



JEDINICA ZA DONATORSKU KOORDINACIJU, FINANSIJE, NADZOR I EVALUACIJU

# IZVJEŠTAJ O EVALUACIJI

projekta

Izrada programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH

## The Logical Framework Matrix



Juli 2012.



## SADRŽAJ

<b>1. SAŽETAK.....</b>	<b>4</b>
<b>2. PROJEKT SINOPSIS.....</b>	<b>4</b>
<b>3. OKVIR EVALUACIJE .....</b>	<b>5</b>
<b>4. REZULTATI EVALUACIJE .....</b>	<b>5</b>
A. KVALITET PROJEKTNE DOKUMENTACIJE .....	5
B. EFIKASNOST IMPLEMENTACIJE .....	6
C. EFEKTIVNOST PROJEKTA .....	11
D. UTICAJ .....	11
E. ODRŽIVOST .....	12
<b>5. ZAKLJUČCI .....</b>	<b>13</b>
<b>6. PREPORUKE.....</b>	<b>13</b>
<b>7. NAUČENE LEKCIJE .....</b>	<b>13</b>

## PODACI O PROJEKTU

<b>BROJ UGOVORA:</b>	<b>01-07-160-49/09</b>
<b>Naziv projekta:</b>	<b>IZRADA PROGRAMA ZA POBOLJŠANJE KVALITETA UPRAVNOG ODLUČIVANJA U BIH</b>
<b>Implementator:</b>	<b>ZAMM MEDIA CONSULTING D.O.O. SARAJEVO</b>
<b>Datum početka:</b>	<b>21.12.2009.</b>
<b>Trajanje ugovora:</b>	<b>10 MJESECI</b>
<b>Datum završetka:</b>	<b>17.10.2010.</b>
<b>Vrijeme produženja:</b>	<b>2 MJESECA</b>
<b>Izmijenjeni datum završetka:</b>	<b>21.12.2010.</b>
<b>Status projekta:</b>	<b>ZAVRŠEN</b>

## FINANSIJSKI PODACI

Tabela 1 - Pregled budžeta<sup>1</sup>:

<b>UGOVORENI BUDŽET u KM</b>	<b>444.600,00 KM</b>		
<b>UTROŠENA SREDSTVA u KM</b>	<b>404.580,84 KM</b>		
<b>UTROŠENA SREDSTVA u %</b>	<b>91 %</b>		
	planirano	utrošeno	%
<i>Radni dani eksperta 1 (Mensur Hadžimusić)</i>	134	134	100 %
<i>Radni dani eksperta 2 (Sead Dizdarević)</i>	77	77	100 %
<b>UKUPNO</b>	<b>211</b>	<b>211</b>	<b>100 %</b>
<i>Troškovi dnevnica eksperata</i>	327.600,00 KM	327.600,00 KM	100 %
<i>Vanredni troškovi</i>	117.000,00 KM	76.980,84 KM	66 %
<b>UKUPNO</b>	<b>444.600,00 KM</b>	<b>404.580,84 KM</b>	<b>91 %</b>

<sup>1</sup> Sve vrijednosti u tabeli izražene su sa PDV-om

## 1. SAŽETAK

Ovaj izvještaj namijenjen je finansijerima projekta, ugovornom i nadzornom organu, te izvršiocu ugovora. Cilj je da se procijeni uspješnost implementacije projekta nakon njegovog završetka, da se utvrdi njegova svrsishodnost, te implikacije projektnih aktivnosti na ostvarenje projektnog cilja slijedeći interventnu logiku, kao i opravdanost utroška sredstava. Evaluacija je esencijalna za izvlačenje naučenih lekcija na osnovu iskustava iz procesa implementacije projekta, te korištenju istih u procesu planiranja drugih projekata.

Evaluacija je zasnovana na Smjernicama za monitoring i evaluaciju projekata koji se finansiraju iz Fonda za reformu javne uprave (Fond za RJU), koje je usvojio Upravni odbor Fonda (UO FRJU). Ona treba da da ocjenu kvalitete projektne dokumentacije, efikasnosti i efektivnosti implementacije, uticaja i projektne održivosti. U cilju davanja što realnije ocjene pomenutih kriterija, obavljeni su intervjui sa predstavnicima izvršioca ugovora, ugovornog organa i korisnika.

Generalna ocjena projekta je pozitivna. Iako je ostalo prostora za unapređenje kvaliteta projektne dokumentacije, projekt je uspješno realiziran i postignut je kvalitetan projektni rezultat. Predložene mjere su dobar osnov za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH. Uticaj projekta još nije na očekivanom nivou, ali se u toku 2012. i 2013. očekuje njegov značajniji uticaj na nivoima VM BiH, RS i BD BiH. Također, održivost projekta na ovim nivoima nije upitna. Neusvajanje Programa na nivou FBiH nosi neizvjesnost po pitanju uticaja i održivosti projektnih rezultata i opravdanosti uloženi sredstava na ovom upravnom nivou. Stoga je neophodno što prije pokrenuti proceduru usvajanja Programa i na nivou Federacije BiH, a potom i njegove primjene u praksi.

## 2. PROJEKT SINOPSIS

**DOPRINOS OBLASTI/AP1:** Ovaj projekt pokriva reformsku oblast Upravni postupak iz Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH. Konkretnije, odnosi se na reformske mjere iz sljedećih poglavlja u pomenutoj oblasti:

UP.1. Strategija pojednostavljenja upravnog postupka

UP.4. Pojednostavljenje upravnog postupka (proces redizajniranja)

UP.5. Organizacija i izvori

**SVRHA:** Svrha ovog projekta je uspostavljanje kvalitetnije, efikasnije i jednostavnije prakse upravnog odlučivanja u skladu sa modernim evropskim standardima na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini orijentirane prema korisnicima usluga, primjenom Programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH, koji sadrži zakonodavne, organizacijske, mjere informacijskih tehnologija (IT), te mjere za jačanje ljudskih kapaciteta.

**CILJ:** Opći cilj ovog projekta je poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini u svrhu stvaranja funkcionalne, pouzdane, efikasne, odgovorne, transparentne, s evropskim standardima usklađene javne uprave, orijentirane prema korisnicima usluga.

**REZULTATI:** Očekivani rezultat realizacije ovog projekta je izrađen Program za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH, (u daljem tekstu: Program), u skladu sa modernim

evropskim standardima upravnog odlučivanja koji sadrži zakonodavne, organizacijske, IT mjere i mjere za jačanje ljudskih kapaciteta.

**LOKACIJA:** Geografsko područje koje je pokriveno projektom je Bosna i Hercegovina (uključujući entitete i Brčko distrikt BiH).

**KORISNICI:** Glavni korisnici projekta su: Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine (MP BiH), Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske (MULS RS), Ministarstvo pravde Federacije Bosne i Hercegovine (MP FBiH) i Ured gradonačelnika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine-Sektor za pravne poslove (Sektor za pravne poslove BD). Krajnji korisnici projekta su: Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (VM BiH), Vlada Republike Srpske (Vlada RS), Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (Vlada FBiH) i Vlada Brčko distrikta (Vlada BD), te svi organi uprave na svim upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini, kao i institucije koje imaju javna ovlaštenja, kada postupaju u upravnim stvarima rješavajući o pravima, obavezama ili pravnim interesima građana, pravnih lica ili drugih stranaka, kao i svi građani unutar cijele Bosne i Hercegovine.

**IZVOR SREDSTAVA:** Projekt je u cjelokupnom ugovorenom iznosu finansiran iz sredstava Fonda za RJU.

### **3. OKVIR EVALUACIJE**

Evaluacija je rađena u periodu maj - juni 2012. godine, a odnosi se na period implementacije projekta od 21. decembra 2009. godine do 21. decembra 2010. godine ali i period po završetku implementacije, kroz informacije o projektnom uticaju i njegovoj održivosti. Prilikom evaluacije detaljno je razmotrena sva raspoloživa projektna dokumentacija (Ugovor, Projektni zadatak, Početni izvještaj, periodični izvještaji i Završni izvještaj implementatora, sa svim aneksima) kao i nacrt Programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja. Pored toga obavljani su intervjui sa predstavnicima implementatora, Ugovornog organa i NT-a, te korisnicima projekta sa državnog, entitetskih i distrikt nivoa vlasti u BiH. Ukupno je intervjuirano 8 osoba, a lista sagovornika je u aneksu 1 ovog izvještaja.

Izvještaj je namijenjen donosiocima odluka, finansijerima, te predlagačima i izvođačima projekta. Cilj je da svi pomenuti akteri budu upoznati sa problemima i poteškoćama koje su uočene kroz evaluaciju i da reaguju u skladu sa predloženim preporukama.

### **4. REZULTATI EVALUACIJE**

#### **a. Kvalitet projektne dokumentacije**

Projektni zadatak je napisan relativno davno (usvojen 23. jula 2008. godine) i do početka implementacije projekta nije došlo do bitnijih promjena u potrebama korisnika u odnosu na one koje su opisane i obuhvaćene projektnim zadatkom. Sa aspekta njegovog kvaliteta može se reći da, iako je postignut određeni kvalitet interventne logike na način da aktivnosti direktno doprinose ostvarenju rezultata, aktivnosti nisu organizirane tako da se na efikasan i efektivan način postignu rezultati. Nekoliko srodnih aktivnosti moglo je biti grupisano u jednu, čime bi se efektivnije i efikasnije rasporedili resursi. Riječ je o aktivnostima prikupljanja i analize podataka koje su realizirane u početnoj fazi projekta.

Veliki nedostatak po pitanju kvaliteta projektne dokumentacije je činjenica da tokom cjelokupne implementacije projekta nije korišten Logički okvir, iako je prema općeprihvaćenim standardima i praksama koje su usvojene u Uredu koordinatora logički okvir neizbježan dio projektne dokumentacije. Razlozi za njegovo nekorištenje leže u neiskustvu Ugovornog organa i Implementatora u provedbi sličnih projekata. Ovo je uveliko otežalo upravljanje, monitoring i evaluaciju projekta.

Pored toga, iako je preporučljivo da se zbog bolje preglednosti toka realizacije i međusobne zavisnosti aktivnosti koristi, gantogram<sup>2</sup> u ovom slučaju nije korišten.

Izveštavanje o realizaciji projektnih aktivnosti osmišljeno je tako da je po završetku svake projektne aktivnosti Implementator dužan dostaviti po jedan periodični izvještaj (kojeg usvaja Upravni odbor Fonda za RJU, a prethodno na njega daje saglasnost Nadzorni tim). Ovakav način izvještavanja u praksi se pokazao kao neadekvatan, obzirom da je izvještavanje prečesto (u prosjeku na svakih mjesec dana po jedan izvještaj).

Pretpostavke i rizici su dobro anticipirani i u tom segmentu je projektna dokumentacija kvalitetno pripremljena. Poboljšanja su bila moguća u dijelu koji se odnosi na indikatore uspjeha.

## **b. Efikasnost implementacije**

### **b. 1 Ocjena rada implementatora:**

#### Angažovanje projektnog menadžmenta

Projektni menadžment je, uprkos neiskustvu u vođenju i realizaciji projekata, uspješno vodio projekt i usmjeravao realizaciju projektnih aktivnosti ka postizanju planiranog rezultata. Otežavajuću okolnost za Implementatora predstavlja i činjenica da je voditelj projekta ispred Ugovornog organa usljed bolovanja u početnoj fazi bio nedovoljno dostupan Implementatoru i Implementacijskom timu. Problem je prevaziđen promjenom voditelja projekta, čime je uspostavljena normalna komunikacija i saradnja na relaciji Implementator – Ugovorni organ. Ovdje je, također, bitno pomenuti neiskustvo Implementatora i Ugovornog organa u realizaciji projekata. Naime, riječ je o jednom od prvih projekata koje je realizirao kako Implementator, tako i Ugovorni organ, te su pojedine procedure (npr. izvještavanje) zahtijevale više vremena nego što je uobičajeno. Ovim je prvih 5 periodičnih izvještaja usvajano sa zakašnjenjem u odnosu na plan. Pored toga, i Ugovorni organ i Implementator po prvi put su se susretali sa određenim situacijama (npr. kašnjenje u vezi načina isplate dnevnica članovima IT-a) koje su uticale na dinamiku realizacije aktivnosti, odnosno izvještavanja o istim.

#### Administrativno-tehnički kapaciteti

Tehnički kapaciteti projekta su adekvatni i dovoljni za uspješnu implementaciju projektnih aktivnosti. U toku izvještajnog perioda nije došlo do izmjena u angažmanu ključnih eksperata. Ipak, evaluacijski tim, na osnovu obavljenih intervjua, konstatuje da prisustvo eksperta g. Seada Dizdarevića na terenu nije bilo u skladu sa očekivanjima korisnika. Angažmanom drugog eksperta, g. Mesuda Hadžimusića, korisnici i projektni partneri su izuzetno zadovoljni.

---

<sup>2</sup> Gannt Chart – vizuelno veoma pregledan i asocijativan način prikazivanja planiranih projektnih aktivnosti

## Izveštavanje i procedure

Koncept izvještavanja koji je primijenjen na ovom projektu pokazao se kao neadekvatan. Po završetku svake aktivnosti zatijevan je periodični izvještaj Implementatora. Ako se uzme u obzir da je predviđeno trajanje projekta 10 mjeseci<sup>3</sup>, a da je potrebno realizirati 8 aktivnosti, te da je poslije svake aktivnosti predviđen po jedan periodični izvještaj, i da je pored toga potrebno dostaviti i početni i završni izvještaj, dolazimo do podatka da je Implementator dužan u roku od 10 mjeseci dostaviti 10 izvještaja, odnosno u prosjeku po jedan na svakih mjesec dana. Ovo učestalo izvještavanje zahtijevalo je konstantan angažman članova NT-a, IT-a i predstavnika Ugovornog organa na čitanju izvještaja i davanju sugestija i mišljenja na isti kako bi u konačnici izvještaj dobio saglasnost za upućivanje Upravnom odboru Fonda za RJU u proceduru odobravanja. Na osnovu prethodno pomenutog, jasno je da zahtijevana dinamika izvještavanja nije dala očekivani rezultat i da je doprinijela neefikasnoj raspodjeli resursa angažovanih od strane države kao podrška i nadzor u implementaciji projekta.

Neadekvatna forma izvještaja koju je u početku dostavljao Implementator, potreba za učestalim izvještavanjem i nejasnoće u finansijskim procedurama, direktno su doprinijeli kašnjenju usvajanja izvještaja u odnosu na plan.

### b. 2 Projektni partneri i korisnici:

Nadzorni tim kao međuvladino radno tijelo uspostavljeno, između ostalog, i za nadzor nad provedbom reforme javne uprave u predmetnoj reformskoj oblasti obavljao je svoju funkciju kroz praćenje implementacije projekta, redovnu informiranost o njegovoj provedbi i davanje saglasnosti na izvještaje i ostale materijale nastale kroz realizaciju projektnih aktivnosti. Saradnja i komunikacija s Ugovornim organom i Implementatorom ocijenjena je kao veoma uspješna.

Implementacijski tim, koji je formiran ispred sva četiri upravna nivoa u BiH u cilju davanja podrške implementaciji projekta, bio je maksimalno angažiran na provedbi projektnih aktivnosti gdje god je postojala potreba za tim. Tokom cjelokupne implementacije projekta, a posebno prilikom izrade nacrtu Programa, posebno angažirani bili su članovi IT-a iz Republike Srpske.

### b. 3 Implementacija aktivnosti:

Planirane aktivnosti	Objektivno mjerljivi indikatori	Planirani (da/ne)	Postignuti (da/ne)	Komentar
1. Prikupljanje podataka o procesu upravnog odlučivanja u organima uprave na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH	1. Prihvaćen Početni izvještaj 2. Količina prikupljenih podataka (prihvaćen zapisnik s radionice, broj anketa)	da	da	Aktivnost je uspješno realizirana. Prikupljanje podataka je ocijenjeno kao uspješno, a jedini problem je bila nedovoljna angažiranost pojedinih državnih službenika u procesu prikupljanja podataka, te spriječenost državnih službenika sa državnog

<sup>3</sup> Trajanje projekta je inicijalno 10 mjeseci, a produženo je za još 2 mjeseca.

				<p>upravnog nivoa da učestvuju na radionici. Ovo je anticipirano kao rizik u početnom izvještaju.</p> <p>Trajanje ove aktivnosti je u početnom izvještaju skraćeno sa 45, koliko je predviđeno projektnim zadatkom, na 40 dana, što je obrazloženo time da je to potrebno kako bi rokovi bili usaglašeni sa vremenom trajanja projekta od 10 mjeseci. Iako je prvi nacrt izvještaja dostavljen 20.02.2010. godine, izvještaj je zbog neodgovarajuće forme i sadržaja nekoliko puta dopunjavao od strane Implementatora, te je od strane UO FRJU usvojen tek 10.06.2010. godine što se odrazilo na dalju dinamiku izvještavanja po aktivnostima (prvih 5 periodičnih izvještaja usvojeni su sa zakašnjenjem u odnosu na plan)</p>
2. Analiza trenutnog stanja u upravi u oblasti upravnog odlučivanja na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH	Prihvaćen drugi Privremeni izvještaj i prihvaćen dokument „Analiza trenutnog stanja upravnog odlučivanja u BiH“ od strane Nadzornog i Implementacijskog tima	da	da	<p>Aktivnost je uspješno realizirana.</p> <p>Trajanje ove aktivnosti je u početnom izvještaju skraćeno sa 45, koliko je predviđeno projektnim zadatkom, na 40 dana, što je obrazloženo time da je to potrebno kako bi rokovi bili usaglašeni sa vremenom trajanja projekta od 10 mjeseci.</p> <p>Izvještaj, u čijem sklopu je Analiza, je usvojen 23.07.2010.godine.</p>
3. Prikupljanje podataka o procesu upravnog odlučivanja u najmanje dvije zemlje, članice Europske unije, koje imaju sličnu pravnu tradiciju i državno uređenje kao i BiH i dobru praksu upravnog odlučivanja	1. Prihvaćen treći Privremeni izvještaj 2. Količina prikupljenih podataka (prikupljeni podaci u dvije zemlje EU) po tačkama prema kojima će se vršiti komparacija sa rezultatima druge faze „Analiza trenutnog stanja u upravi u oblasti upravnog odlučivanja na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH“	da	da	<p>Aktivnost je uspješno realizirana.</p> <p>Trajanje ove aktivnosti je u početnom izvještaju skraćeno sa 45, koliko je predviđeno projektnim zadatkom, na 40 dana, što je obrazloženo time da je to potrebno kako bi rokovi bili usaglašeni sa vremenom trajanja projekta od 10 mjeseci.</p> <p>Na zahtjev Ugovornog organa studijsko putovanje je pomjereno za sljedeću fazu (faza 4) jer se nije mogao osigurati dovoljan broj službenika sa državnog nivoa koji bi bili dijelom studijske posjete ukoliko bi se ista organizirala u ovoj fazi.</p> <p>Izvještaj je usvojen 24.08.2010.godine. Količina podataka prikupljena u ovoj fazi ocijenjena je kao adekvatna za uspješnu realizaciju sljedeće projektne aktivnosti.</p>
4. Sačinjavanje komparativne analize	Prihvaćen četvrti Privremeni izvještaj	da	da	<p>Aktivnost je uspješno realizirana.</p>



<p>procesa upravnog odlučivanja na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH sa odabranim članicama Europske unije i priprema pisanog prijedloga elemenata Programa</p>	<p>od strane Nadzornog i Implementacijskog tima</p>			<p>Studijska posjeta, koja je na zahtjev Ugovornog organa odgođena za ovu fazu, nije organizirana. Ista je organizirana u slijedećoj fazi (faza 5).</p> <p>Izvještaj je usvojen od UO FRJU 10.09.2010.godine.</p>
<p>5. Priprema dokumenta s prijedlogom mjera za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH, u skladu sa modernim europskim standardima upravnog odlučivanja</p>	<p>Prihvaćen peti Privremeni izvještaj</p>	<p>da</p>	<p>da</p>	<p>Aktivnost je uspješno realizirana. U okviru realizacije ove aktivnosti realizirana je i studijska posjeta Republici Sloveniji i Saveznoj Republici Austriji, koja je prvobitno bila planirana u okviru treće faze projekta.</p> <p>Izvještaj je usvojen od UO FRJU 08.10.2010.godine.</p>
<p>6. Priprema nacrt Programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH u skladu sa modernim evropskim standardima upravnog odlučivanja</p>	<p>Prihvaćeni šesti Privremeni izvještaj i dokument „Nacrt Programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH“ od strane Nadzornog i Implemetacijskog tima</p>	<p>da</p>	<p>da</p>	<p>Aktivnost je uspješno realizirana.</p> <p>Privremeni izvještaj i Nacrt Programa dobili su saglasnost nadzornog i implementacijskog tima.</p> <p>Izvještaj je usvojen od UO FRJU 11.01.2011.godine.</p>
<p>7. Obavljanje konsultacija o pripremljenom nacrtu Programa i sačinjavanje izvještaja sa preporukama i zaključcima sa održanih konsultacija</p>	<p>Prihvaćen sedmi Privremeni izvještaj u kome su sadržani prijedlozi za izmjenu i dopunu Programa koji su dati od strane predstavnika korisnika projekta</p>	<p>da</p>	<p>da</p>	<p>Aktivnost je završena, ali nije u roku. Iako je prvobitno bilo planirano da traje do 17.09. trajala je do 21.10.2010. godine, što je dovelo do produženja trajanja projekta. U ovoj fazi su obavljene konsultacije i svi učesnici su dali iscrpne komentare, mišljenja i zaključke na nacrt Programa. Instituti Upravnog ugovora i Prigovora, su po preporukama predstavnika SIGMA-e trebali naći mjesto u finalnom nacrtu Programa. U toku ove faze, članovi IT-a sa svih upravnih nivoa, a posebno iz RS, insistirali su na kvalitetnijem obrazloženju pomenutih instituta. Implementator je, u dogovoru sa Ugovornim organom, u cilju postizanja boljeg kvaliteta Programa pokušao da da obrazloženja istih kako bi izbjegao izostavljanje pomenutih instituta iz Programa.</p> <p>Konačno, na sastanku NT-a jednoglasno je odlučeno da se ova dva</p>

				instituta izostave iz Programa. Izvještaj je usvojen od UO FRJU 21.02.2011.godine.
8. Razmatranje preporuka i zaključaka sa održanih konsultacija i utvrđivanje preporuka koje će biti uvrštene u Program, te izrada finalnog nacrt Program	Prihvaćen osmi Privremni izvještaj u kome je sadržan finalni Nacrt Programa	da	da	Aktivnost je realizirana u skladu sa korigovanim planom realizacije. Razmotrene su i utvrđene preporuke koje su uvrštene u Program, sačinjen finalni nacrt Programa i zajedno sa osmim periodičnim izvještajem upućen u proceduru usvajanja. Izvještaj je usvojen od UO FRJU 21.02.2011.godine.

#### b. 4 Postizanje rezultata:

Planirani rezultati		Opis postignuća
R1	Izrađen Program za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH, u skladu sa modernim evropskim standardima upravnog odlučivanja koji sadrži zakonodavne, organizacijske, IT mjere i mjere za jačanje ljudskih kapaciteta	<p>U cilju postizanja rezultata realizirane su sve projektne aktivnosti, uz određena pomjeranja rokova, odnosno produženje trajanja projekta za dva mjeseca.</p> <p>U toku konsultacija o pripremljenom nacrtu programa (aktivnost 7) veliki dio vremena svih učesnika u procesu implementacije projekta (Implementatora, IT-a, NT-a i Ureda koordinatora) utrošen je na pojašnjenja dva instituta koja su, po mišljenju eksperata SIGMA-e, trebala naći mjesto u finalnom nacrtu Programa. Riječ je o institutima Upravnog ugovora i Prigovora. Obzirom da korisnici nisu bili zadovoljni obrazloženjima koja su u više navrata data za ova dva instituta, na sjednici Nadzornog tima jednoglasno je odlučeno da se pomenuti instituti izostave iz Programa.</p> <p>Sa aspekta kvaliteta, treba naglasiti da je Program urađen prema metodologiji koja je usaglašena sa članovima NT-a i sugerisana od strane eksperata SIGMA-e, te da su u njegovoj pripremi aktivno bili uključeni stručnjaci sa sva četiri upravna nivoa (predstavnici Implementacijskog tima). U prilog tome ide i činjenica da je program usvojen na VM BiH, Vladi RS i Vladi BD BiH. U ovom trenutku nije moguće dati procjenu kada i da li će Program biti usvojen na Vladi FBiH.</p>

#### b. 5 Utrošak sredstava<sup>4</sup>:

Uvidom u strukturu budžeta, primijećen je relativno visok udio vanrednih troškova u ukupno planiranim troškovima (oko 26%). Stoga i ne čudi podatak da sredstva planirana za realizaciju projektnih aktivnosti nisu u potpunosti utrošena. Utrošeno je oko 91% od ukupno planiranog budžeta projekta. Od toga na troškove dnevnica je utrošeno 100% od planiranih sredstava za

<sup>4</sup> Za detaljnije informacije o utrošku sredstava vidi Tabelu 1 ovog izvještaja.

ovu stavku, dok je za vanredne troškove izdvojeno 66% od ukupno planiranih. Broj radnih dana eksperata utrošen je u skladu s planom (211 radnih dana).

Konstatira se da nisu utvrđene nikakve nelogičnosti niti neopravdana trošenja sredstava.

### **c. Efektivnost projekta**

Korisnici projekta imali su mogućnost da tokom cjelokupne realizacije projekta daju sugestije, prijedloge i komentare na sve materijale koji su nastali kroz projekt i da kroz održavanje redovnih sastanaka i radionica direktno utiču na razvoj projekta i postizanje projektnih rezultata.

Rezultat projekta je Program koji je usvojen u Republici Srpskoj (usvojen 1. septembra 2011. godine), na nivou Vijeća ministara BiH (usvojen 23. novembra 2011. godine) i Brčko distriktu BiH (usvojen 7. februara 2012. godine).

Obzirom da će se većina mjera predviđenih programom realizirati kroz izmjene i dopune Z(O)UP-a dok će manji broj mjera biti predmet drugih propisa (npr. Zakon o elektronskom poslovanju, Zakon o državnim službenicima), realizacijom izmjena i dopuna Z(O)UP-ova će velikim dijelom biti ostvarena projektna svrha.

Na nivou Vijeća ministara BiH, u trenutku pisanja ovog izvještaja, radi se na izmjenama i dopunama ZUP-a i očekuje se da će u toku jula 2012. godine Ministarstvo pravde BiH uputiti prijedlog nacrtu ZUP-a prema VM BiH. Ovim izmjenama i dopunama biće obuhvaćen veliki dio mjera iz Programa. Treba naglasiti da je riječ o izmjenama i dopunama zakona, a ne o donošenju novog zakona, pa samim tim mjera koja predviđa promjenu naziva zakona u „Zakon o općem upravnom postupku“ neće biti realizirana. Pored mjera predloženih Programom u izmjene i dopune ZUP-a biće uneseni i instituti „upravni ugovor“ i „prigovor“, koji nisu obuhvaćeni Programom.

U Republici Srpskoj do sada je kroz izmjene i dopune ZOUP-a realizirana približno jedna četvrtina mjera iz Programa. U programu rada Vlade RS za 2012. godinu nisu planirane izmjene i dopune ZOUP-a, te se pokretanje procedure izmjena i dopuna ne može očekivati prije 2013. godine.

U Brčko distriktu BiH tokom jula mjeseca biće pokrenuta procedura donošenja novog Zakona o općem upravnom postupku, i očekuje se da će krajem 2012. ili početkom 2013. godine ovaj Zakon biti usvojen.

Program još uvijek nije usvojila Vlada Federacije BiH. Početkom 2012. godine Ured koordinatora je poslao urgencije prema Federalnom ministarstvu pravde i prema Koordinatoru za RJU u FBiH u cilju uvrštavanja nacrtu Programa na dnevni red sjednice Vlade Federacije BiH. Do sada, pomenuti nacrt s prijedlogom zaključaka nije razmatran niti uvršten na dnevni red sjednice Vlade FBiH.

### **d. Uticaj**

Uticaj projekta na makro planu (društvenom i institucionalnom) još uvijek nije vidljiv. Kako bi se to postiglo, potrebno je da Program bude usvojen na svim upravnim nivoima i da mjere koje predlaže budu ugrađene u odgovarajuća zakonska akta. Obzirom na činjenicu da je do sada samo jedan dio Programa ugrađen u ZOUP u RS, dok na drugim upravnim nivoima još uvijek nije završena ili nije ni pokrenuta procedura izmjene ZUP-a, može se reći da su izradom

Programa tek stvoreni preduvjeti za uspostavu kvalitetnije, jednostavnije i efikasnije prakse upravnog odlučivanja, odnosno za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH.

Pored same izrade Programa, njegovo usvajanje na svim upravnim nivoima je slijedeći korak koji je trebao biti realiziran kako bi se ostvarile projektna svrha i cilj. Dok je na nivoima VM BiH, RS-a i BD BiH ovaj korak učinjen, u Federaciji BiH to još uvijek nije postignuto. Ovim se konstatuje da nije u potpunosti ostvarena pretpostavka neophodna za postizanje projektne svrhe i cilja.

Ispunjavanjem svih zacrtanih mjera iz Programa bilo bi ispunjeno šest ciljeva iz Revidiranog akcionog plana 1 (mjere iz Programa su uvrštene u RAP1) kako slijedi:

**UP 1.7.** ZUP-ovima svih nivoa eksplicitno će biti propisano delegiranje ovlaštenja za donošenje odluka u upravnom postupku od strane rukovodioca organa uprave na njemu ovlašteno osoblje (subordinirano osoblje);

**UP 1.8.** Osigurati da svi organi javne uprave pribavljaju potrebne podatke za postupke iz javnih evidencija po službenoj dužnosti;

**UP 1.13.** Omogućiti elektronsku komunikaciju stranaka i organa

**UP 3.2.** Ojačati ulogu upravne inspekcije

**UP 3.4.** Uvesti obavezu drugostepenog organa da odluči u meritumu

**UP 5.4.** Dalje razvijati programe obuke za oblast upravnog postupka u okviru horizontalnog sistema obuke državnih službenika

#### **e. Održivost**

Obzirom da projektni rezultat još uvijek nije institucionalno podržan na nivou Federacije BiH, neizvjesna je održivost projektnih rezultata kada je riječ o ovom upravnom nivou. Ukoliko podrška u vidu usvajanja izostane, izostaće i direktan uticaj projekta na nivou Federacije BiH.

Korisnici su od početka kroz rad NT-a bili uključeni i konsultovani u procesu planiranja kao i u proces orijentacije i implementacije projekta, što je bitan faktor s aspekta vlasništva projekta i projektne održivosti.

Korisnici projekta na upravnim nivoima BiH, RS i BD BiH su u obavezi da koriste izlazne rezultate u narednom periodu, kroz izmjene i dopune ZUP-ova (ZOUN-a), što garantuje održivost projektnih rezultata na ovim upravnim nivoima. Obaveza proizilazi iz činjenice da su vlade usvojile Program i obavezale nadležne institucije na njegovu primjenu/korištenje prilikom izmjene zakonskih propisa. Dalje, treba istaći da promjene u politici i prioritetima višeg nivoa ne bi trebale imati bilo kakav uticaj na održivost projekta obzirom na dugoročno opredjeljenje Bosne i Hercegovine na reformu javne uprave i približavanje evropskim standarima u ovom segmentu.

Promjena ekonomskih faktora u zemlji ne može se bitnije reflektovati na uticaj i koristi ovog projekta. Obzirom da primjena Programa ne iziskuje značajnije dodatne finansijske i kadrovske promjene (osim, eventualno, kada je riječ o izmjeni regulative u smislu uvođenja novih vidova komunikacije organa uprave i pronalaženje kadrovskih rješenja), ovi veoma bitni segmenti neće imati negativnog uticaja na održivost projekta.

## 5. ZAKLJUČCI

Generalno gledano, projekt je, uprkos početnim problemima i neiskustvu Implementatora i Ugovornog organa, uspješno realiziran.

S jedne strane, projektne aktivnosti su, uz manja pomijaranja rokova te produženje trajanja projekta od 2 mjeseca, realizirane u skladu s planom. Ostvaren je kvalitetan projektni rezultat, odnosno izrađen *nacrt Programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH*, u čiju izradu su, uz eksperte koje je angažirao Implementator, aktivno bili uključeni i stručnjaci sa sva četiri upravna nivoa u BiH (članovi Implementacijskog tima).

S druge strane, svrha i cilj projekta nisu u potpunosti postignuti. Ipak, može se reći da su dobrim dijelom osigurani preduvjeti za njihovo ostvarenje. U narednom periodu je realno očekivati provedbu Programa u praksi, odnosno kroz izmjene i dopune zakona uspostavljanje kvalitetnije, efikasnije i jednostavnije prakse upravnog odlučivanja, tj. poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH. Obzirom da Program nije usvojen na svim upravnim nivoima u BiH, odnosno da nije usvojen u FBiH, postizanje projektne svrhe i cilja na ovom upravnom nivou je upitno. Ukoliko podrška Federalnih vlasti izostane, izostaće i formalno-pravni osnov, odnosno obaveza, za primjenu mjera iz Programa u budućim izmjenama i dopunama zakonske regulative koja reguliše oblast upravnog odlučivanja. Iz tog razloga, neophodno je ponovo pokrenuti inicijativu da se Program uvrsti na dnevni red sjednice Vlade FBiH, kako bi bio razmatran i usvojen, čime bi se u potpunosti osigurali uvjeti za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja i na ovom upravnom nivou.

Na kraju, može se konstatirati da iako je ostvaren projektni rezultat nije ispunjena pretpostavka pune podrške implementaciji aktivnosti iz AP1 od strane svih vlada u BiH, te stoga projektna svha i cilj nisu još uvijek u potpunosti ostvareni. Ipak, na tri od četiri upravna nivoa stvoreni su preduvjeti za njihovo ostvarenje u toku 2012. i 2013. godine.

## 6. PREPORUKE

Obzirom da je od završetka projektnih aktivnosti do pisanja ovog izvještaja prošlo dosta vremena, a da proces izmjena i dopuna zakona podrazumijeva relativno dugu proceduru, te da je namjera u ovom dijelu izvještaja dati konkretne preporuke koje mogu doprinijeti daljnjoj uspješnoj realizaciji projekta (postizanju projektne svrhe i cilja), daju se slijedeće preporuke:

- 1. Da se pronađe efikasan način da se, što je prije moguće, *Program za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH* uputi u proceduru usvajanja na sjednicu Vlade Federacije BiH (preko Koordinatora za RJU u FBiH ili na neki drugi način);**
- 2. Da se osigura da vlade u BiH, koje to još nisu uradile, uključe u svoje planove rada za 2013. godinu izmjene i dopune Zakona o (općem) upravnom postupku.**

## 7. NAUČENE LEKCIJE

Praksa izvještavanja koja je primijenjena na ovaj projekt pokazala se kao neadekvatna, pa čak se može reći i kontraproduktivna. Izvještaji učestali na svakih mjesec dana uz postojeće procedure davanja saglasnosti NT-a i odobravanja od strane UO FRJU, dovode do toga da osobe koje su imenovane u pomenute organe nemaju dovoljno vremena i za kvalitetno iščitavanje izvještaja i za obaveze koje imaju na svojim redovnim poslovima, obzirom da je njihov angažman u ovim organima samo dodatna aktivnost uz njihove redovne poslove. Ovim se nepotrebno troše resursi, kako Implementatora tako i Ugovornog organa i ostalih projektnih

partnera. Iz tog razloga, učestalost periodičnih izvještaja treba ograničiti na period od 3 do 6 mjeseci, u zavisnosti od specifičnosti pojedinih projekata.

Također, kako u ovom slučaju iznos vanrednih troškova nije adekvatno planiran, odnosno planirani vanredni troškovi bili su previsoki pa sredstva nisu u potpunosti utrošena (utrošeno oko 66%), potrebno je kod izrade budžeta projekta realnije ocijeniti pomenutu stavku troškova.

Obzirom da u projektnoj dokumentaciji nije precizno utvrđen rok, odnosno kvalitetno i vremenski determinirani indikatori koji će poslužiti za ocjenu postizanja svrhe i cilja, teško je utvrditi njihovu ispunjenost. Stoga je veoma bitno kod izrade projektne dokumentacije, utvrditi kvalitetne indikatore za ocjenu uspješnosti, pripremljene prema SMART<sup>5</sup> kriteriju. Ovim se osigurava jasnost i mjerljivost svrhe i cilja i na taj način olakšava buduća evaluacija projekta.

Na kraju treba istaći bitnost anticipiranja rizika i pretpostavki, odnosno njihovog uticaja na krajnji ishod projekta, te bitnost pravovremene evaluacije projekta. Veoma bitno je prilikom pripreme projekta ali i prilikom njegove realizacije predvidjeti projektne rizike i definirati pretpostavke, odnosno preduvjete koje je potrebno ispuniti kako bi projekt bio uspješno realiziran. Ovdje govorimo o pretpostavkama na nivou projektne svrhe i cilja. Ovaj projekt je dobar primjer situacije kada postoje pretpostavke čije neispunjenje predstavlja rizik za konačni uspjeh projekta. Sam *Program*, kao rezultat projekta, nije dovoljan da bi projekt bio uspješan i neophodno je da donosioci odluka budu upoznati s pomenutim rizikom, te da adekvatno reagiraju u cilju smanjenja/otklanjanja istog, odnosno ispunjenja potrebnih preduvjeta. Kako bi se donosiocima odluka na vrijeme skrenula pažnja na ove segmente, potrebno je osigurati pravovremenu evaluaciju projekata kroz koju će se utvrditi, između ostalog, i uticaj i održivost projekta, te eventualni problemi i prepreke koji mogu imati uticaja na postizanje projektne svrhe i cilja.

## **Lista Aneksa**

1. *Lista sagovornika/obavljenih intervjua*
2. *Plan projektnih aktivnosti*
3. *Budžetska struktura projekta*

Datumi posjeta evaluatora: Od 29.05. do 02.07.2012.

Intervjui obavljeni sa: pogledati listu sagovornika u aneksu.

Datum izvještaja: 20.07.2012.

---

<sup>5</sup> Objektivno mjerljivi indikatori treba da su: specifični (Specific), mjerljivi (Measurable), ostvarivi (Achievable), relevantni (Relevant) i vremenski određeni (Time-bound)

## Aneks I

### Lista sagovornika/obavljenih intervjuja

Rb	Ime i prezime	Pozicija, sektor	Institucija	Mjesto	Datum	Sastanak održan (da/ne)
1.	Maja Rudan	Stručna savjetnica za reformu javne uprave	Ured koordinatora za reformu javne uprave	Sarajevo	29.05.2012.	da
2.	Muamer Muftić	Menadžment projekta	Zamm media CONSULTING d.o.o.	Sarajevo	31.05.2012.	da
3.	Amer Boloban					
4.	Azra Omerhodžić	Član IT <sup>1</sup> -a	Upravni inspektorat Brčko distrikta BiH	Brčko	06.06.2012.	da
5.	Vesna Nenadić	Član IT-a, Član NT <sup>2</sup> -a	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS	Banja Luka	08.06.2012.	da
6.	Ljiljana Todorović	Zamjenik člana NT-a				
7.	Mirjana Klemens	Član NT-a	Ministarstvo pravde FBiH	Sarajevo	26.06.2012.	da
8.	Senad Oglečevac	Član IT-a	Ministarstvo pravde BiH	Sarajevo	02.07.2012.	da

<sup>1</sup> Implementacijski tim

<sup>2</sup> Nadzorni tim

## Aneks II – Plan projektnih aktivnosti

<i>Redni broj br.</i>	<i>Opis usluga</i>	<i>Vremenski rok za vršenje usluge</i>	<i>Period pružanja usluga</i>
<b>1.</b>	Prikupljanje podataka o procesu upravnog odlučivanja u organima uprave na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH.	40 dana	Od 22.12.2009. godine do 30.01.2010. godine
<b>2.</b>	Analiza trenutnog stanja u upravi u oblasti upravnog odlučivanja na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH	40 dana	Od 31.01.2010. godine do 11.03.2010. godine
<b>3.</b>	Prikupljanje podataka o procesu upravnog odlučivanja u najmanje dvije zemlje, članice Europske unije, koje imaju sličnu pravnu tradiciju i državno uređenje kao i BiH i dobru praksu upravnog odlučivanja	40 dana	Od 12.03.2010. godine do 20.04.2010. godine
<b>4.</b>	Sačinjavanje komparativne analize procesa upravnog odlučivanja na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH sa odabranim članicama Europske unije i priprema pisanog prijedloga elemenata Programa.	40 dana	Od 21.04.2010. godine do 30.05.2010. godine
<b>5.</b>	Priprema dokumenta sa prijedlogom mjera za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH, u skladu sa modernim europskim standardima upravnog odlučivanja	40 dana	Od 31.05.2010. godine do 09.07.2010. godine
<b>6.</b>	Priprema nacrtu Programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH u skladu sa modernim europskim standardima upravnog odlučivanja	30 dana	Od 10.07.2010. godine do 08.08.2010. godine
<b>7.</b>	Obavljanje konsultacija o pripremljenom nacrtu Programa i sačinjavanje izvještaja sa preporukama i zaključcima sa održanih konsultacija	40 dana	Od 09.08.2010. godine do 17.09.2010. godine
<b>8.</b>	Razmotrene i utvrđene preporuke koje će biti uvrštene u Program, sačinjen finalni nacrt Programa i dostavljen Nadzornom timu na odobrenje	30 dana	Od 18.09.2010. godine do 17.10.2010. godine
<b>9.</b>	Ukupan broj dana :	300 dana	300 dana



### Aneks III - Budžetska struktura projekta

1	2	3		4
Redni br.	Opis usluga	Troškovi	Vanredni troškovi	Ukupni troškovi
1.	Prikupljanje podataka o procesu upravnog odlučivanja u organima uprave na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH.	59.850,00	6.650,00	66.500,00
2.	Analiza trenutnog stanja u upravi u oblasti upravnog odlučivanja na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH	52.150,00	6.750,00	58.900,00
3.	Prikupljanje podataka o procesu upravnog odlučivanja u najmanje dvije zemlje, članice Europske unije, koje imaju sličnu pravnu tradiciju i državno uređenje kao i BiH i dobru praksu upravnog odlučivanja	23.000,00	30.200,00	53.200,00
4.	Sačinjavanje komparativne analize procesa upravnog odlučivanja na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH sa odabranim članicama Europske unije i priprema pisanog prijedloga elemenata Programa.	40.000,00	9.400,00	49.400,00
5.	Priprema dokumenta sa prijedlogom mjera za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH, u skladu sa modernim europskim standardima upravnog odlučivanja	40.000,00	9.400,00	49.400,00
6.	Priprema nacrt Programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH u skladu sa modernim europskim standardima upravnog odlučivanja	20.000,00	8.500,00	28.500,00
7.	Obavljanje konsultacija o pripremljenom nacrtu Programa i sačinjavanje izvještaja sa preporukama i zaključcima sa održanih konsultacija	25.000,00	20.600,00	45.600,00
8.	Razmotrene i utvrđene preporuke koje će biti izvršene u Program, sačinjen finalni nacrt Programa i dostavljen Nadzornom timu na odobrenje	20.000,00	8.500,00	28.500,00
Ukupna cijena bez PDV:		280.000,00	100.000,00	380.000,00
PDV:				64.600,00
Ukupna cijena sa PDV:				444.600,00

### Budžetska struktura vanrednih troškova

1	2	3	4
Aktivnosti	Vanredni troškovi	Vanredni troškovi	Ukupni vanredni troškovi
1.	Troškovi održavanja radionica i konsultacija / Troškovi noćenja in. Tima / Troškovi noćenja korisnika / Troškovi hrane / Troškovi osvježavajućih napitaka / Troškovi iznajmljivanja sale / Troškovi dnevnica i putovanja	6.650,00	6.650,00
2.	Troškovi održavanja radionica i konsultacija / Troškovi noćenja in. Tima / Troškovi noćenja korisnika / Troškovi hrane / Troškovi osvježavajućih napitaka / Troškovi iznajmljivanja sale / Troškovi dnevnica i putovanja	6.750,00	6.750,00
3.	Troškovi studijskog putovanja / Troškovi noćenja in. Tima / Troškovi hrane / Troškovi osvježavajućih napitaka / Troškovi iznajmljivanja sale / Troškovi dnevnica i putovanja	30.200,00	30.200,00
4.	Troškovi održavanja radionica i konsultacija / Troškovi noćenja in. Tima / Troškovi noćenja korisnika / Troškovi hrane / Troškovi osvježavajućih napitaka / Troškovi iznajmljivanja sale / Troškovi dnevnica i putovanja	9.400,00	9.400,00
5.	Troškovi održavanja radionica i konsultacija / Troškovi noćenja in. Tima / Troškovi noćenja korisnika / Troškovi hrane / Troškovi osvježavajućih napitaka / Troškovi iznajmljivanja sale / Troškovi dnevnica i putovanja	9.400,00	9.400,00
6.	Troškovi održavanja radionica i konsultacija / Troškovi noćenja in. Tima / Troškovi noćenja korisnika / Troškovi hrane / Troškovi osvježavajućih napitaka / Troškovi iznajmljivanja sale / Troškovi dnevnica i putovanja	8.500,00	8.500,00
7.	Troškovi održavanja radionica i konsultacija / Troškovi noćenja in. Tima / Troškovi noćenja korisnika / Troškovi hrane / Troškovi osvježavajućih napitaka / Troškovi iznajmljivanja sale / Troškovi dnevnica i putovanja	20.600,00	20.600,00
8.	Troškovi održavanja radionica i konsultacija / Troškovi noćenja in. Tima / Troškovi noćenja korisnika / Troškovi hrane / Troškovi osvježavajućih napitaka / Troškovi iznajmljivanja sale / Troškovi dnevnica i putovanja	8.500,00	8.500,00
Ukupno:		100.000,00	100.000,00
PDV:			17.000,00
Ukupni vanredni troškovi sa PDV:			117.000,00