., član 20; Zakon o budžetima FBiH, usvojen 16. decembra 2013, član 96, Službeni glasnik BiH, br. 102/13 [↑](#footnote-ref-146)
147. Odluka Vlade RS o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade Republike Srpske i Planovi Vlade i republičkih organa uprave Vlade RS, usvojeni 09. juna 2016, Službeni glasnik RS, br. 50/16, Dio 2; Zakon o budžetu RS, decembar 2012, Službeni glasnik RS, br. 121/12. [↑](#footnote-ref-147)
148. Poslovnik o radu Vlade BD, april 2013, član 29 [↑](#footnote-ref-148)
149. Zakon o finansiranju institucija BiH, usvojen 02. decembra 2004, Službeni glasnik BiH, br. 61/04, član 24 [↑](#footnote-ref-149)
150. Zakon o budžetima FBiH, usvojen 16. decembra 2013, član 100, Službeni glasnik BiH, br. 102/13 [↑](#footnote-ref-150)
151. Jedino je uprava RS dostavila tri izvještaja o implementaciji strategije iz 2016. [↑](#footnote-ref-151)
152. Point conversion ranges: 0-3=0, 4-7=1, 8-12=2, 13-17=3, 18-21=4, 22-25=5. [↑](#footnote-ref-152)
153. Ova analiza obuhvata sve nivoe uprave ali vrijednosti indikatora koje su prezentirane pod ključnim zahtjevom su izračunate na osnovu ocjene na državnom nivou. [↑](#footnote-ref-153)
154. Zakon o VM BiH, Službeni glasnik BiH, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08; Zakon o Vladi FBiH, Službeni glasnik BiH, br. 19/03; Zakon o Vladi RS; Zakon o Vladi BD, Službeni glasnik BD, br. 9/13. [↑](#footnote-ref-154)
155. Poslovnik o radu VM iz jula 2013, Službeni glasnik BiH, br. 22/03; Poslovnik o radu Vlade FBiH, Službeni glasnik BiH, br. 79/09; Poslovnik o radu Vlade RS, Službeni glasnik RS, br. 10/09; i Poslovnik o radu Vlade BD, Službeni glasnik BD, br. 9/13. [↑](#footnote-ref-155)
156. Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 11/05, 58/14 i 60/14; Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa FBiH, Službeni glasnik FBiH, br. 71/14; Pravila za izradu zakona i drugih propisa RS, Službeni glasnik RS, br. 24/14; i Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona BD, SLužbeni glasnik BD, br. 1/12. [↑](#footnote-ref-156)
157. Pravila o konsultacijama za izradu pravnih propisa u BiH, Službeni glasnik BiH, br. 05/17; 'Uredba o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata' usvojena od strane Vlade FBiH na 53. Sjednici održanoj 04.06.2012, Službeni glasnik FBiH, br. 51/12; 'Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradizakona', Službeni glasnik RS, br. 123/08 i 73/12; Odluka o javnim konsultacijama pri izradi nacrta propisa i procedura u BD, usvojena 02. marta 2017. [↑](#footnote-ref-157)
158. Poslovnik o radu Vijeća ministara, član 46. [↑](#footnote-ref-158)
159. Poslovnik o radu Vlade FBiH, član 27. [↑](#footnote-ref-159)
160. Poslovnik o radu Vlade RS, član 17. [↑](#footnote-ref-160)
161. Sa državnog nivoa su dostavljeni sljedeći nacrti zakona: nacrt Zakona o plaćama, nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama sigurnosti saobraćaja na cestama u BiH, nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnom i međunetitetskom cestovnom prijevozu, nacrt Zakona o plaćama i drugim naknadama na Sudu BiH, i nacrt Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima. RS je dostavila sljedeće nacrte zakona: nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, nacrt Zakona o bankama RS, nacrt Zakona o hrani RS, nacrt Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda u RS i nacrt Zakona o poreskom sistemu RS. BD je dostavio sljedeće nacrte zakona: nacrt Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, nacrt Zakona o izvršenju budžeta za 2016, nacrt Zakona o vodama i nacrt Zakona o vraćanju napuštene imovine. FBiH nije dostavila primjerke nacrta zakona na ocjenjivanje. [↑](#footnote-ref-161)
162. Informacija zasnovana na dokumentima koji su razmatrani tokom ocjenjivanja. Ako neki nivoi uprave nisu dostavili set dokumenata SIGMA-i na ocjenjivanje, smatra se da ta mišljenja nisu dostupna/ukljčena u set pratećih dokumenata za prijedlog dostavljen relevantnom VM ili Vladi na konačno usvajanje. [↑](#footnote-ref-162)
163. Procjenjuje se da su svi nacrti prijedloga u BD, odobreni u toku zadnjeg kvartala 2015 i 2016 (165 u 2015. i 53 u 2016.), dostavljeni na vrijeme. Procjena se zasniva na informacijama dostavljenih od strane službenika BD tokom ocjenjivanja. [↑](#footnote-ref-163)
164. Relevantna web stranica Vlade je provjerena. [↑](#footnote-ref-164)
165. Informacija zasnovana na zaključcima nakon razgovora sa vladinim institucijama na svim nivoima [↑](#footnote-ref-165)
166. Sažetak odluka VM je dostupan online: <http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=92&pageIndex=1>. [↑](#footnote-ref-166)
167. Balkanski barometar, godišnje istraživanje koje je provelo Vijeće za regionalnu saradnju (RCC), http://www.rcc.int/seeds/results/3/balkan-business-barometer. Pitanje koje je bilo postavljeno je: “zakoni i propisi koji utječu na (moju) kompaniju (su) jasno napisani, nisu kontradiktorni i ne mijenjaju se često”. Procenat onih koji su odgovorili sa “potpuno se slažem” i “slažem se” je uključen u konačni rezultat. [↑](#footnote-ref-167)
168. Relevantni podaci nisu dostavljeni SIGMA. [↑](#footnote-ref-168)
169. Point conversion ranges: 0-1=0, 2-5=1, 6-9=2, 10-13=3, 14-17=4, 18-20=5. [↑](#footnote-ref-169)
170. Poslovnik o radu Predstavničkog doma BiH; Poslovnik o radu Doma naroda BiH; Poslovnik o radu Predstavničkod doma FBiH; Poslovnik o radu Doma naroda FBiH; Poslovnik o radu Narodne skupštine RS; Poslovnik o radu Skupštine BD; Poslovnik o radu Parlamenta BD. [↑](#footnote-ref-170)
171. Poslovnik o radu Predstavničkog doma BiH, članovi 140 i 159; Poslovnik o radu Predstavničkod doma FBiH, član 117; i Poslovnik o radu Narodne skupštine RS, članovi 258 i 263. [↑](#footnote-ref-171)
172. Ibid. [↑](#footnote-ref-172)
173. Sa državnog nivoa su dostavljeni sljedeći nacrti zakona: nacrt Zakona o plaćama, nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama sigurnosti saobraćaja na cestama u BiH, nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnom i međunetitetskom cestovnom prijevozu, nacrt Zakona o plaćama i drugim naknadama na Sudu BiH, i nacrt Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima. RS je dostavila sljedeće nacrte zakona: nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, nacrt Zakona o bankama RS, nacrt Zakona o hrani RS, nacrt Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda u RS i nacrt Zakona o poreskom sistemu RS. BD je dostavio sljedeće nacrte zakona: nacrt Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, nacrt Zakona o izvršenju budžeta za 2016, nacrt Zakona o vodama i nacrt Zakona o vraćanju napuštene imovine. [↑](#footnote-ref-173)
174. FBiH nije dostavila primjerke nacrta zakona na ocjenjivanje. Ovaj podindikator se nije mogao analizirati i pretpostavlja se da ne postoji praksa na nivou FBiH. Vlada BD je dostavila nacrte zakona i obavezna mišljenja ali set nije uključivao i objašnjenja. [↑](#footnote-ref-174)
175. Proces izrade nacrta pravila i smjernica za parlamente i vlade je uglavnom isti. Na državnom nivou, zahtjev za izradu nacrta zakona se propisuje Poslovnikom o radu VM (član 66), “Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH (član 60), Poslovnik o radu Preddstavničkog doma (član 95) i Poslovnik o radu Doma naroda (član 105). U FBiH, zahtjevi za izradu nacrta zakona su propisani Poslovnikom o radu Vlade (član 26), Poslovnikom o radu Predstavničkog doma (član 164) i Poslovnikom o radu Doma naroda (član 156). U RS, zahtjevi za izradu nacrta zakona su propisani Poslovnikom o radu Vlade (član 37) i Poslovnikom o radu Narodne skupštine (član 208). [↑](#footnote-ref-175)
176. Poslovnik o radu Predstavničkog doma BiH, član 97; Poslovnik o radu Predstavničkog doma FBiH, član 165; Poslovnikom o radu Narodne skupštine, član 284. [↑](#footnote-ref-176)
177. Državni nivo: Zakon o sportu, Zakon o plaćama i nadoknadama u institucijama BiH; Zakon o javnom RTV sistemu. [↑](#footnote-ref-177)
178. RS: Zakon o zaposlenicima u organima uprave lokalne samouprave, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radnim odnosima u upravnim organima i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak. [↑](#footnote-ref-178)
179. BD: Zakon o izmjenama i dopunama Zakonama o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u organima javne uprave i Zakon o dopunama i izmjenama Zakona o javnoj upravi. [↑](#footnote-ref-179)
180. Na državnom nivou, jedino je nacrt Zakona o javnom RTV sistemu bio popraćen mišljenjem Ureda za zakonodavstvo VM. [↑](#footnote-ref-180)
181. Poslovnik o radu Predstavničkog doma BiH, član 65; Poslovnik o radu Predstavničkog doma FBiH, član 88, Poslovnik o radu Narodne skupštine RS, član 181. [↑](#footnote-ref-181)
182. Poslovnik o radu Predstavničkog doma BiH, član 108; Poslovnik o radu Predstavničkog doma FBiH, član 51; Poslovnik o radu Narodne skupštine RS, član 284 [↑](#footnote-ref-182)
183. Odgovarajući parlamenti nemaju detaljne statističke podatke o učešću predstavnika vlade na sastancima odbora ili plenarnih sjednica. Ipak, ova praksa je potvrđena tokom vršenja ocjenjivana kroz razgovore sa predstavnicima parlamenata i centralnih vladinih institucija. [↑](#footnote-ref-183)
184. Zaključci sa 48. Sjednice Predstavničkog doma BiH. [↑](#footnote-ref-184)
185. Raspon konverzije bodova: 0-3=0, 4-7=1, 8-11=2, 12-16=3, 17-20=4, 21-24=5 [↑](#footnote-ref-185)
186. Vrijednosti indikatora predstavljenih u okviru ovog ključnog zahtjeva (Princioi 8-12) odražavaju najniži rezultat između svih nivoa uprave (osim BD) [↑](#footnote-ref-186)
187. Država: Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (Zakon o ministarstvima BiH), član 4. [↑](#footnote-ref-187)
188. Zakon o ministarstvima, član 13. [↑](#footnote-ref-188)
189. Program rada VM za 2017. [↑](#footnote-ref-189)
190. Vidjeti Program rada VM BiH za 2017, tačke 1.1.2.1; 1.1.2.9; 1.1.3.1; 1.1.4.4; 2.1.12.1; 2.1.16.1; 2.1.16.3; 2.1.16.4; 6.2.2.1; 6.2.2.3 i 14.1.9.4 [↑](#footnote-ref-190)
191. Zakon o ministarstvima, članovi 9 i 13, MVTEO je odgovorno za poljoprivredu, energiju, okoliš, prirodne resurse i turizam. MCP je odgovorno za zdravstvenu i socijalnu zaštitu; penzije; nauku obrazovanje, rad i zapošljavanje; kulturu i sport; i geodetske, geološke i meteorološke poslove. [↑](#footnote-ref-191)
192. Pravilnik MVTEO i MCP dati SIGMA-i tokom procjene. [↑](#footnote-ref-192)
193. Zaključak zasnovan na razgovorima vođenim tokom procjene. [↑](#footnote-ref-193)
194. FBiH: Zakon o Federalnim ministarstvima i drugim tijelima uprave, od 21.10.2002, članovi 6-20a, Službeni glasnik BiH, br. 58/02. RS: Zakon o republičkoj upravi, 2008, članovi 16-31, Službeni glasnik RS, br. 118/08. [↑](#footnote-ref-194)
195. Ova informacija se zasniva na analizi pravilnika Federalnog ministarstva okoliša i turzma, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivede i šumarstva. Za RS: Pravilnici dostavljeni od: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva; Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite i Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju. [↑](#footnote-ref-195)
196. Procjena se zasniva na revidiranju pravilnika Ministarstva poljoprivrede i vodoprivrede FBiH i Federalnog ministarstva okoliša i turizma. [↑](#footnote-ref-196)
197. Organizacioni plan Ureda gradonačelnika BD. [↑](#footnote-ref-197)
198. Zakon o ministarstvima BiH, član 20. [↑](#footnote-ref-198)
199. Poslovnik o radu Vlade FBiH, član 12 [↑](#footnote-ref-199)
200. Poslovnik o radu Vlade RS, član 6 [↑](#footnote-ref-200)
201. Pravilnici Ministarstva poljoprivede i vodoprivrede FBiH, član 47, i Ministarstva okoliša i turizma FBiH, član 26. [↑](#footnote-ref-201)
202. Zaključak donešen na osnovu razgovora sa službenicima FBiH. [↑](#footnote-ref-202)
203. Zaključak donese na osnovu razgovora tokom procjene. Dodatno, nisu dostavljena interna pravila ministarstava traženih od VM i Vlada FBiH i RS. Ako interni pravilnici nisu dostupni za sva ministarstva, ovo također ukazuje na nejasan interni process izrade politika u okviru ministarstava. [↑](#footnote-ref-203)
204. Ova procjena se zasniva na revidiranju tri primjerka iz ministarstava FBiH: Ministarstva poljoprivede i vodoprivrede-63%; Ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta-59% i Ministarstva okoliša i turizma-39%. [↑](#footnote-ref-204)
205. Procenat osoblja koji radi na izradi politika po ministarstvima u RS je kao što slijedi: Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju-52%; Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva-86%, i Ministarstvo zdravstva i socijalne zaštite-62% [↑](#footnote-ref-205)
206. Broj osoblja dostavljen od strane ekonomskog odjela i za organizacije koje vrše centralne vladine uloge u okviru BD. Ali nije dostavljen puni pregled broja osoblja u BD. [↑](#footnote-ref-206)
207. Nisu dostavljene relevatne informacije za procjenu. [↑](#footnote-ref-207)
208. Ditto. [↑](#footnote-ref-208)
209. Raspon konverzije bodova: 0=0, 1-2=1, 3-5=2, 6-8=3, 9-10=4, 11-12=5. [↑](#footnote-ref-209)
210. SSP je potpisan 2008. i stupio na snagu 01.06.2015. Službeni glasnik BiH, br. 23/11. [↑](#footnote-ref-210)
211. Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini, usvojena od strane VM 23.08.2016, Službeni glansik BiH, br. 72/16. [↑](#footnote-ref-211)
212. Zakon o radu VM BiH, član 23. [↑](#footnote-ref-212)
213. Poslovnik o radu VM, član 31. [↑](#footnote-ref-213)
214. Pravilnik o unutarnjoj organizaciji ureda Vlade FBiH za EI, mart 2016, član 3, Službeni glasnik BiH, br. 48/16. [↑](#footnote-ref-214)
215. Poslovnik o radu Vlade FBiH, član 27. [↑](#footnote-ref-215)
216. Poslovnik o radu Vlade RS, član 17-1b. [↑](#footnote-ref-216)
217. *Idem*, član 17-1a. [↑](#footnote-ref-217)
218. Službeni glasnik BD, br. 49/14. [↑](#footnote-ref-218)
219. Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva BiH sa EU acquis-om, usvojena 07.10.2016., Službeni glasnik BiH, br. 75/16. [↑](#footnote-ref-219)
220. Pravilnik o unutarnjoj organizaciji Ureda Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU, član 3, Službeni glasnik BiH, br. 103/14. [↑](#footnote-ref-220)
221. Odluka RS o postupku usklađivanja zakonodavstva RS sa EU *acquis*-om i pravnim aktima Vijeća Europe br. 04/1-012-2-678/11 iz aprila 2013., član 6, Službeni glasnik RS, br. 46/11, 1/14 i 95/14. [↑](#footnote-ref-221)
222. Odluka BD o procedurama u postupku usklađivanja zakonodavstva BD BiH sa EU zakonom, član 2. [↑](#footnote-ref-222)
223. Ovaj zaključak se zasniva na analizi primjerka koji se sastoji od sljedećih pet prijedloga na državnom nivou: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radnom vremenu, obaveznim odmorima mobilnih radnika i uređajima za evidentiranje u cestovnom prijevozu; Pravilnik o standardima funckioniranja i drugim pitanjima značajnim za rad Azilantskog centra; Odluka o uvjetima prekograničnog prometa opasnog otpada u skladu sa Konvencijom o kontroli prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovog odlaganja; nacrt Pravilnika o načinu kontrole cijena,  načinu oblikovanja cijena i načinu izvještavanja o cijenama lijekova; i Odluka o stavljanju na tržište upaljača sigurnih za djecu. [↑](#footnote-ref-223)
224. Ovaj zaključak se zasniva na analizi primjerka koji se sastoji od sljedećih pet prijedloga na nivou RS, za koje su dostavljene Tabele usklađenosti: nacrt Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda; nacrt Zakona o veterinartsvu; nacrt Krivičnog zakona; nacrt Zakona o bankama i nacrt Zakona o hrani. [↑](#footnote-ref-224)
225. Najnoviji Akcioni plan, usvojen u martu 2017. Zasnovan na EU Izvještaju o napretku BiH iz 2016. [↑](#footnote-ref-225)
226. EU Izvještaj o napretku BiH koji je pripremila Europska komisija:

     https://ec.europa.eu/neighbourhood-

     enlargement/sites/near/files/pdf/key\_documents/2016/20161109\_report\_bosnia\_and\_herzegovina.pdf [↑](#footnote-ref-226)
227. Ukupno 634 mjere su uključene u EU Akcioni plan za 2017. i, prema DEI, koncenzus nije postignut kod 20 mjera. [↑](#footnote-ref-227)
228. Nisu date relevantne informacije za procjenu. [↑](#footnote-ref-228)
229. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-17=5. [↑](#footnote-ref-229)
230. 'Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine', Službeni glasnik BiH, br. 11/05, 58/14 i 60/14, član 62. [↑](#footnote-ref-230)
231. *Idem* , član 64 [↑](#footnote-ref-231)
232. *Idem* , član 65 [↑](#footnote-ref-232)
233. *Idem* , član 58 [↑](#footnote-ref-233)
234. Zaključci se zasnivaju na razgovorima vođenim u institucijama vlade na državnom nivou i nepostojanju kvalitetnog nadzora nad sadržajem obrazloženja. [↑](#footnote-ref-234)
235. Izmjene i dopune nisu u potpunosti usvojene do roka za dostavljanje informacija za ovaj izvještaj. [↑](#footnote-ref-235)
236. Ovaj zaključak se zasniva na razgovorima vođenim sa službenicima na državnom nivou. [↑](#footnote-ref-236)
237. Ovaj zahtjev je ugrađen u Poslovnik o radu na državnom nivou i u 'Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine' [↑](#footnote-ref-237)
238. Ovaj zahtjev je potvrdilo MFT tokom razgovora. [↑](#footnote-ref-238)
239. Uredba o postupku RIA , Službeni glasnik FBiH, br. 55/14. [↑](#footnote-ref-239)
240. Poslovnik o radu Vlade FBiH, članovi 17 i 37d; Poslovnik o radu Vlade RS, član 37(h). [↑](#footnote-ref-240)
241. Zahtjev za vršenje RIA je ugrađen u Odluku o implementaciji postupka RIA u procedurama izrade nacrta zakona, Službeni glasnik RS, br. 56/2015. Također se navodi i u “Pravila za izradu nacrta zakona i drugih propisa RS”, Službeni glasnik RS, br. 24/14. [↑](#footnote-ref-241)
242. Smjernice za RIA na nivou RS i prateći dokumenti za RIA su dostupni online:

     http://www.regodobrenja.net;

     http://www.regodobrenja.net/admin/files/docs/Metodoloski%20prirucnik%20za%20procjenu%20uticaja%20propisa%2

     0I.pdf;

     http://www.regodobrenja.net/admin/files/docs/Metodoloski%20prirucnik%20za%20procjenu%20uticaja%20propisa%2

     0II.pdf. [↑](#footnote-ref-242)
243. Poslovnik o radu Vlade FBiH, član 26; Poslovnik o radu Vlade RS, član 17(c). [↑](#footnote-ref-243)
244. Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa Brčko distrikta, član 76. [↑](#footnote-ref-244)
245. Pravilnik FBiH iz 2016. o Proceduri za izradu izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja na budžet. [↑](#footnote-ref-245)
246. Analizirani su setovi sljedećih pet nacrta zakona FBiH usvojenih 2016.godine: nacrt Zakona o turizmu, nacrt Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, nacrt Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima, nacrt Zakona o stečajnom postupku i nacrt Zakona o izvršenju budžeta za 2017. [↑](#footnote-ref-246)
247. Analizirani su setovi sljedećih pet nacrta zakona RS usvojenih 2016.godine: nacrt Zakona o rudarstvu, nacrt Zakona o opštoj sigurnosti proizvoda, nacrt Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, nacrt Zakona o nacionalnom parku Drina i nacrt Zakona o postupku prijave korupcije i zaštite lica koja prijavljuju korupciju. [↑](#footnote-ref-247)
248. Mišljenje MF FBiH nedostajalo za nacrt Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. [↑](#footnote-ref-248)
249. Izvještaji o implementaciji Uredbe o procesu RIA u 2015. i 2016.godini, koje je izradio GS FBiH. [↑](#footnote-ref-249)
250. Aneks 1 Izvještaja GS FBiH o implementaciji Uredbe o procesu RIA. [↑](#footnote-ref-250)
251. Sljedeći nacrti prijedloga su analizirani na državnom nivou: nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prijevozu, nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama sigurnosti saobraćaja na na putevima BiH, nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platam i drugim naknadama u sudijskim i tužilačkim institucijama, nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima i nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH. [↑](#footnote-ref-251)
252. Analizirane su RIA sljedećih nacrta zakona u FBiH: nacrt Zakona o turizmu i nacrt Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima. [↑](#footnote-ref-252)
253. Analizirane su RIA sljedećih nacrta zakona u RS:nacrt Zakona o Rudarstvu, nacrt Zakona o opštoj sigurnosti proizvoda, nacrt Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, nacrt Zakona o nacionalnom parku Drina i nacrt Zakona o postupku prijave korupcije i zaštite lica koja prijavljuju korupciju. [↑](#footnote-ref-253)
254. Na primjer, nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prijevozu na državnom nivou, nacrt Zakona o turizmu za FBiH, i nacrt Zakona o opštoj sigurnosti proizvoda za RS. [↑](#footnote-ref-254)
255. Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa Brčko distrikta, član 71. [↑](#footnote-ref-255)
256. Point conversion ranges: 0-2=0, 3-7=1, 8-12=2, 13-18=3, 19-23=4, 24-28=5. [↑](#footnote-ref-256)
257. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u BiH; Poslovnik o radu VM, član 66 i Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, Član 75. [↑](#footnote-ref-257)
258. Uredba o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata FBiH. [↑](#footnote-ref-258)
259. Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona RS. [↑](#footnote-ref-259)
260. Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa Brčko distrikta, januar 2012., Službeni glasnik BD, br. 1/12 i Odluka o konsultacijama u izradi propisa i drugih akata u BD, mart 2017. [↑](#footnote-ref-260)
261. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, objavljena 27.01,2017, Službeni glasnik BiH, br. 05/17. [↑](#footnote-ref-261)
262. https://ekonsultacije.gov.ba/ [↑](#footnote-ref-262)
263. Ova obaveza se ne primjenjuje na prijedloge uključene u izuzetke navedene u članu 24 'Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa' [↑](#footnote-ref-263)
264. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, član 6. [↑](#footnote-ref-264)
265. Član 20 “Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa” zahtijeva da resorna ministarstva naprave pregled komentara koje su dobili tokom javnih konsultacija a koji treba dostaviti VM. S obzirom da traženi primjeri pregleda o javnim konsultacijama o primjeru zakona nisu dostavljeni, procjena nije mogla biti urađena. [↑](#footnote-ref-265)
266. Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona RS, član 3. [↑](#footnote-ref-266)
267. Poslovnik o radu Vlade RS, član 32. [↑](#footnote-ref-267)
268. Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona RS , član 16. [↑](#footnote-ref-268)
269. Zatraženi su puni detalji u vezi javnih konsultacija o primjercima pet nacrta zakona organiziranih od strane ministarstava na svim nivoima uprave. Ali, potpune informacije nisu date ni sa jednog nivoa uprave. [↑](#footnote-ref-269)
270. Izvršene su *online* konsultacije u vezi nacrta Zakona o turizmu FBiH u kombinaciji sa održanim sastancima. Izvještaj o prijedlozima dobivenih od interesnih grupa je prezentiran Vladi. Ovaj pregled je dao objašnjenje na koji način je relevantno ministarstvo prihvatilo prijedloge interesnih grupa. Međutm, SIGMA nije mogla u potpunosti procijeniti sve zahtjeve jer nisu dostavljene relevantne informacije, kao što je informacija o prethodnom obavještavanju i davanje informacija interesnim grupama na početku konsultacija, o poštivanju minimalnih rokova za javne konsultacije i objavu izvještaja o konsultacijama. [↑](#footnote-ref-270)
271. Pet novih nacrta zakona pripadaju istom primjerku koji je analiziran iznad u okviru Principa 10. [↑](#footnote-ref-271)
272. Član 31. Međutim, član 75 “Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH” uređuje širi okvir za međuministarske konsultacije o nacrtima zakona i prijedloga. [↑](#footnote-ref-272)
273. Član 27; i Zakon o organizaciji organa uprave, Član 21. [↑](#footnote-ref-273)
274. Član 17. [↑](#footnote-ref-274)
275. Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa Brčko distrikta, Član 9. [↑](#footnote-ref-275)
276. Tijelo za rješavanje konflikta nije navedeno u Poslovniku o radu VM i Poslovnicima o radu Vlada FBiH i RS. Razgovori sa predstavnicima na svim nivoima su potvrdili da ne postoje formalne i neformalne structure za rješavanje konflikta od strane visokog rukovodstva (npr. redovni sastanci generalnih sekretara). [↑](#footnote-ref-276)
277. Pet nacrta zakona pripadaju istom primjerku koji je analiziran iznad u okviru Principa 10 [↑](#footnote-ref-277)
278. Na državnom nivou revidirano su sljedeći nacrti zakona i mišljenja: nacrt Zakona o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prijevozu: bez mišljenja; nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnoj sigurnosti sadržaja na putevima u BiH: mišljenje dali UZVM i MFT; nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platama i naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama: mišljenja dali UZVM, VSTV, MLJPI, DEI i MOFT; nacrt Zakona o izmjenama i dopunama o lijekovima i medicinskim sredstvima: mišljenje dao UZVM; nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platama i nadoknadama u institucijama BiH: mišljenja dali UZVM, DEI i MOFT. [↑](#footnote-ref-278)
279. Na nivou FBiH revidirani su sljedeći nacrti zakona i mišljenja: nacrt Zakona o budžetu (predložilo MF): mišljenje dao UZVM; nacrt Zakona o turizmu: mišljenja dali MF i UZVM; nacrt Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju: mišljenje dali MP i UZVM; nacrt Zakona o dobrovoljnim penzionim fondovima (predložilo MF): mišljenje dalo MP; i nacrt Zakona o stečajnom postupku (predložilo MP): mišljenje dalo MF. [↑](#footnote-ref-279)
280. Na nivou BD: informacija data samo za “Zakon o platnim transakcijama”. [↑](#footnote-ref-280)
281. Na državnom nivou, samo su mišljenja drugih ( ne centralnih vladinih) ministarstava bila uključena u set dokumentacije koja podupire Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o platama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama. Na niovu FBiH i RS, centralne vladine institucije dale su mišljenja na nacrte zakona, dok je MP FBiH ponekad davalo mišljenje i na prijedloge zakona. [↑](#footnote-ref-281)
282. Relevanti podaci nisu pruženi tokom procjene. [↑](#footnote-ref-282)
283. Raspon konverzije bodova : 0-6=0, 7-13=1, 14-20=2, 21-27=3, 28-34=4, 35-41=5 [↑](#footnote-ref-283)
284. The relevant data was not provided for the assessment. [↑](#footnote-ref-284)
285. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-6=1, 7-10=2, 11-14=3, 15-18=4, 19-21=5 [↑](#footnote-ref-285)
286. Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa u FBiH, Službeni glasnik FBiH, br. 71/14. [↑](#footnote-ref-286)
287. Pravila za izradu zakona i drugih propisa u RS, Službeni glasnik RS, br. 24/14. [↑](#footnote-ref-287)
288. Zakon o VM BiH, član 25 i Poslovnik o radu BiH, Član 31a. [↑](#footnote-ref-288)
289. Ovaj zaključak nije mogao biti potvrđen tokom razgovora sa UZVM. [↑](#footnote-ref-289)
290. Revidirani su sljedeći zakoni: nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Zakona o osnovnoj sigurnosti sadržaja na putevima u BiH; nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platama i naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama; nacrt Zakona o izmjenama i dopunama o lijekovima i medicinskim sredstvima; nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platama i nadoknadama u institucijama BiH. [↑](#footnote-ref-290)
291. Nacrti zakona revidiranih u FBiH: nacrt Zakona o dobrovoljnim penzionim fondovima i nacrt Zakona o stečajnom postupku. [↑](#footnote-ref-291)
292. Dva od devet nacrta zakona usvojenih u FBiH u 2015.godini su izmjenjena i dopunjena u roku od jedne godine. [↑](#footnote-ref-292)
293. Ovaj procenat se temelji na pregledu usvojenih zakona; 2 od 21 nacrta zakona koje je usvojio Parlament RS u 2015.godini su izmjenjena i dopunjena u roku od jedne godine. [↑](#footnote-ref-293)
294. Ovaj procenat se temelji na preliminarnim zaključcima iz istraživanja Balkanskog barometra iz 2017.godine. Pitanje koje je bilo postavljeno je: “zakoni i propisi koji utječu na (moju) kompaniju (su) jasno napisani, nisu kontradiktorni i ne mijenjaju se često”. Procenat onih koji su odgovorili sa “potpuno se slažem” i “slažem se” je uključen u konačni rezultat. Balkanski barometar, godišnje istraživanje koje je provelo Vijeće za regionalnu saradnju (RCC), http://www.rcc.int/seeds/results/3/balkan-business-barometer. [↑](#footnote-ref-294)
295. Poslovnik o radu VM, član 101. [↑](#footnote-ref-295)
296. Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, član 21. Međutim, Odluka o sistemu koordinacije procesa EI u BiH u članu 15 kaže da će zakon “stupiti na snagu na dan njegovog usvajanja i biti objavljen u Službenom glasniku BiH”. [↑](#footnote-ref-296)
297. Poslovnik o radu Vlade FBiH, član 92. [↑](#footnote-ref-297)
298. Poslovnik o radu Vlade RS, član 63(7). [↑](#footnote-ref-298)
299. Poslovnik o radu Vlade BD, član 41. [↑](#footnote-ref-299)
300. Službeni glasnici BiH i FBiH se objavljuju na sljedećoj web stranici: [www.sluzbenilist.ba](http://www.sluzbenilist.ba/) [↑](#footnote-ref-300)
301. Web stranice za Službene glasnike RS i BD su: www.slglasnik.org i http://skupstinabd.ba/ba/index.html [↑](#footnote-ref-301)
302. Takvi propisi nisu dostavljeni na procjenu a tokom razgovora u okviru za procjenu potvrđen je nedostatak zahtjeva objavu zakona. [↑](#footnote-ref-302)
303. Ovaj zaključak, koji se temelji na analizi pravnog okvira i nepostojanja jasne procdure za pročišćavanje teksta, je potvrđen tokom razgovora sa relevantnim vladinim institucijama na državnom i FBiH nivou. [↑](#footnote-ref-303)
304. Balkanski barometar, godišnje istraživanje koje je provelo Vijeće za regionalnu saradnju (RCC), http://www.rcc.int/seeds/results/3/balkan-business-barometer. [↑](#footnote-ref-304)
305. Raspon konverzije bodova: 0=0, 1-2=1, 3-4=2, 5-6=3, 7-8=4, 9-10=5 [↑](#footnote-ref-305)
306. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5 [↑](#footnote-ref-306)
307. Na osnovu SIGMA Principa javne uprave, horizontalni djelokrug državne službe sadrži barem pozicije koje izvršavaju javne ovlasti u skladu s javnim pravom i odgovorni su za zaštitu općih interesa države ili drugih javnih organa u navedenim institucijama. OECD (2017), Principi javne uprave, OECD Izdavaštvo, Pariz, str.44,http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\_Edition-2017\_ENG.pdf. [↑](#footnote-ref-307)
308. Na osnovu SIGMA Principa javne uprave, vertikalni djelokrug državne službe jasno utvrđuje gornju i donju linija podjele između političkih pozicija, državnih službenika i namještenika.. OECD (2017), Principi javne uprave, OECD Izdavaštvo, Pariz, str. 44,

     http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\_Edition-2017\_ENG.pdf. [↑](#footnote-ref-308)
309. OECD (2017), Principi javne uprave,objavila OECD, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\_Edition-2017\_ENG.pdf. [↑](#footnote-ref-309)
310. OECD (2015), Izvještaj o mjerenju početnog stanja za BiH, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-310)
311. Odluka Ustavnog suda FBiH br. U-13/16 od 07.12.2016 [↑](#footnote-ref-311)
312. Službene novine FBiH, br. 23/17. [↑](#footnote-ref-312)
313. Dokument usvojen 13.06.2017 na 105. Sjednici VM. Više informacija dostupno na lokalnom jeziku na::

     http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\_sa\_sjednica/default.aspx?id=25497&langTag=bs-

     BA [↑](#footnote-ref-313)
314. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o republičkoj službi, član 11, Službeni glasnik RS, br. 15/2016. [↑](#footnote-ref-314)
315. Izmjene i dopune Pravilnika o jedinstvenim pravilima i proceduri javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika, Službeni glasnik RS, br. 24/15. [↑](#footnote-ref-315)
316. Službeni glasnik BD, br.09/14 i 37/15 [↑](#footnote-ref-316)
317. Ministarstva pravde BiH i FBiH [↑](#footnote-ref-317)
318. OECD (2016), Izvještaj o monitoring za BiH, OECD Izdavaštvo, Pariz, pp. 8-9, http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-318)
319. Ovdje i u daljnjem tekstu, u sklopu ove poredbene tabele, “nije dostupno” znači da cjelodržavni statistički podaci nisu dostupni za ovaj indikator. [↑](#footnote-ref-319)
320. 'Nije dostupno' znači da nisu dostupni cjelodržavni statistički podaci. Dostupni podaci pokazuju 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 i 37% u BD. [↑](#footnote-ref-320)
321. 'Nije dostupno' znači da nisu dostupni cjelodržavni statistički podaci. Dostupni podaci pokazuju da je procenat žena na višim rukovodećim pozicijama na nivou centralne administracije u 2016.godini iznosio 21,08% u FBiH, 36% u RS. Nisu dostavljeni podaci za državni i BD nivo. [↑](#footnote-ref-321)
322. Ovdje i u daljnjem tekstu, u sklopu ove poredbene tabele, “nije dostupno” znači da cjelodržavni statistički podaci nisu dostupni za ovaj indikator. [↑](#footnote-ref-322)
323. OECD (2017), Metodološki okvir za Principe javne uprave, OECD Izdavaštvo, Pariz. Ova metodologija je dodatno razvijena i korištene su detaljnije specifikacije indikatora za mjerenje trenutnog stanja u poređenju sa Principima javne uprave. [↑](#footnote-ref-323)
324. Zapadno-hercegovački kanton u 2008; Posavski kanton u 2010; Unsko-sanski kanton u 2012; Kanton 10 u 2014; Kanton Sarajevo u 2016; i Tuzlanski kanton u 2017. [↑](#footnote-ref-324)
325. Odluka Ustavnog suda FBiH, br. U-27/09 od 22. februara 2011. [↑](#footnote-ref-325)
326. OECD (2016), Izvještaj o monitoring za BiH,OECD Izdavaštvo, Pariz, str. 8-9,

     http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-326)
327. RAK BiH je primjer isključenja uposlenika iz ZDS svojom odlukom, što također postavlja pitanje konstitutivnosti takve odluke. Postoje i mnogi drugi primjeri na svim nivoima gdje konkretni sektorski zakoni isključuju uposlenike različitih institucija i agencija, koji ne pripadaju osnovnoj državnoj administraciji, iz državne službe i platnih sistema. [↑](#footnote-ref-327)
328. OECD (2016), Izvještaj o monitoring za BiH, OECD Izdavaštvo, Pariz, str. 9,

     http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf [↑](#footnote-ref-328)
329. Odluka Ustavnog suda FBiH, br. U-13/16 od 28.06.2016. [↑](#footnote-ref-329)
330. Odluka Ustavnog suda FBiH, br. U-13/16 od 07.12.2016. [↑](#footnote-ref-330)
331. OECD (2016), Izvještaj o monitoring za BiH, OECD Izdavaštvo, Pariz, str. 9,

     http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf [↑](#footnote-ref-331)
332. OECD (2017), *Principi javne uprave*, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\_Edition-2017\_ENG.pdf. SIGMA primjenjuje uzak okvir javne službe, koji pokriva: 1) ministarstva i ogane uprave koji su direktno odgovorni vladi, premijeru i ministrima (tj. državnu službu, u užem smislu riječi); administracije parlamenta, predsjednika i premijera; 2) druge organe uprave na nivou centralne uprave, ako su odgovorna da štite opšte interese države ili drugih javnih organa; i 3) nezavisna ustavna tijela koja su direktno odgovorna parlamentu. Obim javne službe tako ne pokriva institucije na nivou poddržavnih uprava i posebne vrste javne službe, izabrane i politički imenovane zvaničnike, ili osoblje za podršku i pomoćno osoblje u organima uprave. [↑](#footnote-ref-332)
333. Nisu dati podaci. [↑](#footnote-ref-333)
334. Raspon konverzije bodova: 0-3=0, 4-5=1, 6-7=2, 8-9=3, 10-11=4, 12-13=5 [↑](#footnote-ref-334)
335. OECD (2016), *Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina*, Izdanje OECD-a, Pariz, str. 11,

     http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-335)
336. Nacrt dokumenta je vrlo uopšten i deklarativne prirode i nedostaju mu osnovne strateške komponente kao što su mjere, mjerljivi indikatori, rokovi. [↑](#footnote-ref-336)
337. http://adu.vladars.net/latn/?page=76. [↑](#footnote-ref-337)
338. http://www.obuke.adsfbih.gov.ba/images/Dokumenti/Strategije/Bos\_Strategija\_FBIH\_obuka\_2016. - 2020.pdf. [↑](#footnote-ref-338)
339. OECD (2016), *Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina*, Izdanje OECD-a, Pariz, str. 11-13, http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-339)
340. *Idem,* str. 13. [↑](#footnote-ref-340)
341. *Idem*, str. 12. [↑](#footnote-ref-341)
342. *Idem*, str. 13-14. [↑](#footnote-ref-342)
343. http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/centri/odbor\_za\_zalbe/Pages/Pravni\_i\_administrativni\_okvir.aspx [↑](#footnote-ref-343)
344. Informacije dobivene od Institucije Ombudsmana za ljudska prava BiH 12. juna 2017. [↑](#footnote-ref-344)
345. Raspon konverzije bodova: 0-3=0, 4-8=1, 9-13=2, 14-18=3, 19-23=4, 24-27=5. [↑](#footnote-ref-345)
346. OECD (2016), *Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina*, Izdanje OECD-a, Pariz, str. 19, http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-346)
347. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-347)
348. Ministarstvo pravde FBiH je predložilo novu uredbu vlade koja propisuje slično rješenje za postupke odabira u FBiH, kako uspješni kandidati ne bi morali dostavljati originalna dokumenta prije kraja procesa odabira. [↑](#footnote-ref-348)
349. OECD (2016), *Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina*, Izdanje OECD-a, Pariz, str. 19-20, http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-349)
350. i*dem*, str. 20. [↑](#footnote-ref-350)
351. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-351)
352. I*bid.* [↑](#footnote-ref-352)
353. RS ima samo usmeni intervju kao alat odabira bez pismenog ispita. Pravilnik o javnim konkursima za poslove u državnoj službi, Službeni glasnik RS-a, br. 68/09. [↑](#footnote-ref-353)
354. Dobar primjer testiranja kojim se ne utvrđuju kompetencije je dokaz o poznavanju stranog jezika predočenjem potvrda o znanju stranog jezika, a ne pokazivanjem vještine govorenja i pisanja stranog jezika kao dio testiranja. [↑](#footnote-ref-354)
355. OECD (2016), *Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina*, Izdanje OECD-a, Pariz, str. 21,

     http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-355)
356. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-356)
357. Centar civilnih inicijativa BiH, Praksa politike, postupaka i imenovanja u javnoj upravi BiH, avgust 2014., http://www.cci.ba/pubs/1/21/1.html. [↑](#footnote-ref-357)
358. OECD (2016), *Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina*, Izdanje OECD-a, Pariz, str. 21-22, http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-358)
359. *Idem*, str. 22. [↑](#footnote-ref-359)
360. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-360)
361. Here and hereafter, within this indicator, zero means that no data was provided. [↑](#footnote-ref-361)
362. Raspon konverzije bodova: 0-7=0, 8-16=1, 17-25=2, 26-35=3, 36-43=4, 44-50=5 [↑](#footnote-ref-362)
363. Here and hereafter, in this indicator, zero means that no data was provided. [↑](#footnote-ref-363)
364. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-6=1, 7-9=2, 10-12=3, 13-15=4, 16-18=5. [↑](#footnote-ref-364)
365. OECD (2016), Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina (*Monitoring Report: Bosnia and Herzegovina)*, OECD Publishing, Paris, str. 23, http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf [↑](#footnote-ref-365)
366. Odluka Ustavnog suda FBiH br. U-13/16 od 28. juna 2016. [↑](#footnote-ref-366)
367. Informacije prikupljene na sastancima u Brčko Distriktu u martu 2017. [↑](#footnote-ref-367)
368. OECD (2016), Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina (*Monitoring Report: Bosnia and Herzegovina)*, OECD Publishing, Paris, str. 23, http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-368)
369. *bid.* [↑](#footnote-ref-369)
370. Uredba o uslovima, kriterijima i postupku zapošljavanja i razrješenja lica koja nisu državni službenici u organima državne službe u FBiH, Službene novine FBiH br. 23/17 [↑](#footnote-ref-370)
371. Prema podacima dobijenim od koordinatora za reformu javne uprave u FBiH, u 2016. godini imenovano je pet ršilaca dužnosti šefa koji su još uvijek na tim pozicijama [↑](#footnote-ref-371)
372. OECD (2016), Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina (Monitoring Report: Bosnia and Herzegovina), OECD Publishing, Paris, str. 24, http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf [↑](#footnote-ref-372)
373. Transparency International BiH je objavio analizu vezano za pitanje vršilaca dužnosti: Transparency International (2017), *Analiza imenovanja vršilaca dužnosti u institucijama Bosne i Hercegovine* (Analysis of Appointment of Acting Heads) [↑](#footnote-ref-373)
374. Zakon o državnoj službi BiH, član 34. [↑](#footnote-ref-374)
375. Skoriji primjer je imenovanje vršilaca dužnosti u Agenciji za javne nabavke i Fondu za povratak BiH [↑](#footnote-ref-375)
376. OECD (2016), Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina (Monitoring Report: Bosnia and Herzegovina), OECD Publishing, Paris, str. 24, http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf [↑](#footnote-ref-376)
377. Zakon o državnoj službi RS, članovi 41.a i 42. Vršilac dužnosti može se imenovati na period u trajanju do 90 dana bez javnog konkursa. Uslovi koje treba da ispunjava vršilac dužnosti nisu regulisani. Podaci o imenovanim vršiocima dužnosti u Republici Srpskoj nisu dostupni [↑](#footnote-ref-377)
378. Zakon o državnoj službi Brčko Distrikta, Službeni glasnik BD br. 09/14 i 37/15 [↑](#footnote-ref-378)
379. U okviru ovih sedam pozicija, samo je jedan vršilac dužnosti [↑](#footnote-ref-379)
380. Zakon o državnoj službi Brčko Distrikta, član 49. [↑](#footnote-ref-380)
381. Utvrđen je rok od šest mjeseci za izradu novih akata, ali nije bilo poništavanja spornih odredbi. [↑](#footnote-ref-381)
382. U daljem tekstu, u okviru ovog indikatora, nula znači da podaci nisu dostavljeni. [↑](#footnote-ref-382)
383. Raspon konverzije bodova: 0-10=0, 11-19=1, 20-28=2, 29-37=3, 38-46=4, 47-57=5. SIGMA zaokružuje kada cjeloukupan broj bodova za indikator uključuje .5 bodova. [↑](#footnote-ref-383)
384. Službeni glasnik BiH 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 i 94/16 [↑](#footnote-ref-384)
385. Službeni glasnik BiH 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12 [↑](#footnote-ref-385)
386. Službeni glasnik RS 31/14, 33/14 i 116/16 [↑](#footnote-ref-386)
387. Službeni glasnik BD 14/06, 41/06 i 13/13 [↑](#footnote-ref-387)
388. Podaci nisu dati. [↑](#footnote-ref-388)
389. Ditto. [↑](#footnote-ref-389)
390. Ditto. [↑](#footnote-ref-390)
391. Raspon konverzije bodova: 0-3=0, 4-7=1, 8-10=2, 11-13=3, 14-16=4, 17-20=5. [↑](#footnote-ref-391)
392. OECD (2015), Izvještaj o mjerenju početnog stanja: Bosna i Hercegovina, OECD Izdavaštvo, Pariz, str. 58, <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf> [↑](#footnote-ref-392)
393. http://www.obuke.adsfbih.gov.ba/images/Dokumenti/Strategije/Bos\_Strategija\_FBIH\_obuka\_2016. - 2020.pdf. [↑](#footnote-ref-393)
394. http://adu.vladars.net/latn/?page=76 [↑](#footnote-ref-394)
395. Osim u BD, gdje se ocjenjivanje državnih službenika ne vrši od 2013. godine, Odluka gradonačelnika br. 05-001113/13 [↑](#footnote-ref-395)
396. EUR 34.000. [↑](#footnote-ref-396)
397. EUR 40.000. [↑](#footnote-ref-397)
398. EUR 7.700. [↑](#footnote-ref-398)
399. EUR 5. [↑](#footnote-ref-399)
400. Na osnovu razgovora sa predstavnicima agencija za državnu službu na svim nivoima. [↑](#footnote-ref-400)
401. Podaci nisu dostavljeni. [↑](#footnote-ref-401)
402. Ditto. [↑](#footnote-ref-402)
403. Raspon konverzije bodova: 0-6=0, 7-13=1, 14-21=2, 22-29=3, 30-36=4, 37-42=5. [↑](#footnote-ref-403)
404. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH 103/09 i 58/13. [↑](#footnote-ref-404)
405. Službeni glasnik BiH 100/13. [↑](#footnote-ref-405)
406. Službeni glasnik RS 62/17. [↑](#footnote-ref-406)
407. http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA [↑](#footnote-ref-407)
408. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, član 2. [↑](#footnote-ref-408)
409. OECD (2015), Izvještaj o mjerenju početnog stanja: Bosna i Hercegovina (*Baseline Measurement Report: Bosnia and Herzegovina*), OECD Publishing, Paris, str. 60, http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf [↑](#footnote-ref-409)
410. Službene novine FBiH, broj 71/14 [↑](#footnote-ref-410)
411. Razgovor sa glavnim tužiocem Kantona Sarajevo, http://www.avaz.ba/clanak/214780/burzic-zakon-o-oduzimanju-nezakonito-stecene-imovine-u-fbih-je-neefikasan?url=clanak/214780/burzic-zakon-o-oduzimanju-nezakonito-stecene-imovine-u-fbih-je-neefikasan [↑](#footnote-ref-411)
412. Razgovor sa predstavnicima Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, mart 2017. [↑](#footnote-ref-412)
413. Ditto. [↑](#footnote-ref-413)
414. Razgovor sa predstavnicima Ministarstva odbrane BiH, mart 2017. [↑](#footnote-ref-414)
415. Pravilnik br. 05-03-32-1-28-16/16 3 od 16.08.2016. (štampani primjerak uručen na sastanku). [↑](#footnote-ref-415)
416. Norveški centar za jačanje integriteta u sektoru odbrane. [↑](#footnote-ref-416)
417. Kriteriji koji se koriste u procesu procjene uključuju: 1) nivo vlasti; 2) pristup informacijama/resursima; 3) stepen diskrecionih ovlaštenja/nejasne (nepostojeće) zakonske odredbe; 4) dostupnost učinkovitog nadzora i kontrole; i 5) izlaganje nepotrebnom pritisku [↑](#footnote-ref-417)
418. Transparency International, Indeks percepcije korupcije 2016, https://www.transparency.org/news/feature/corruption\_perceptions\_index\_2016 [↑](#footnote-ref-418)
419. OECD (2015), Izvještaj o mjerenju početnog stanja: Bosna i Hercegovina (*Baseline Measurement Report: Bosnia and Herzegovina*)), OECD Publishing, Paris, str. 60, http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf [↑](#footnote-ref-419)
420. Nisu dostavljeni podaci. [↑](#footnote-ref-420)
421. Raspon konverzije bodova: 0-3=0, 4-6=1, 7-9=2, 10-12=3, 13-15=4, 16-18=5. [↑](#footnote-ref-421)
422. Nisu dostavljeni podaci.. [↑](#footnote-ref-422)
423. Raspon konverzije bodova: 0-3=0, 4-7=1, 8-11=2, 12-15=3, 16-19=4, 20-24=5. [↑](#footnote-ref-423)
424. OECD (2017), *The Principles of Public Administration*, OECD Publishing, Paris, http://www.sigmainternet.org/publications/Principles-of-Public-Administration\_Edition-2017\_ENG.pdf. [↑](#footnote-ref-424)
425. Institucija Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine,  *Strategija djelovanja institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za period 2016. - 2021. godina*, februar 2016. [↑](#footnote-ref-425)
426. Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, br. 83/2016 [↑](#footnote-ref-426)
427. OECD (2015), *Baseline Measurement Report: Bosnia and Herzegovina*, OECD Publishing, Paris, http://www.sigmainternet.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-427)
428. Nije bilo izmjena zakonskog okvira kada je riječ o zakonskoj odgovornosti. Modifikovana vrijednost je bazirana na analizi zakona. [↑](#footnote-ref-428)
429. Četrdeset jedna institucija odgovara Vijeću ministara BiH (VM), 3 predsjedevajućem VM, a 7 Parlamentarnoj skupštini BiH (ne računajući ustavna tijela). Ovaj indikator je dat samo na državni nivo. [↑](#footnote-ref-429)
430. Ditto. [↑](#footnote-ref-430)
431. U daljem tekstu "nije dostupno" znači da podaci koje je SIGMA zatražila od uprave nisu dostavljeni. [↑](#footnote-ref-431)
432. Odnosi se samo na Instituciju ombudsmena BiH [↑](#footnote-ref-432)
433. Odnosi se na Instituciju mbudsmena BiH: 57 od 326 izdatih preporuka u potpunosti je provedeno. Nisu uračunate preporuke koje su djelimično provedene ili se provode u saradnji. Saradnja je metod za rješavanje slučajeva pred institucijom Ombudsmena, gdje se ne donosi preporuka, već Institucija traži rešavanje slučaja kroz manje formalnu komunikaciju i sporazum sa nadležnom javnom institucijom. [↑](#footnote-ref-433)
434. Odnosi se na Instituciju ombudsmena BiH: 84 od 267 izdatih preporuka u potpunosti je provedeno. Nisu uračunate preporuke koje su djelimično provedene ili se provode u saradnji. Podaci iz tabele se razlikuju od izračuna na slici br. 3 zbog metodoloških modifikacija. Na slici br. 3, djelimično provedene preporuke su uključene u izračun i kategorisane kao preporuke koje nisu u potpunosti provedene. [↑](#footnote-ref-434)
435. Visoko sudsko I tužilačko vijeće. [↑](#footnote-ref-435)
436. Ditto. [↑](#footnote-ref-436)
437. Od 1.193 riješenih predmeta, 265 predmeta je vraćeno ili preinačeno od strane drugostepenih sudova. [↑](#footnote-ref-437)
438. Visoko sudsko I tužilačko vijeće. [↑](#footnote-ref-438)
439. Ditto. [↑](#footnote-ref-439)
440. OECD (2017), Metodološki okvir načela javne uprave, izdanje OECD-a, Pariz. Ova metodologija predstavlja detaljno razrađenu specifikaciju indikatora koji se koriste za mjerenje stanja u odnosu na principe javne uprave. [↑](#footnote-ref-440)
441. Prema podacima iz 2013. godine broj stanovnika BD je bio 93 000, a ukupna površina 448 km2. [↑](#footnote-ref-441)
442. U BD, umjesto "ministarstvo" koristi se termin "odjeljenje" [↑](#footnote-ref-442)
443. Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glsnik BiH br. 3/07. [↑](#footnote-ref-443)
444. Zakon o javnoj upravi BD, Službeni glasnik BD br. 19/07 (izmjene i dopune: Službeni glasnik BD br.2/08 i 43/08). [↑](#footnote-ref-444)
445. Pojam centralne vlade u slučaju BiH definiše se kao odgovarajuća vlade na nivou države, FBiH, RS i BD. [↑](#footnote-ref-445)
446. Podaci nisu dostupni.. [↑](#footnote-ref-446)
447. Ditto. [↑](#footnote-ref-447)
448. Ditto. [↑](#footnote-ref-448)
449. Opseg konverzije poena: 0-6=0, 7-13=1, 14-20=2, 21-27=3, 28-34=4, 35-40=5. [↑](#footnote-ref-449)
450. Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, Službeni glasnik BiH br. 28/2000, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13). [↑](#footnote-ref-450)
451. Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH, Službeni glasnik FBiH 32/200 (izmjene i dopune: Službeni glasnik FBiH br. 48/11). [↑](#footnote-ref-451)
452. Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, Službeni glasnik RS br. 20/2001. [↑](#footnote-ref-452)
453. Uputstvo za provođenje Zakona o slobodi pristupa o informacijama u BiH u Brčko Distriktu, Službeni glasnik BD br. 26/2004. [↑](#footnote-ref-453)
454. Informaciju dostavio Upravni inspektorat [↑](#footnote-ref-454)
455. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2016. god. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\_doc2017032310003163eng.pdf. [↑](#footnote-ref-455)
456. Balkanski barometar, godišnje istraživanje koje je provelo Vijeće za regionalnu saradnju (RCC), http://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer [↑](#footnote-ref-456)
457. Analitika (2016), *Proaktivna transparentnost javnih institucija u Bosni i Hercegovini: Od principa do prakse*, http://www.analitika.ba/en/publications/proactive-transparency-bosnia-and-herzegovina-principles-practice; Analitika (septembar 2016), i informativni letak: “ ), 'Proaktivna transparentnost javnih institucija u Bosni i Hercegovini', <http://www.analitika.ba/en/publications/results-research-proactive-> transparency-public-institutions-bosnia-and-herzegovina. [↑](#footnote-ref-457)
458. Opseg konverzije poena: 0-5=0, 6-10=1, 11-15=2, 16-20=3, 21-25=4, 26-30=5. [↑](#footnote-ref-458)
459. Zakon o ombudsmenu BIH, Službeni glasnik BiH br. 32/00, 19/02, 35/04 i 32/06. [↑](#footnote-ref-459)
460. Venecijanska komisija (Evropska komisija za demokratiju kroz pravo), Mišljenje o Nacrtu zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, koje je Venecijanska komisija donijela na svom 104. plenarnom zasjedanju (Venecija, 23.-24. oktobra 2015. godine), http://www.venice.coe.int/internetforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)034-e. [↑](#footnote-ref-460)
461. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, Službeni glasnik BiH br. 25/04 [↑](#footnote-ref-461)
462. Pravilnik o kvalifikacionom i pismenom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u BiH, Službeni glasnik BiH br. 78/14) [↑](#footnote-ref-462)
463. Raspon konverzije bodova: 0-10=0, 11-20=1, 21-30=2, 31-40=3, 41-50=4, 51-61=5. [↑](#footnote-ref-463)
464. Zakon o upravnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10. [↑](#footnote-ref-464)
465. Zakon o upravnom postupku RS, Službeni glasnik RS br. 109/05 i 63/11. [↑](#footnote-ref-465)
466. Zakon o upravnom postupku FBiH, Službeni glasnik FBiH br. 11/05. [↑](#footnote-ref-466)
467. Zakon o upravnom postupku BD, Službeni glasnik BD br. 4/00. [↑](#footnote-ref-467)
468. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći BiH, Službeni glasnik BiH br. 83/2016; Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći RS, Službeni glasnik RS br. 120/08, 89/13 i 63/14; Zakon o Kancelariji za besplatnu pravnu pomoć BD, Službeni glasnik BD br. 18/07. [↑](#footnote-ref-468)
469. Evropska konvencija o ljudskim pravima direktno se primjenjuje u pravnom sistemu BiH. [↑](#footnote-ref-469)
470. Evropska komisija za efikasnost pravosuđa - CEPEJ (2016), *Evropski pravosudni sistemi - Efikasnost i kvalitet pravde*, istraživanje CEPEJ-a br. 23, Savjet Evrope, Strazbur, Francuska. U 2014. godini, prosječno izračunato vrijeme donošenja presuda u prvostepenim upravnim sudovima u 45 evropskih zemalja bilo je 341 dan. [↑](#footnote-ref-470)
471. Informacije pribavljene tokom intervjua sa predstavnicima sudova na državnom i entitetskom nivou. Vidi i Kmežić, M. (2016), *EU Rule of Law Promotion: Judiciary Reform in the Western Balkans*, Routledge, London. [↑](#footnote-ref-471)
472. Nema podataka [↑](#footnote-ref-472)
473. Opseg konverzije poena 0-6=0, 7-13=1, 14-20=2, 21-27=3, 28-34=4, 35-40=5. [↑](#footnote-ref-473)
474. Službene novine FBiH br. 29/03; Službeni glasnik BiH br. 2/92; Službeni glasnik RS br. 17/93 i 74/04. [↑](#footnote-ref-474)
475. Član 8 Zakona o upravi BiHi član 10 Zakona o republičkoj upravi RS [↑](#footnote-ref-475)
476. Zakon o obligacionim odnosima, član 172. [↑](#footnote-ref-476)
477. Opseg konverzije poena: 0-2=0, 3-4=1, 5-6=2, 7-8=3, 9-10=4, 11-12=5. [↑](#footnote-ref-477)
478. OECD (2017), *Principi javne uprave*, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\_Edition-2017\_ENG.pdf [↑](#footnote-ref-478)
479. Zaključak Vijeća Ministara BiH (2017), broj 05-07-1-310-11/17. [↑](#footnote-ref-479)
480. OECD (2015), Izvještaj o mjerenju početnog stanja*: Bosna i Hercegovina*, OECD, Pariz,

     http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-480)
481. Kvalitativni indikatori se računaju na osnovu procjene samo na državnom nivou, izuzimajući oba entiteta i BD [↑](#footnote-ref-481)
482. Nije bilo promjena u pravnom okviru. Modifikovana vrijednost je zasnovana na revidiranoj analizi zakona. [↑](#footnote-ref-482)
483. Kvantitativni indikatori se računaju na osnovu procjene državnog nivoa, sa jedinim izuzetkom oblasti koje su u isključivoj nadležnosti entiteta i BD (pasoši, lična karta, osnivanje kompanija, porez na dobit i porez na dohodak građana). U skladu sa zakonima i propisima BiH, lične dokumente (npr. pasoše i lične karte) izdaju nadležna Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) na nivou države i RS, kantonalni MUP-ovi u FBiH i Javni Registar u BD. (Zakon o ličnoj karti državljana Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 32/01, 16/02, 32/07, 53/07 i 56/08). [↑](#footnote-ref-483)
484. Podaci su dostupni za državni nivo, FBiH i RS i za cijelu zemlju. [↑](#footnote-ref-484)
485. NERP (Nacionalni program ekonomskih reformi) iz 2015. godine je korišten za izračunavanje osnovne vrijednosti. Međutim, identifikovane vrijednosti za 2015. godinu tokom ove procjene nisu u skladu sa vrijednostima navedenim u SIGMA Mjerenju početnog stanja iz 2015. godine. Prema novom "Programu ekonomskih reformi 2017-2019" za BiH (2017), vrijednost je bila 1% samo za državni nivo i 11,4% za čitavu zemlju. [↑](#footnote-ref-485)
486. Ovaj procenat se odnosi samo na državni nivo. Udio za cijelu zemlju je 11,3%, 'Program ekonomskih reformi 2017.-2019.' za BiH (2017). [↑](#footnote-ref-486)
487. Samo na državnom nivou. Za FBiH i RS vrijednost bi bila 0%. [↑](#footnote-ref-487)
488. Prema informacijama dobijenim od PARCO-a, istraživanje je provedeno u tri od 26 institucija. [↑](#footnote-ref-488)
489. Na državnom nivou, tri institucije su uvele CAF: PARCO, Agencija za državnu službu i Državni zavod za statistiku (od ukupno 9 ministarstava i 14 vladinih agencija) [↑](#footnote-ref-489)
490. [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](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).

     Prosjek od osam dana naznačen u SIGMA Izvještaju o mjerenju početnog stanja iz 2015. zasnovan je na informacijama Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka(IDDEEA) u slučajevima kada je potrebna elektronska razmjena podataka moguća. [↑](#footnote-ref-490)
491. Nema podataka. Prema informacijama koje su dobijene tokom SIGMA intervjua, ispoštovani su zakonski definirani i maksimalni rok od 30 dana za izdavanje pasoša, od dana podnošenja zahtjeva. Zakon o putnim ispravama BiH, Službeni list BiH br. 4/97, 1/99, 9/99, 27/00, 32/00, 19/01, 19/01, 47/04, 53/07, 15/08, 33/08, 39/08 i 60/13. [↑](#footnote-ref-491)
492. U skladu sa zakonima i propisima BiH, lične dokumente (lične karte) izdaju nadležni MUP-ovi na nivou države i RS-a, kantonalni MUP-ovi u FBiH i Javni registar BD. [↑](#footnote-ref-492)
493. 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.

     Prosjek od osam dana naznačen u SIGMA Izvještaju o mjerenju početnog stanja iz 2015. zasnovan je na informacijama IDDEEA u slučajevima kada je elektronska razmjena traženih podataka bila moguća; sada ga je potrebno ispraviti kako bi se pokazao prosjek od 15 dana tokom 2015. godine, prema novim proračunima IDDEEA-e. [↑](#footnote-ref-493)
494. Izdavanje ličnih karti - U skladu sa zakonima i propisima BiH, lične dokumente izdaju nadležni MUP-ovi na nivou države i RS, kantonalni MUP-ovi u FBiH i Javni registar BD. Najnoviji dostupni podaci, dobijeni od strane IDDEEA-e, ukazuju na prosjek od 15 dana tokom 2015. godine (što predstavlja prosječan broj dana u FBiH, RS i BD). [↑](#footnote-ref-494)
495. Samo je državni nivo uzet u obzir. Podaci RS i FBiH su dostupni, ali bi također bili 0% ili veoma niski. [↑](#footnote-ref-495)
496. Podaci za čitavu BiH nisu dostavljeni. [↑](#footnote-ref-496)
497. Na državnom nivou nijedna institucija ne provodi istraživanja o zadovoljstvu korisnika. [↑](#footnote-ref-497)
498. Registracija kompanija je u nadležnosti entiteta i BD-a. Podaci ovdje korišteni, dobiveni su iz izvještaja Svjetske banke pod nazivom 'Doing Business', koji vrši procjenu samo glavnog grada, Sarajeva. [↑](#footnote-ref-498)
499. Registracija kompanija je u nadležnosti entiteta i BD-a. Podaci ovdje korišteni, dobiveni su iz izvještaja Svjetske banke pod nazivom 'Doing Business', koji vrši procjenu samo glavnog grada, Sarajeva. [↑](#footnote-ref-499)
500. Porez na dohodak je u nadležnosti entiteta i BD-a. [↑](#footnote-ref-500)
501. Tokom 2015. godine, prijave se nisu mogle podnositi elektronskim putem u FBiH, RS-u ili BD-u. [↑](#footnote-ref-501)
502. Prijave se ne mogu podnijeti u elektronskoj formi u FBiH, RS-u ili BD-u. [↑](#footnote-ref-502)
503. Porez na dobit kompanija je u nadležnosti entiteta i BD-a. [↑](#footnote-ref-503)
504. Tokom 2015. godine, prijave se nisu mogle podnositi elektronskim putem u FBiH, RS-u ili BD-u. [↑](#footnote-ref-504)
505. Prijave se tokom 2016. godine nisu mogle podnositi elektronskim putem u FBiH, RS-u ili BD-u. Od 2017. godine, onlajn prijave su obavezne u RS-u. [↑](#footnote-ref-505)
506. OECD (2017),*Metodološki okvir principa javne uprave*, OECD Izdavaštvo, Pariz. Ova metodologija predstavlja dodatno razrađenu detaljnu specifikaciju indikatora koji se koriste za mjerenje stanja u odnosu na Principe javne uprave. [↑](#footnote-ref-506)
507. Vijeće ministara – PARCO (July 2016), 'Polugodišnji Izvještaj o napretku, januar-juni 2016', Sarajevo. [↑](#footnote-ref-507)
508. Ovi uslovi se odnose na individualne zahtjeve da se: a) posjeduje lična karta izdata nakon 2013. godine (biometrijski i elektronski čip), što podrazumijeva da je osoba upisana u registru državljanstva IDDEEA; b) da postoji dosljednost u evidenciji (na primjer, ime upisano identično) i u registru državljanstava IDDEEA i u opštinskom registru rođenih; i c) lična karta obnovi u istom entitetu u kojem je ta osoba rođena. [↑](#footnote-ref-508)
509. Prilikom podnošenja zahtjeva za novu ličnu kartu, neki kantoni u FBiH, pored rodnog lista i Uvjerenja o državljanstvu, zahtijevaju potvrdu o prebivalištu (Tuzlanski kanton, Zeničko-dobojski kanton). Zeničko-dobojski kanton dalje nameće da rodni listovi i Uvjerenja o državljanstvu ne smiju biti stariji od šest mjeseci u vrijeme podnošenja zahtjeva. [↑](#footnote-ref-509)
510. Balkanski barometar, godišnje istraživanje sprovedeno od strane Vijeća za regionalnu saradnju (RCC), http://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer [↑](#footnote-ref-510)
511. Balkanski barometar, godišnje istraživanje sprovedeno od strane Vijeća za regionalnu saradnju (RCC), http://www.rcc.int/seeds/results/3/balkan-business-barometer. [↑](#footnote-ref-511)
512. Ove brojke su zasnovane na internoj analizi Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS, uz upotrebu 'Doing Business' metodologije Svjetske banke. [↑](#footnote-ref-512)
513. Svjetska banka (2017), “Doing Business”, World Bank, Washington, D.C.

     www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/bosnia-and-herzegovina [↑](#footnote-ref-513)
514. U FBiH, iznos naknada se može kretati od 100 KM (oko 51 EUR) u Goraždanskom kantonu do 400 KM (približno 205 EUR) u Zapadno-hercegovačkom kantonu. [↑](#footnote-ref-514)
515. Svjetska Banka (2017), 'Doing Business', World Bank, Washington, D.C. www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/bosnia-and-herzegovina#paying-taxes [↑](#footnote-ref-515)
516. Vidjeti SIGMA-ine indikatorske tačke za poslovno orijensitane usluge na slijedećoj stranici. Ove informacije su potvrđene tokom SIGMA intervjua sa predstavnicima poslovne zajednice. [↑](#footnote-ref-516)
517. http://eregistri.vladafbih.gov.ba/rup [↑](#footnote-ref-517)
518. http://www.regodobrenja.net [↑](#footnote-ref-518)
519. U skladu sa internom analizom koju je sprovelo državno Ministarstvo pravde (MP), i koja je predstavljena SIGMA-i tokom intervjua. Pogledati i Izvještaj o implementaciji RAP1 iz jula 2016. godine. [↑](#footnote-ref-519)
520. Raspon konverzije bodova: 0-14=0, 15-28=1, 29-42=2, 43-56=3, 57-70=4, 71-86=5. [↑](#footnote-ref-520)
521. Službeni list BiH, br. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 i 53/2016. [↑](#footnote-ref-521)
522. Službene novine FBiH, br. 2/1998 i 48/1999. [↑](#footnote-ref-522)
523. Službeni glasnik RS, br. 13/2002, 87/2007 i 50/2010. [↑](#footnote-ref-523)
524. Službeni glasnik BD, br. 48/2011. [↑](#footnote-ref-524)
525. Regionalna škola za javnu upravu– ReSPA (2016), *Pravni lijekovi u upravnim postupcima na Zapadnom Balkanu*, ReSPA, Danilovgrad, Crna Gora. [↑](#footnote-ref-525)
526. http://eregistri.vladafbih.gov.ba/rup [↑](#footnote-ref-526)
527. http://www.regodobrenja.net [↑](#footnote-ref-527)
528. Ovaj procenat je baziran na istraživanju Balkanski barometar 2017., godišnje istraživanje koje porovodi Vijeće za regionalu saradanju (RCC), <http://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>. [↑](#footnote-ref-528)
529. Podaci nisu dati. [↑](#footnote-ref-529)
530. Raspon konverzije bodova: 0-3=0, 4-6=1, 7-9=2, 10-12=3, 13-15=4, 16-18=5. [↑](#footnote-ref-530)
531. Zaključak Vijeća ministara BiH, broj 05-07-1-310-11/17, 2017. [↑](#footnote-ref-531)
532. www.aidrs.org/sr/legislativa-i-standardizacija/standardizacija/smjernice-za-davanje-misljenja-na-ikt-projekte. [↑](#footnote-ref-532)
533. Službeni glasnik BiH, br. 91/2006. [↑](#footnote-ref-533)
534. Službeni glasnik RS, br. 106/2015. [↑](#footnote-ref-534)
535. Službeni glasnik BD, br. 39/2010, 61/2010, 14/2011, 56/2011 i 01/2013. [↑](#footnote-ref-535)
536. Odluka Skupštine BD, broj 01-02-407/2015. [↑](#footnote-ref-536)
537. Službeni glasnik BiH, br. 35/2009. [↑](#footnote-ref-537)
538. Pilot projekat Svjetske banke, 'Unapređenje kvaliteta infrastrukture i investicijske klime (ICIS)'.

     http://projects.worldbank.org/P128212/improving-quality-infrastructure-investment-climate?lang=en&tab=overview. [↑](#footnote-ref-538)
539. Ovi uslovi se odnose na uslove da: a) poseduju ličnu kartu izdatu nakon 2013. (biometrijski i elektronski čip), što podrazumijeva registraciju u elektronskim registrima IDDEEA; b) ima dosljedan zapis (npr., identično napisano ime u IDDEEA elektronskim registrima i u opštinskom registru rođenih); i c) obnavljanje lične karte u istom entitetu u kojem je osoba rođena [↑](#footnote-ref-539)
540. http://bizreg.esrpska.com. [↑](#footnote-ref-540)
541. http://bizreg.pravosudje.ba. [↑](#footnote-ref-541)
542. Raspon konverzije bodova: 0-4=0, 5-8=1, 9-12=2, 13-16=3, 17-20=4, 21-24=5. [↑](#footnote-ref-542)
543. Ova informacija je bazirana na internoj analizi Ministarstva ekonomskih odnosa i regionalne saradnje RS-a, korištenjem metodologije ‘’Doing Buisness’’ Svjetske banke [↑](#footnote-ref-543)
544. http://esrpska.com [↑](#footnote-ref-544)
545. MUP, MF i MRLJI [↑](#footnote-ref-545)
546. Odbor Ujedinjenih nacija (UN) za prava osoba sa invaliditetom - CRPD (2017), "Zaključne napomene o prvom izvještaju Bosne i Hercegovine", CRPD/C/BIH/CO/1; i MyRight (2016), "Alternativni izvještaj o implementaciji Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom u Bosni i Hercegovini". [↑](#footnote-ref-546)
547. Ditto. [↑](#footnote-ref-547)
548. http://www.analitika.ba/en/publications/anti-discrimination-measures-without-measurement-collecting-data-discrimination-bh [↑](#footnote-ref-548)
549. Odbor Ujedinjenih nacija (UN) za prava osoba sa invaliditetom - CRPD (2017), "Zaključne napomene o prvom izvještaju Bosne i Hercegovine", CRPD/C/BIH/CO/1; i MyRight (2016), "Alternativni izvještaj o implementaciji Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom u Bosni i Hercegovini". [↑](#footnote-ref-549)
550. Balkan Barometer, annual survey conducted by the Regional Cooperation Council (RCC), <http://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>. [↑](#footnote-ref-550)
551. Ditto. [↑](#footnote-ref-551)
552. Ditto. [↑](#footnote-ref-552)
553. Raspon konverzije brojeva: 0-4=0, 5-8=1, 9-12=2, 13-16=3, 17-20=4, 21-24=5. [↑](#footnote-ref-553)
554. ERP 2017.-2019., str. 18. [↑](#footnote-ref-554)
555. Izračunala SIGMA, koristeći podatke o BDP-u iz ERP 2017-2019 (str. 4) i podatke o dugu iz ERP 2017-2019 (str. 41). [↑](#footnote-ref-555)
556. ERP 2017-2019, str. 4. [↑](#footnote-ref-556)
557. ERP 2017-2019, str. 15. [↑](#footnote-ref-557)
558. Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. o javnim nabavkama i stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EC; Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EC; Direktiva 2014/23/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji. [↑](#footnote-ref-558)
559. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\_documents/2016/20161109\_report\_bosnia\_i\_herzegovina.pdf [↑](#footnote-ref-559)
560. OECD (2015), Izvještaj o mjerenju početnog stanja: Bosna i Hercegovina, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-560)
561. Direktiva 2014/23/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji. [↑](#footnote-ref-561)
562. https://www.ejn.gov.ba/ [↑](#footnote-ref-562)
563. OECD (2017), Principi javne uprave, OECD Izdavaštvo, Pariz,

     http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\_Edition-2017\_ENG.pdf. [↑](#footnote-ref-563)
564. Zakon o fiskalnoj odgovornosti u RS-u, Službeni glasnik RS, br. 94/15. [↑](#footnote-ref-564)
565. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu RS-e, Službeni glasnik RS br. 103/15. [↑](#footnote-ref-565)
566. Zakon o trezoru FBiH, Službene novine br.. 58/02, 19/03, 79/07 i 26/16. [↑](#footnote-ref-566)
567. https://www.javnenabavke.gov.ba/vijesti/2016/Strategija\_2016-2020\_en.pdf [↑](#footnote-ref-567)
568. Službeni list BiH br. 66/16, 15. septembar 2016. [↑](#footnote-ref-568)
569. Idem, br. 55/15, 14. juli 2015. [↑](#footnote-ref-569)
570. Idem, br. 103/14, 12. februar 2015. [↑](#footnote-ref-570)
571. Idem, br. 62/15, 18. avgust 2015. [↑](#footnote-ref-571)
572. Idem, br. 56/15, 17. avgust 2015. [↑](#footnote-ref-572)
573. Idem, br. 72/16, 5. oktobar 2016. [↑](#footnote-ref-573)
574. http://www.gsr-rs.org/front/article/66/?left\_mi=None&up\_mi=&add=None. [↑](#footnote-ref-574)
575. OECD (2015), Izvještaj o mjerenju početnog stanja: Bosna i Hercegovina, OECD Izdavaštvo, Pariz, http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-575)
576. Podaci za 2014. nisu dostupni. [↑](#footnote-ref-576)
577. Podaci za 2016. nisu dostupni. [↑](#footnote-ref-577)
578. Podaci za 2014. nisu dostupni. [↑](#footnote-ref-578)
579. Podaci za 2016. nisu dostupni. [↑](#footnote-ref-579)
580. ERP 2015-2017, str. 99, Tabela 6. [↑](#footnote-ref-580)
581. Izračunala SIGMA, koristeći podatke o BDP-u iz ERP 2017-2019 (str.4) i podatke o dugu iz ERP 2017-2019 (str.41). [↑](#footnote-ref-581)
582. Podaci za 2014. nisu dostupni. Ovaj indikator je izmjeren dodavanjem cifri iz 2013. za državni nivo, FBiH, RS i BD. Cifre nisu konsolidovane, što znači da nema prilagođavanja da bi se isključile transakcije između države i entiteta ili BD-a. [↑](#footnote-ref-582)
583. Podaci za 2016. nisu dostupni za državni nivo i RS. [↑](#footnote-ref-583)
584. Podaci za 2014. nisu dostupni. Ovaj indikator je izmjeren dodavanjem cifri iz 2013. za državni nivo, FBiH, RS i BD. Cifre nisu konsolidovane, što znači da nema prilagođavanja da bi se isključile transakcije između države i entiteta ili BD-a. [↑](#footnote-ref-584)
585. Podaci za 2016. nisu dostupni za državni nivo i RS. [↑](#footnote-ref-585)
586. Srednjoročna strategija upravljanja dugom BiH, april 2016,

     http://mft.gov.ba/bos/images/stories/javni\_dug/2015/Srednjorocna%20strategija%20upravljanja%20dugom%20BiH%2

     0-%20BOS%20za%20web.pdf;

     Strategija upravljanja dugom RS 2016.-2019., decembar 2016,

     http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/Documents/RS%20MTDS%202016-2019.pdf);

     for

     Strategija upravljanja dugom FBiH 2017.-2019., februar 2017,

     http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/2017/2017\_JN/Strategija%20upravljanja%20dugom%20u%20FBiH%202017-2019.pdf. [↑](#footnote-ref-586)
587. Mjesečni podaci nisu pripremljeni. [↑](#footnote-ref-587)
588. Ditto. [↑](#footnote-ref-588)
589. S obzirom da podaci za FBiH nisu dostavljeni, ova stavka se nije mogla izračunati. Za 2013. zaostala dugovanja na državnom nivou su iznosila 13% od ukupnih rashoda; u RS, zaostala dugovanja su bila 14% od ukupnih rashoda; u BD, zaostala dugovanja su bila 30% od ukupnih rashoda. Podaci za 2014. nisu dostupni, jer Izvještaj o izvršenju budžeta nije objavljen. [↑](#footnote-ref-589)
590. S obzirom da podaci za državni nivo, FBiH i RS nisu obezbijeđeni, ova stavka se ne može izračunati. Za 2015, zaostala dugovanja u BD su bila 3.6% ukupnih rashoda. Podaci za 2016. nisu dostupni, jer Izvještaj o izvršenju budžeta nije objavljen. [↑](#footnote-ref-590)
591. Ministarstvo finansija i trezora BiH. Ovo je kamata samo na eksterni dug. Detalji o kamati na domaći dug nisu dostupni. Vanjski dug je bio 69% od ukupnog dugovanja u 2014.; to ukazuje na to da je ukupni trošak servisiranja duga za 2014. znatno veći. [↑](#footnote-ref-591)
592. Izvještaj o javnom dugu za 2016., str. 25, tabela 16. Detalji o kamati na domaći dug nisu dostupni. Vanjski dug je bio 71% od ukupnog dugovanja u 2016.; to ukazuje na to da je ukupni trošak servisiranja duga za 2016. znatno veći. [↑](#footnote-ref-592)
593. Prognoza za 2016. u ERP 2016-2018 je bila 41.7%; predviđenog rezultata za 2016. u ERP 2017-2019 je bila 40.5%. [↑](#footnote-ref-593)
594. Smjernice za upravljanje rizikom, mart 2015 [↑](#footnote-ref-594)
595. Pravilnik o provođenju finansijskog upravljanja i kontrole, Službeni list FBiH br. 92/17, januar 2017. [↑](#footnote-ref-595)
596. Memorium of Understiing on Technical Co-operation for the period 2016-2019 between the State MoFT i the Netherlis, signed in September 2016. [↑](#footnote-ref-596)
597. Podaci dostupni samo za BD, nisu dostupni za državni i entitetski nivo. [↑](#footnote-ref-597)
598. Podaci dostupni samo za državni nivo, nisu dostupni za entitete i BD. [↑](#footnote-ref-598)
599. Jačanje upravljanja javnim finansijama u BiH. [↑](#footnote-ref-599)
600. Godišnji konsolidovani izvještaj interne revizije za 2016,

     http://mft.gov.ba/bos/images/stories/chj/izvjestaji/2017/nsolidovani%20izvjestaj%20IR%20za%202016%20(bos).pdf. [↑](#footnote-ref-600)
601. Zaprimljeno samo 7 od ukupno 22 tražena izvještaja, što je premali uzorak za procjenu kvaliteta izvještaja o internoj reviziji za cijelu državu. [↑](#footnote-ref-601)
602. Zaprimljeno samo 6 od ukupno 20 traženih izvještaja, što je premali uzorak za procjenu kvaliteta izvještaja o internoj reviziji za cijelu državu. [↑](#footnote-ref-602)
603. Podaci dostupni samo za FBiH, nisu dostupni za državni nivo, ili RS; u BD-u nema IR-je.. [↑](#footnote-ref-603)
604. Odluka o upotrebi jedinstvenog rječnika javnih nabavki (Službeni glasnik BiH br. 54/15, 15. juli 2015.); Odluka o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg (Službeni glasnik BiH br. 83/16, 11. novembar 2016.); Pravilnika o uspostavljanju i radu Komisije za nabavke (Službeni list BiH No. 103/14, 12. februar 2015.); Pravilnik o provođenju postupka zajedničke nabavke i osnivanje centralnog nabavnog organa (Službeni glasnik BiH br. 55/15, 14. juli 2015); Pravilnik o obuci ovlaštenih predavača (Službeni glasnik BiH br. 62/15, 18. avgust 2015.); Pravilnik sa popisom ugovornih organa po kategorijama koji su obavezni primjenjivati ZJN (Službeni glasnik BiH br. 21/15, 18. avgust 2015.); Pravilnik o proceduri dodjele ugovora u oblasti odbrane i sigurnosti (Službeni glasnik BiH br. 60/15, 19. avgust 2015.); Pravilnik o uslovima i načinu korištenja e-aukcije (Službeni glasnik BiH br. 66/16, 15. septembar 2016.); Pravilnik o dodjeli ugovora o uslugama koji se spominje u Aneksu II, Dijelu B ZJN-a (Službeni glasnik BiH br. 66/16, 15. septembar 2016.); Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki (Službeni glasnik BiH br. 72/16, 5. oktobar 2016.); Uputstva o uspostavljanju i upravljanju kvalifikacionim sistemom (Službeni glasnik BiH br. 96/14, 12 . februar 2015.). [↑](#footnote-ref-604)
605. Realno vrijeme procesiranja je bilo 15 dana, dok su zakonski okvir bio maksimalno 30 dana. 50% vrijednosti ne uključuje 400 žalbi koje nisu preuzete na početku 2014. kako je ranije u tekstu i spomenuto. [↑](#footnote-ref-605)
606. Ovdje, i dalje u tekstu, “Nije dostupno” znači da nisu bili dostupni službeni podaci za 2014. [↑](#footnote-ref-606)
607. Osim finansijske nezavisnosti VRI BD BD SAI, čiji budžet mora odobriti Direkcija za finansije BD [↑](#footnote-ref-607)
608. Paragrafi koji se odnose na monitoring Strateških razvojnih planova za VRI BiH, VRI FbiHi VRI RS [↑](#footnote-ref-608)
609. OECD (2015), Izvještaj o mjerenju početnog stanja: Bosna i Hercegovina OECD izdavaštvo, Pariz,

     [www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf). [↑](#footnote-ref-609)
610. Dostupni podaci samo za VRI BiH, VRI FBiH i VRI RS; podaci za VRI BD nisu dostupni. 32% se odnosi na toral za državni nivo zajedno sa nivoima oba entiteta. [↑](#footnote-ref-610)
611. Dostupni podaci nevodoljni za računjanje prosjeka za sve VRI-je. [↑](#footnote-ref-611)
612. OECD (2017), Metodološki okvir za principe u javnoj upravi, OECD izdavaštvo, Pariz. Ova metodologija je dalje razvijena detaljnom specifikacijom indikatora za mjerenje trenutnog stanja u odnosu na principe javne uprave. [↑](#footnote-ref-612)
613. Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni list BiH br. 61/04, 49/09 i 42/12; Zakon o budžetima u FBiH, Službene novine FBiH br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 i 102/15; Zakon o budžetskom sistemu RS, Službeni glasnik RS br. 121/12, 52/14 i 103/15; Zakon o budžetu BD, Službeni glasnik BD br. 17/08. [↑](#footnote-ref-613)
614. Fiskalno vijeće nije nezavisni čuvar, kako je to slučaj u pojedinim članicama EU. To je koordinirajuće tijelo koje uspostavlja osnovu za državu, FBiH, RS i BD da formiraju vlastite budžete. [↑](#footnote-ref-614)
615. http://mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/gfo/GO%20BiH%202017-2019\_korigovano\_230516%20bos%20tb.pdf. [↑](#footnote-ref-615)
616. http://mft.gov.ba/bos/images/stories/ministarstvo/registar%20propisa/prijedlozi/Strategija%20reforme%20upravljanja%20javnim%20financijama%20u%20institucijama%20Bosne%20i%20Hercegovine%202017-2020.pdf [↑](#footnote-ref-616)
617. http://www.fmf.gov.ba/v2/stranica.php?idstranica=147&idmeni=15. [↑](#footnote-ref-617)
618. Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Službeni glasnik RS br. 94/15, članovi 6 i 7. [↑](#footnote-ref-618)
619. ERP 2017-2019, p. 52. [↑](#footnote-ref-619)
620. Idem, p. 19.FBiH, Službene novine FBiH br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 i 102/15, član 43; [Zakon o dugu, zad](http://mz.ks.gov.ba/node/2271) [↑](#footnote-ref-620)
621. Zakon o budžetima u [uživanju i garancijama u F](http://mz.ks.gov.ba/node/2271)BiH, Službene novine FBiH br. 86/07, 24/09, 44/10 i 30/16, član 7. [↑](#footnote-ref-621)
622. Zakon o fiskalnoj odgovornosti RS, Službeni glasnik RS br. 94/15, član 14. [↑](#footnote-ref-622)
623. Ova vrijednost je zbog nedostatka podataka. [↑](#footnote-ref-623)
624. Ditto. [↑](#footnote-ref-624)
625. Raspon konverzije bodova: 0-3=0, 4-8=1, 9-13=2, 14-18=3, 19-22=4, 23-25=5. [↑](#footnote-ref-625)
626. Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni list BiH br. 61/04, 49/09 ai 42/12; Zakon o budžetima u FBiH, Službene novine FBiH br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 i 102/15; Zakon o budžetskom sistemu RS, Službeni glasnik RS brs. 121/12, 52/14 i 103/15; Zakon o budžetu BD, Službeni glasnik BD br. 17/08. [↑](#footnote-ref-626)
627. OECD (2002), OECD Najbolje prakse za transparentnost budžeta, OECD Izdavaštvo, Pariz, Član 1.1, http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-en. [↑](#footnote-ref-627)
628. SBO 2017-2019 je objavljen 28. jula za državni nivo, 4. jula za FBiH I 1. jula za RS; SBO 2017-2019 nije objavljen za BD. [↑](#footnote-ref-628)
629. Zakon o budžetima u FBiH, Službene novine FBiH br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 i 102/15, član 27. [↑](#footnote-ref-629)
630. Zakon o izmjeni Zakona o budžetskom sistemu RS, Službeni glasnik RS br. 103/15. [↑](#footnote-ref-630)
631. Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni list BiH br. 61/04, 49/09 i 42/12, član 7. [↑](#footnote-ref-631)
632. Zakon o budžetskom sistemu RS, Službeni glasnik RS br. 121/12, 52/14 i 103/15, član 17; Zakon o budžetima u FBiH, Službene novine FBiH br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 i 102/15, član 30. [↑](#footnote-ref-632)
633. Ipak, ne postoje dokazi koji bi pokazali koliko su detaljna ova objašnjenja. [↑](#footnote-ref-633)
634. Dostavljeni podaci nedovoljni da bi se izvršila procjena. [↑](#footnote-ref-634)
635. Ditto. [↑](#footnote-ref-635)
636. Raspon konverzije bodova: 0-6 = 0, 7-13 = 1, 14-20 = 2, 21-26 = 3, 27-32 = 4, 33-38 = 5. [↑](#footnote-ref-636)
637. Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni list BiH br. 61/04, 49/09 i 42/12, član 27; Zakon o trezoru FBiH, Službene novine FBiH br. 58/02, 19/03, 79/07 i 26/16, član 18; , Službeni glasnik RS br. 16/05, 92/09 i 28/13, član 4; Zakon o budžetu BD, Službeni glasnik BD br. 17/08, član 23. [↑](#footnote-ref-637)
638. Zakon o trezoru FBiH, Službene novine FBiH br. 58/02, 19/03, 79/07 i 26/16 [↑](#footnote-ref-638)
639. Zakon o trezoru FBiH, Službene novine FBiH br. 58/02, 19/03, 79/07 i 26/16, član 9 i 20; Zakon o trezoru RS, Službeni glasnik RS br. 16/05, 92/09 i 28/13, član 9 i 15; Zakon o budžetu BD, Službeni glasnik BD br. 17/08, član 23 i 32; Zakon o finansiranju institucija BIH, Službeni list BiH br. 61/04, član 19 i 26. [↑](#footnote-ref-639)
640. Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni list BiH br. 61/04, 49/09 i 42/12, član 27; Zakon o trezoru RS, Službeni glasnik RS br. 16/05, 92/09 i 28/13, član 4; Zakon o trezoru FBiH, Službene novine FBiH br. 58/02, 19/03, 79/07 i 26/16, član 18; Zakon o trezoru BD, Službeni glasnik BD br. 3/07, član 30. [↑](#footnote-ref-640)
641. Zakon o trezoru RS, Službeni glasnik RS br. 16/05, 92/09 i 28/13, član 4; Zakon o trezoru FBiH, Službene novine FBiH br. 58/02, 19/03, 79/07 i 26/16, član 20; Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni list BiH br. 61/04, 49/09 i 42/12, član 25. [↑](#footnote-ref-641)
642. http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/Documents/Консолидовани%20извјештај%20о%20извршењу%20буџета%20за%20период%2001.01.-30.09.2016.%20године\_488563912.pdf. [↑](#footnote-ref-642)
643. Zakon o trezoru RS, Službeni glasnik RS br. 16/05, 92/09 i 28/13, član 11 i 12; Zakon o budžetima u FBiH, Službene novine FBiHbr. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 i 102/15, član 63; Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni list BiH br. 61/04, 49/09 i 42/12, član 28. [↑](#footnote-ref-643)
644. Svjetska banka (2014), Bosna i Hercegovina javni rashodi i procjena finansijske odgovornosti (PEFA), 'Jačanje odgovornosti i fiducijarno okruženje (SAFE)', Svjetska banka, Washington, D.C., str. 54. [↑](#footnote-ref-644)
645. Dostavljeni podaci nedovoljni da bi se izvršila procjena. [↑](#footnote-ref-645)
646. Ditto. [↑](#footnote-ref-646)
647. Ditto. [↑](#footnote-ref-647)
648. Raspon konverzije bodova: 0-1=0, 2-4=1, 5-7=2, 8-10=3, 11-13=4, 14-15=5. [↑](#footnote-ref-648)
649. Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama BiH, Službeni list BiH br. 52/05 i 103/09, član 4. [↑](#footnote-ref-649)
650. Zakon o budžetima u FBiH, Službene novine FBiH br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 i 102/15, član 67, Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama FBiH, Službene novine FBiH br. 86/07, 24/09, 44/10 i 30/16; tZakon o budžetskom sistemu RS,Službeni glasnik RS br. 121/12, 52/14 i 103/15, član 50, Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama RS, Službeni glasnik RS br. 30/07, 29/10, 71/12 i 52/14; i Zakon o međunarodnom dugu BD, Službeni glasnik BD br. 27/04 i 19/07, član 5. [↑](#footnote-ref-650)
651. Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama BiH, Službeni list BiH br. 52/05 i 103/09, član 53. [↑](#footnote-ref-651)
652. Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama BiH, Službeni list BiH br. 52/05 i 103/09, član 22. [↑](#footnote-ref-652)
653. Srednjoročna strategija upravljanja dugom BiH, april 2016.,

     http://mft.gov.ba/bos/images/stories/javni\_dug/2015/Srednjorocna%20strategija%20upravljanja%20dugom%20BiH%2

     0-%20BOS%20za%20web.pdf;

     Strategija upravljanja dugom RS 2016.-2019., decembar 2016,

     http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/Documents/RS%20MTDS%202016-2019.pdf);

     Strategija upravljanja dugom FBiH 2017.-2019., februar 2017.,

     http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/2017/2017\_JN/Strategija%20upravljanja%20dugom%20u%20FBiH%202017-2019.pdf. [↑](#footnote-ref-653)
654. Za 2015., izvještaji za državu, FBiH i RS su objavljeni u maju 2016., maj 2016. i juni 2016. [↑](#footnote-ref-654)
655. ERP 2017-2019, str. 41. [↑](#footnote-ref-655)
656. Zakon o fiskalnoj odgovornosti RS, Službeni glasnik RS br. 94/15, član 7. [↑](#footnote-ref-656)
657. MFT BiH. [↑](#footnote-ref-657)
658. Ditto. [↑](#footnote-ref-658)
659. Ditto. [↑](#footnote-ref-659)
660. Izračunala SIGMA, koristeći podatke o BDP-u iz ERP 2017-2019, str. 4, i podatke o dugu iz ERP 2017-2019, str. 41. [↑](#footnote-ref-660)
661. ERP 2017-2019, str. 41. [↑](#footnote-ref-661)
662. Idem, str. 42 [↑](#footnote-ref-662)
663. Ibid. [↑](#footnote-ref-663)
664. Izračunato koristeći podatke o BDP-u ERP 2017-2019, str. 19, i podatke o dugu iz ERP 2017-2019, str. 41. [↑](#footnote-ref-664)
665. Izračunato koristeći podatke o BDP-u ERP 2017-2019, str. 18, i podatke o dugu iz ERP 2017-2019, str. 41 [↑](#footnote-ref-665)
666. ERP 2017-2019, str. 44. [↑](#footnote-ref-666)
667. Ibid. [↑](#footnote-ref-667)
668. Strategija upravljanja dugom FBiH 2016.-2018., str.14. [↑](#footnote-ref-668)
669. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o dugu, zaduživanju i garancijama, Službene novine FBiH br. 30/16. [↑](#footnote-ref-669)
670. Zakon o fiskalnoj odgovornosti FBiH, Službene novine FBiH br. 94/15, član 3.21. [↑](#footnote-ref-670)
671. Za FBiH, informacije o drugim nivoima vlasti i onima koji se zadužuju mogu se naći na str. 15-18; za RS se informacije mogu naći na str. 4, 6, 7, 14, 20 i 21. [↑](#footnote-ref-671)
672. Izvještaj VRI o upravljanju dugom u RS, 8. avgust t 2016., http://www.gsr-rs.org/front/article/65/?up\_mi=2. [↑](#footnote-ref-672)
673. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-7=1, 8-12=2, 13-16=3, 17-19=4, 20-22=5. [↑](#footnote-ref-673)
674. <http://mft.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=95>. [↑](#footnote-ref-674)
675. <http://www.fmf.gov.ba/v2/stranica.php?idstranica=147&idmeni=15>. [↑](#footnote-ref-675)
676. Zakon o budžetima u FBiH, Službene novine br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 i 102/15, članovi 92 i 93 [↑](#footnote-ref-676)
677. Državni zakon o finansiranju FBiH, Službene novine br. 61/04, 49/09 i 42/12, Član 22; Zakon o budžetu Brčko distrikta, Službeni glasnik BD br. 17/8, Član 26.3. [↑](#footnote-ref-677)
678. Zakon o budžetskom sistemu RS, Službeni glasnik RS br. 121/12, 52/14 i 103/15, Član 46. [↑](#footnote-ref-678)
679. FBiH Zakon o budžetima u FBiH, Službene novine FBiH br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 i 102/15, Član 96. [↑](#footnote-ref-679)
680. Državni Zakon o finanisranju institucija BiH, Službene novine BiH br. 61/04, 49/09 i 42/12, Članovi 2 i 19. [↑](#footnote-ref-680)
681. Zakon o računovodstvu i reviziji BD, Službeni glasnik BD br. 6/06 i 19/07, Član 3. [↑](#footnote-ref-681)
682. Zakon o trezoru u FBiH, Službene novine FBiH br. 58/02, 19/03, 79/07 I 26/16, Član 11.2. [↑](#footnote-ref-682)
683. Zakon o budžetskom sistemu RS, Službeni glasnik RS br. 121/12, Član 59, 52/14 i 103/15; Pravilnik, Službeni glasnik RS br. 128/11. [↑](#footnote-ref-683)
684. Dostupni podaci nedovoljni da bi se izvršila procjena. [↑](#footnote-ref-684)
685. Ditto. [↑](#footnote-ref-685)
686. Ditto. [↑](#footnote-ref-686)
687. Ditto. [↑](#footnote-ref-687)
688. Raspon konverzije bodova: 0-7=0, 8-12=1, 13-17=2, 18-22=3, 23-27=4, 28-32=5. [↑](#footnote-ref-688)
689. Projekti tehničke pomoći u okviru EU IPA programa: 'Jačanje upravljanja javnim finansijama u BiH" (2013.-2015.); i " Podrška uvođenju javne interne finansijske kontrole u BiH' (2010.-2012.). [↑](#footnote-ref-689)
690. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju institucija BiH, Službeni glasnik BiH br. 22/12. [↑](#footnote-ref-690)
691. Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, Službeni glasnik Republike. Srpske br. 91/16. [↑](#footnote-ref-691)
692. Zakon o budžetu BD, Službeni glasnik br. 17/08, član 43. [↑](#footnote-ref-692)
693. Strategija razvoja PIFC, 2014-2017, BD, oktobar 2014, str. 17. [↑](#footnote-ref-693)
694. Razgovori koji su vođeni sa CJH FBiH navode da se od 300 pristupajućih organizacija može zatražiti izvještaj o napretku, ali proces koji se na to odnosi još nije završen. [↑](#footnote-ref-694)
695. Državni Zakon o upravi, Službeni glasnik BiH br. 32/02 i 102/09, članovi 60, 52 i 61. [↑](#footnote-ref-695)
696. CJH FBiH je izvršila analizu za potrebe obuke na temu FUK-a. [↑](#footnote-ref-696)
697. Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 91/16, članovi 2i 3. [↑](#footnote-ref-697)
698. Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 75/04 i 78/11. [↑](#footnote-ref-698)
699. BD: Strategija razvoja PIFC 2014-2017, oktobar 2014; FBiH: Strategija razvoja PIFC 2015-2018, juni 2015; državni nivo: Razvojna strategija sistema PIFC, decembar 2016. [↑](#footnote-ref-699)
700. U martu 2017, kako bi objedinila i FUK i IR, CJH FBiH imala je načelnika jedinice i tri zaposlena, a CJH RS je imala v.d. načelnika jedinice i tri zaposlena. [↑](#footnote-ref-700)
701. Odluka VM BiH br. 53, od 26. aprila 2016. [↑](#footnote-ref-701)
702. COSO razvija okvire i smjernice o upravljanju rizicima preduzećainternoj kontroli i odvraćanju od prevara. [↑](#footnote-ref-702)
703. Konsolidovana izjava o FUK-u institucijama BiH za 2016. godinu, Državna CJH, maj 2017. [↑](#footnote-ref-703)
704. Za FBiH, uključujući i odobrene formate za upitnike. [↑](#footnote-ref-704)
705. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-6=1, 7-10=2, 11-14=3, 15-17=4, 18-20=5. [↑](#footnote-ref-705)
706. BiH, Pravilnik o FUK-u u Upravi za indirektno oporezivanje, 02-2-1827-29/15, ITA, 30. oktobar 2015. [↑](#footnote-ref-706)
707. BiH, Izvještaj direktoru Odbora za praćenje primjene i funkcioniranja FUK-a, za br. 02-2-147-20/16, 11. februar 2016. [↑](#footnote-ref-707)
708. Smernice za sprovedba upravljanja rizicima u institucijama, državni nivo, Službeni glasnik BiH br. 29/15. [↑](#footnote-ref-708)
709. Reformska agenda 2015-2018 usvojena je na svim nivoima uprave BiH u 2015. godini. Vijeće ministara BiH usvojilo je Reformsku agendu 10. juna 2015. godine, Vladu FBiH 27. jula 2015. godine, a Vlada RS 23. jula 2015. [↑](#footnote-ref-709)
710. Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 100/13). [↑](#footnote-ref-710)
711. Pravilnici o vršenju interne kontrole i revizije u dvije institucije u RS-u odnosili su se na nepravilnosti u uskom kontekstu knjigovodstva ili finansijskog izvještavanja, ali ipak nisu obezbijedili smjernice o tome kako se njima baviti. [↑](#footnote-ref-711)
712. Institucije na kojima insistira Ured Visokog predstavnika tretiraju se u kontekstu BiH kao ustavna tijela za ovaj podindikator. [↑](#footnote-ref-712)
713. Insufficient data provided to enable assessment. [↑](#footnote-ref-713)
714. Ditto. [↑](#footnote-ref-714)
715. Ditto. [↑](#footnote-ref-715)
716. Ditto. [↑](#footnote-ref-716)
717. Raspon konverzije bodova: 0-3=0, 4-7=1, 8-11=2, 12-15=3, 16-19=4, 20-23=5. [↑](#footnote-ref-717)
718. Zakon o reviziji javne uprave i institucija u BD, Službeni glasnik BD br. 40/08, 29/14 i 23/16. [↑](#footnote-ref-718)
719. Državni Zakon o unutrašnjoj reviziji institucija u BiH, Službeni glasnik BiH br. 27/08; Zakon. o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, Službeni glasnik FBiH br. 47/08; Zakon o sistemu internih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 17/08; Zakon o reviziji javne uprave i institucija u BD, Službeni glasnik BD br. 40/08. [↑](#footnote-ref-719)
720. Državni zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjoj reviziji institucija u BiH, Službeni glasnik BiH br. 32/12. [↑](#footnote-ref-720)
721. Izmjene i dopune Zakona o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, Službeni glasnik FBiH br. 101/16. [↑](#footnote-ref-721)
722. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o reviziji javne uprave i institucija u BD, Službeni glasnik BD br. 29/14 i 23/16. [↑](#footnote-ref-722)
723. Zakon o sistemu internih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 91/16, član 61. [↑](#footnote-ref-723)
724. Državni Zakon o unutrašnjoj reviziji institucija u BiH, Službeni glasnik BiH br. 27/08 i 32/12, član 7, 12, 16, 18 i 19; Zakon. o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, Službeni glasnik FBiH br. 47/08 i 101/16, član 5A, 14, 15, 17 i 18; Zakon o sistemu internih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 91/16, član, 16, 27, 36, 41, 48 i 52. [↑](#footnote-ref-724)
725. Državni Zakon o unutrašnjoj reviziji institucija u BiH, Službeni glasnik BiH br. 27/08 i 32/12, član 24; Zakon o sistemu internih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 91/16, član 44. [↑](#footnote-ref-725)
726. Odeljak intelektualne svojine standarda MIIR još nije preveden na srpski jezik. Prema tome, standardi još nisu objavljeni. [↑](#footnote-ref-726)
727. Projekti tehničke pomoći u okviru EU IPA programa: "Jačanje upravljanja javnim finansijama u BiH" (2013-2015) i "Podrška uvođenju javne interne finansijske kontrole u BiH" (2010-2012). [↑](#footnote-ref-727)
728. Državni Zakon o unutrašnjoj reviziji institucija u BiH, Službeni glasnik BiH br. 27/08 i 32/12, član 21; Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, Službeni glasnik FBiH br.47/08 i 101/16, član 8; Zakon o sistemu internih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 91/16, član 35 i 48. [↑](#footnote-ref-728)
729. Državni Zakon o unutrašnjoj reviziji institucija u BiH, član 23; Zakon o sistemu internih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske, Službeni glasnik RS br 91/16, član 47 i 48. [↑](#footnote-ref-729)
730. I državni nivo i FBiH su usvojili “Instrukcije o kriterijima za uspostavu jedinica za IR”, na državnom nivou 2012., a u FBiH 2013. Ovo je bila dopuna zahtjevima ustanovljenim u njihovim zakonima o IR: Državni Zakon o unutrašnjoj reviziji institucija u BiH, Službeni glasnik BiH br. 27/08 i 32/12, član 7, te Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, Službeni glasnik FBiH br.47/08 i 101/16, član 9. [↑](#footnote-ref-730)
731. Strategija razvoja javnih internih finansijskih kontrola PIFC u RS-u datira od 2010. godine. Na državnom nivou postoji ažurirana PIFC Strategija za period 2016-2018, a FBiH ima PIFC Strategiju za period 2015-2018. [↑](#footnote-ref-731)
732. CJH ne prikupljaju podatke koji se odnose na certifikaciju internih revizora. [↑](#footnote-ref-732)
733. Službeni glasnik BiH, 27. januar 2015. [↑](#footnote-ref-733)
734. Ovu informaciju su dostavila nadležna ministarstva finansija. [↑](#footnote-ref-734)
735. Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, Službene novine FBiH br. 47/08 i 101/16, član 20. [↑](#footnote-ref-735)
736. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-6=1, 7-9=2, 10-12=3, 13-15=4, 16-18=5. [↑](#footnote-ref-736)
737. Primjer je 'Priručnik za procjenu rizika i planiranje revizije' u FBiH za 2014. godinu. [↑](#footnote-ref-737)
738. Revizorski univerzum predstavlja inventar svih mogućih aktivnosti koje se odnose na reviziju koje podležu riziku koji se odnosi na organizaciju. [↑](#footnote-ref-738)
739. Dva izveštaja sa državnog nivoa, dva iz FBiH i dva iz RS. [↑](#footnote-ref-739)
740. Od 2.625 preporuka, jedinice IR na državnom nivou dale su 443 preporuke, dok su jedinice IR u FBiH sačinile 1.046, a jedinice IR u RS-u su pripremile 1.136. [↑](#footnote-ref-740)
741. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5. [↑](#footnote-ref-741)
742. ZJN, član 67, Odluka o obaveznoj primjeni domaćih preferenci od 11. novembra 2016. godine, Službeni glasnik BiH br. 83/16. [↑](#footnote-ref-742)
743. ZJN, član 10. [↑](#footnote-ref-743)
744. ZJN, član 68(4)(i). [↑](#footnote-ref-744)
745. ZJN, član 10 (3) i (4). [↑](#footnote-ref-745)
746. Službeni glasnik BiH br. 32/02 i 56/05. [↑](#footnote-ref-746)
747. Službene novine FBiH br. 40/02 i 61/06. [↑](#footnote-ref-747)
748. Službeni glasnik RS br. 59/13. [↑](#footnote-ref-748)
749. *Isto,* br. 59/09 i 63/11. [↑](#footnote-ref-749)
750. Službeni glasnik BD br. 7/10. [↑](#footnote-ref-750)
751. Na primjer, Pravilnik o postupku podnošenja zahtjeva i postupku dodjele koncesija, Službeni glasnik BiH br. 65/06; Pravilnik o registru ugovora o koncesijama, Službeni glasnik BiH br. 55/12; Pravilnik o davanju koncesija, Službene novine FBiH br. 67/06 i 87/11; Pravilnik o utvrđivanju naknade za koncesiju, Službene novine Federacije BiH broj 67/06; Pravilnik o postupku iseljenja ugovora o koncesiji i promjene vlasničke strukture, Službeni glasnik RS broj 65/14; Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra ugovora, Službeni glasnik RS broj 65/14; Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa za neadekvatan prijedlog, Službeni glasnik RS broj 103/05; i Uredba o postupku za realizaciju JPP u RS, Službeni glasnik RS br. 104/09. [↑](#footnote-ref-751)
752. Direktiva EU 2014/23, Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. godine o dodjeli koncesionih ugovora. [↑](#footnote-ref-752)
753. Zakon o koncesijama BiH, član 3: “Koncesija“ znaci pravo koje koncedent dodjeljuje u cilju osiguranja izgradnje infrastrukture i/ili pružanja usluga, eksploatacije prirodnih resursa, u rokovima i pod uvjetima o kojima se koncedent i koncesionar dogovore. [↑](#footnote-ref-753)
754. Zakon o koncesijama BiH, član 3: 'Koncesija' znaci pravo koje koncedent dodjeljuje u cilju osiguranja izgradnje infrastrukture i/ili pružanja usluga, eksploatacije prirodnih resursa, u rokovima i pod uvjetima o kojima se koncedent i koncesionar dogovore.' [↑](#footnote-ref-754)
755. Zakon o koncesijama FBiH, član 4: Koncesija' - pravo obavljanja privrednih djelatnosti korištenjem prirodnih bogatstava, dobara u općoj upotrebi i obavljanja djelatnosti od općeg interesa određenih ovim zakonom. [↑](#footnote-ref-755)
756. Zakon o koncesijama RS, član 2: “Koncesija je, u smislu ovog zakona, pravo obavljanja privrednih djelatnosti korištenjem javnih dobara, prirodnih bogatstava i drugih dobara od općteg interesa, kao i pravo na obavljanje djelatnosti od opšteg interesa, u skladu sa ovim zakonom, a to pravo se ustupa koncesionaru na određeno vrijeme, pod uslovima propisanim ovim zakonom, uz plaćanje koncesione naknade.” [↑](#footnote-ref-756)
757. Zakon o koncesiji BiH, poglavlje III; Zakon o koncesijama FBiH, poglavlje III. [↑](#footnote-ref-757)
758. Zakon o koncesijama RS, član 11. [↑](#footnote-ref-758)
759. *Isto*, član 25. [↑](#footnote-ref-759)
760. *Isto*, član 26. [↑](#footnote-ref-760)
761. *Isto,* član 12. [↑](#footnote-ref-761)
762. *Isto,* član 18. [↑](#footnote-ref-762)
763. 1. Opseg dodjele poena: 0–10=0, 11–20=1, 21–30=13, 31–40=3, 41–50=4, 51–60=5.

     [↑](#footnote-ref-763)
764. Strategija i Akcioni plan za razvoj sistema javnih nabavki u BiH za period 2016.-2020. [↑](#footnote-ref-764)
765. Strategija, poglavlje 1.3. [↑](#footnote-ref-765)
766. http://www.koncesijebih.ba/home/index.php?option=com\_frontpage&Itemid=1. [↑](#footnote-ref-766)
767. http://koncesije-rs.org/cir/. [↑](#footnote-ref-767)
768. http://www.koncesijebih.ba/home/images/izvrsenje\_dokumenta\_o\_politici\_dodjele\_koncesija\_u\_bosni\_i\_hercegovini.pdf. [↑](#footnote-ref-768)
769. <http://www.koncesijebih.ba/home/images//izvjestaj_o_radu_komisije_za_koncesije_bih_2016_prednacr>t\_za\_komentare.pdf. [↑](#footnote-ref-769)
770. Vlada FBiH usvojila je Politiku o dodjeli koncesija 2005. godine, koja je dopunjena 2011. godine [↑](#footnote-ref-770)
771. http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom\_naroda/bos/parlament/propisi/El\_materijali\_2016/Izvjestaj o radu Komisije za koncesije 2015. godinu.pdf. [↑](#footnote-ref-771)
772. Ove informacije su dostavljene u toku razgovora sa članom Komisije RS, 20. marta 2017. godine. [↑](#footnote-ref-772)
773. http://koncesije-rs.org/lat/index.php?prikaz=stranica&id=24. [↑](#footnote-ref-773)
774. Uključujući pripremu primarnog i sekundarnog zakonodavstva, odobravanje studije izvodljivosti ili pred-studije za određeni JPP projekat koji priprema javni partner, odobrenje konačnog nacrta ugovora o JPP i upravljanje registrom ugovora o JPP. [↑](#footnote-ref-774)
775. https://www.javnenabavke.gov.ba/vijesti/2016/Strategija\_2016-2020\_en.pdf, str. 5. [↑](#footnote-ref-775)
776. Raspon konverzije bodova 0-12=0, 13-25=1, 26-39=2, 40-53=3, 54-67=4, 68-80=5 [↑](#footnote-ref-776)
777. Direktiva Vijeća 89/665 / EEZ od 21. decembra 1989. o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi koje se odnose na primjenu postupaka revizije na dodjelu ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima. [↑](#footnote-ref-777)
778. ZJN, član 100(4). [↑](#footnote-ref-778)
779. *Isto*, član 106. [↑](#footnote-ref-779)
780. ZJN, dio III 'Pravna zaštita'. [↑](#footnote-ref-780)
781. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji URŽ, br. 01-02-3-221/13, 15. decembar 2015. [↑](#footnote-ref-781)
782. Statistiku je dostavila AJN. [↑](#footnote-ref-782)
783. Razgovori sa zainteresiranim stranama od 20-21. aprila 2017., koji se tiču, npr., predmeta URŽ, zavedenog pod br. JN2-02-07-1-415-5/16 [↑](#footnote-ref-783)
784. Zaključak Odbora za finansije i budžet Parlamentarne skupštine BiH broj 02 / 3-50-8-24-26 od 26. oktobra 2016. godine, Službeni glasnik BiH br. 21/16. [↑](#footnote-ref-784)
785. https://www.ejn.gov.ba/Resolution/ResolutionSearch. [↑](#footnote-ref-785)
786. ZJN, član 10 (3) i (4). [↑](#footnote-ref-786)
787. *Isto,* član 35 [↑](#footnote-ref-787)
788. Zakon o koncesijama FBiH, član 36. [↑](#footnote-ref-788)
789. *Isto,* član 18. [↑](#footnote-ref-789)
790. Informacije su date na uvid tokom razgovora sa zainteresiranim stranama 20. i 21. aprila 2017. [↑](#footnote-ref-790)
791. Raspon konverzije bodova: 0-8=0, 9-19=1, 20-30=2, 31-41=3, 42-52=4, 53-61=5 [↑](#footnote-ref-791)
792. https://www.javnenabavke.gov.ba/izvjestaji/izvjestaj%20o [↑](#footnote-ref-792)
793. %20monitoringu/Izvjestaj\_o\_monitoringu\_2015\_bs.pdf [↑](#footnote-ref-793)
794. Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora, Službeni glasnik br. 56/15, avgust 2015. [↑](#footnote-ref-794)
795. ZJN, član 4(2), Pravilnik o provođenju postupka zajedničke nabavke i osnivanje centralnog nabavnog organa, Službeni glasnik br. 55/15, juli 2015. [↑](#footnote-ref-795)
796. Strategija, poglavlje 2.3. [↑](#footnote-ref-796)
797. Godišnji izvještaj AJN za 2015. godinu [↑](#footnote-ref-797)
798. OECD (2015), *IzIvještakj o mjerenju početnog stanja: Bosna i Heczegovina*, OECD Izdavaštvo, Pariz, str. 114, http://www.sigmainternet.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf. [↑](#footnote-ref-798)
799. AJN, prednacrt Analize provoženja ZJN, str. 7-8, https://www.javnenabavke.gov.ba/vijesti/2017/Prednacrt\_analize\_2016.pdf. [↑](#footnote-ref-799)
800. https://www.javnenabavke.gov.ba/izvjestaji/izvjestaj%20o%20monitoringu/Izvjestaj\_o\_monitoringu\_2015\_bs.pdf [↑](#footnote-ref-800)
801. Raspon konverzije bodova: 0-12=0, 13-23=1, 24-34=2, 35-45=3, 46-56=4, 57-65=5. [↑](#footnote-ref-801)
802. Strategija, strana 8, 11 i 16. [↑](#footnote-ref-802)
803. Izraz 'službenici za javne nabavku' se ne odnosi na reguliranu kategoriju stručnjaka, već ukupno na zaposlenike ugovornih organa, koji se bave postupcima javnih nabavki. [↑](#footnote-ref-803)
804. Službeni glasnik BiH br. 62/15. [↑](#footnote-ref-804)
805. AJN, Informacija o obuci u oblasti javnih nabavki, provedenoj 2015. godine. [↑](#footnote-ref-805)
806. https://www.javnenabavke.gov.ba/index.php?id=03vij&vij=122&jezik=bs [↑](#footnote-ref-806)
807. Raspon konverzije bodova: 0-4=0, 5-8=1, 9-12=2, 13-16=3, 17-20=4, 21-25=5. [↑](#footnote-ref-807)
808. Zakoni o VRI: član 5 (državni nivo i FBiH) i član 25 (RS); VRI BD (član 5) morat će dostaviti svoj nacrt budžeta Direkciji za finansije. [↑](#footnote-ref-808)
809. Ove informacije je pružio glavni revizor VRI FBiH. [↑](#footnote-ref-809)
810. Zakoni o VRI, član 12 (VRI na nivou države), član 11 (VRI FBiH), član 16 (VRI RS) i član 11 (VRI BD). [↑](#footnote-ref-810)
811. Zakoni o VRI, član 8, 13 i 14 (VRI na državnom nivou, VRI FBiH i VRI BD) i član 13, 18- 19 (VRI RS). [↑](#footnote-ref-811)
812. Zakoni o VRI, član 16 (VRI na državnom nivou i VRI FBiH), član 21 (VRI RS) i član 18-20 (VRI BD).

     Državni zakon o VRI 81, FBiH VRI 57, RS VRI 74 i VRO BD 29. [↑](#footnote-ref-812)
813. ISSAI 4000 je usvojen tokom Međunarodnog kongresa o VRI u Abu Dabiju u decembru 2016. [↑](#footnote-ref-813)
814. ISSAI 4000 je usvojen tokom Međunarodnog kongresa o VRI u Abu Dabiju u decembru 2016. [↑](#footnote-ref-814)
815. Zakoni o VRI, član 18 (VRI na državnom nivou i VRI FBiH), član 23 (VRI RS ), član 15 (VRI BD). [↑](#footnote-ref-815)
816. Ovaj zahtjev se odnosio na reviziju Javnog emitera BiH. Generalni revizor je odlučio da se prilagodi zahtjevu Parlamenta (revizija je počela u januaru 2017. godine), iako član 18.2 Zakona o VRI BiH daje glavnom revizoru opća diskreciona ovlaštenja da odluče da li će revizorska kancelarija izvršiti takvu reviziju. [↑](#footnote-ref-816)
817. Zakoni o VRI, član 39 i 40 (VRI na državnom nivou, VRI FBiH i VRI RS) i član 40 i 41 (VRI BD). [↑](#footnote-ref-817)
818. Balkanski barometar, godišnje istraživanje koje je provelo Vijeće za regionalnu saradnju (RCC)http://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer [↑](#footnote-ref-818)
819. Raspon konverzije bodova: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5 [↑](#footnote-ref-819)
820. Osim VRI BD, čiji resursi ne dozvoljavaju više od jedne revizije učinka godišnje. [↑](#footnote-ref-820)
821. Od VRI BD, SIGMA je zaprimila popunjene, ali nepotpisane kontrolne liste. [↑](#footnote-ref-821)
822. Podaci iz 2013. godine dostavljeni od strane VRI BiH, VRI FBiH i VRI RS; podaci za VRI BD nisu dostupni. Prikazani procenat čini prosjek za državu i dva entiteta. [↑](#footnote-ref-822)
823. Godišnji izvještaj VRI FBiH za 2015./2016. godinu. [↑](#footnote-ref-823)
824. Ne postoje podaci o tome da li i kako se Skupština BD razmatra izvještaje VRI BD. [↑](#footnote-ref-824)
825. Raspon konverzije bodova: 0-6=0, 7-11=1, 12-16=2, 17-21=3, 22-26=4, 27-30=5. [↑](#footnote-ref-825)