

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

OŽUJAK 2018

**DATUM IZDAVANJA:**  
OŽUJAK 2021.  
**ŠTAMPA:**  
Perfecta, Sarajevo

Copyright © 2021  
Ured koordinatora za reformu javne uprave

*Podrška razvoju ovog strateškog okvira pružena je unutar programa SIGMA koji financira Europska unija, a njegovo konačno usvajanje postignuto je tijekom provedbe EU projekta "Podrška reformi javne uprave" (2019-2021). Podršku razvoju strateškog okvira kao i tiskanje ovog dokumenta podržao je i Program jačanja javnih institucija u BiH kao dio podrške reformi javne uprave u BiH. Program za jačanje javnih institucija provodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH u ime Saveznog ministarstva za ekonomsku suradnju i razvoj Njemačke savezne vlade u suradnji s Vladom Ujedinjenog Kraljevstva. Sadržaj ove publikacije ne odražava stavove Europske unije, SIGME, kao ni vlada Njemačke i Ujedinjenog Kraljevstva.*



Europska unija



Implemented by

# SADRŽAJ

## PREDGOVOR

<b>1. UVOD .....</b>	6
1.1. ZNAČAJ USVAJANJA STRATEŠKOG OKVIRA .....	6
1.2. PROCES PRIPREME I METODOLOGIJA STRATEŠKOG OKVIRA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI .....	7
1.3. PRISTUP RAZVOJU STRATEŠKOG OKVIRA.....	8
<b>2. VIZIJA, MISIJA I STRATEŠKI CILJ.....</b>	11
<b>3. TEMELJNI STRATEŠKI OKVIR I USMJERENJA.....</b>	13
<b>4. POSTIGNUĆA PRETHODNE STRATEGIJE I OCJENE STANJA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI.....</b>	16
4.1 PROVEDBA AKCIJSKOG PLANA 1 I REVIDIRANOG AKCIJSKOG PLANA 1.....	16
4.2. EKSTERNE OCJENE O STANJU REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI ...	21
<b>5. OPERACIONALIZACIJA KLUČNIH STRATEŠKIH CILjeva .....</b>	23
5.1 RAZVOJ POLITIKA I KOORDINACIJA .....	23
5.2. DRŽAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA .....	32
5.3. ODGOVORNOST .....	40
5.4. PRUŽANJE USLUGA .....	46
5.5. UPRAVLJANJE JAVnim FINANCIJAMA (REFERENCA NA KONSOLIDIRANU STRATEGIJU KOJA ĆE BITI URAĐENA NA OSNOVU STRATEGIJA UPRAVLJANJA JAVnim FINANCIJAMA SA SVIH UPRAVNIH NIVOA).....	54
<b>6. MEHANIZAM UPRAVLJANJA I KOORDINACIJE .....</b>	56
6.1. UPRAVLJANJE I KOORDINACIJA REFORME JAVNE UPRAVE.....	56
6.2. KOMUNICIRANJE O PROCESU REFORME JAVNE UPRAVE .....	59
6.3. MONITORING I EVALUACIJA PROVEDBE STRATEŠKOG OKVIRA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI .....	61
6.3.1. PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE.....	61
6.3.2. EVALUACIJA .....	65
<b>7. FINANCIJSKI OKVIR.....</b>	66
7.2. IZVORI I MEHANIZMI FINANCIRANJA .....	68

## PREDGOVOR

Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022. godine fokusiran je na stvaranje efikasne, transparentne, odgovorne, moderne javne uprave koja će svoj rad temeljiti na najboljim praksama i principima europskog upravnog prostora i istinski raditi u korist građana, pružanjem brzih i pouzdanih usluga. Reforma javne uprave treba omogućiti učinkovitu provedbu zakona i na dokazima zasnovanih javnih politika, stvoriti transparentnu, korisnicima orijentisanu, profesionalnu, djelotvornu i dobro organizovanu i odgovornu javnu upravu, koja će biti u stanju da postane istinski pokretač društvenog i ekonomskog razvoja i da se nosi sa izazovima procesa europskih integracija i članstva u Europskoj uniji. Strateški okvir za reformu javne uprave odražava ustavnopravno uređenje Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a definirane mjere i aktivnosti će se provoditi na način koji uvažava ustavnu rasподјelu nadležnosti različitih upravnih razina vlasti u oblasti javne uprave, ne dovodeći je ni na koji način u pitanje.

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

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

Proces izrade Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini su podržali Ambasada Velike Britanije u Bosni i Hercegovini kroz Fond za dobro upravljanje (GGF Fund) i Njemačko društvo za međunarodnu suradnju (GIZ) kroz Program jačanja javnih institucija (SPI program). Podršku izradi Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini dali su i Delegacija Europske unije u Bosni i Hercegovini, SIGMA, kao i drugi donatori Fonda za reformu javne uprave. U izradi Strateškog okvira učestvovali su brojni predstavnici institucija Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, institucija Vlade Republike Srpske, institucija Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i institucija Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Na političkoj razini Strateški okvir za reformu javne uprave usmjeravali su Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kao organi nadležni za donošenje odluka, odnosno usvajanje Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH-a.

Aktivnosti na izradi Strateškog okvira provodile su međuinstитucionalne radne grupe, koje su imenovali Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, prema propisima svake upravne razine vlasti, a sukladno sa Principima javne uprave koje je definirala SIGMA i to: Razvoj politika i koordinacija; Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima; Odgovornost; Pružanje usluga i Upravljanje javnim financijama.

Radne grupe koje su provodile aktivnosti su:

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

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

# 1. UVOD

## 1.1. ZNAČAJ USVAJANJA STRATEŠKOG OKVIRA

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

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

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

- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između europskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine, kojim je predviđena uspostava suradnje “*s ciljem unapređenje razvoja učinkovite i odgovorne javne uprave u Bosni i Hercegovini*”<sup>2</sup>
- Odluka Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojom je potvrđena Izjava Predsjedništva BiH da će institucije vlasti u Bosni i Hercegovini poduzeti “*mjere za jačanje administrativne sposobnosti, unapređenje funkcionalnosti i povećanje učinkovitosti institucija na svim razinama vlasti za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije i drugih obaveza za članstvo u Europskoj uniji*”<sup>3</sup>

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

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

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

- Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2015–2018. godine, koja ističe reformu javne uprave kao jedan od ključnih prioriteta “*kako bi se osigurala fiskalna održivosti i kvalitetno pružanje usluga građanima te naglašava kako ju je potrebno provoditi u tijesnoj vezi s reformama u socio-ekonomskom sustavu i vladavini prava*”<sup>4</sup>
- Strategija proširenja Europske unije 2015, koja reformu javne uprave zajedno s vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem svrstava u red prioritetnih pitanja za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Europskoj uniji<sup>5</sup>
- Komunikacija Europske komisije o politici proširenja Europske unije 2016, koja, između ostalog, preporučuje “*nastavak reforme javne uprave usklađene s europskim standardima na svim upravnim razinama i jačanje suradnje među različitim razinama vlasti*”<sup>6</sup>
- Strategija razvoja Jugoistočne Europe 2020, koja je na regionalnoj razini prepoznala značaj reforme javne uprave za rast, razvoj i konkurentnost zemalja Jugoistočne Europe kroz komponentu koja se odnosi na upravljanje u funkciji razvoja<sup>7</sup>
- Izvješće osoblja Međunarodnog monetarnog fonda za konsultacije prema članku IV iz 2015. godine, i dr.

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

Izradu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini potkrijepljena je odlukama Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine usvajanjem Operativnog plana za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.<sup>8</sup> Operativnim planom, izrađenim u suradnji sa zajedničkom inicijativom Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj i Europske unije „SIGMA“ postavljen je okvir koordiniranog pristupa razvoju novog Strateškog okvira reforme javne uprave na četiri razine vlasti u Bosni i Hercegovini.

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

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

---

<sup>4</sup> Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2015–2018. godine usvojili su Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine te vlade svih kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine i na osnovu nje donijeli odgovarajuće akcione planove; dostupno na [www.fbihvlada.gov.ba](http://www.fbihvlada.gov.ba), [www.vijeceministara.gov.ba](http://www.vijeceministara.gov.ba) i [www.vladars.net](http://www.vladars.net).

<sup>5</sup> Strategija proširenja Europske unije za 2015. godinu dostupna je na:

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf) i [http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/20161109\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/20161109_strategy_paper_en.pdf).

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

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

<sup>8</sup> Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, travanj 2016.

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

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

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

### **1.3. PRISTUP RAZVOJU STRATEŠKOG OKVIRA**

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

Analizirajući navedene izvještaje (12 Izvještaja), u vremenskom razdoblju od 2005. do 2016. godine dolazimo do jednih te istih konstatacija u pogledu stavova Europske komisije o javnoj upravi u BiH koji se mogu svesti na isticanje rascjepkanosti i fragmentiranosti javne uprave, zatim politizacija javne uprave posebno u domenu kadrova pri čemu Europska komisija konstatiše kontinuiran utjecaj političkih autoriteta na izbor kadrova javne uprave. Takođe, konstantne zamjere idu i na transparentnost javne uprave pogotovo u domenu proaktivnog informiranja, nemoć institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, loš i nerazvijen koncept elektronske uprave, neodrživost sustava obuke i usavršavanja kadrova, vodoravnu i okomitu struktuiranost javne uprave pri čemu neodrživo veliki broj institucija direktno odgovara Vijeću ministara, predimenzioniran administrativni aparat u

organizacijskom i perosnalmog pogledu, nerazvijenost kapaciteta za europske integracije i dr.<sup>9</sup> Pri tome, neophodno je naglasiti, da Europska komisija ne precizira na koje upravne razine se konkretnje ocjene odnose. Sagledavanje ocjena je ipak potrebno izvršiti prema upravnim razinama imajući u vidu evidentnu disproporciju stanja na svakom od njih.

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

SIGMA je tokom 2014. godine definirala ukupno 49 principa za Starteški okvir za reformu javne uprave u pet oblasti reforme javne uprave sa ukupno 55 indikatora od čega 30 kvantitativnih i 25 kvalitativnih. Generalno za strateški okvir za reformu javne uprave formulirano je pet principa kojih prate pet kvantitativnih i tri kvalitativna indikatora dok su reformske oblasti struktuirane po sljedećem: (1) Izrada i koordinacija politika (12 principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (2) Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima (sedam principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (3) Odgovornost uprave (pet principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (4) Pružanje usluga (četiri principa, pet kvantitativnih i tri kvalitativna indikatora i (5) Financijsko upravljanje u javnom sektoru (16 principa, sa po pet kvantitativnih i kvalitativnih indikatora).<sup>11</sup> Kao ključni reformski zahtjevi navedeni su prvo: *uspostavljanje liderstva za reformu javne uprave, te da strateški okvir mora pružiti osnovu za provođenje prioritetnih reformskih aktivnosti odgovarajućim redoslijedom, u skladu sa financijskim mogućnostima vlade* i drugo: *rukovodstvo reforme javne uprave omogućava upravljanje i usmjeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za provođenje i obezbeđuje profesionalnu administraciju potrebnu za provođenje reformi.* Kao strateški principi navedeni su: (1) Vlada je izradila i donijela djelotvoran program RJJU kojim se rješavaju ključni zahtjevi; (2) RJJU se provodi svrshodno, ciljevi ishoda reforme

<sup>9</sup> Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, Europska komisija, Brisel, 2016, str. 10. Vidjeti i ostale izvještaje.

<sup>10</sup>

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

<sup>11</sup> The Principles of Public Administration, An Overview, OECD, SIGMA, EU, 2014. dostupno na: <http://www.sigmapublicadministration.eu-enlargement.htm>, pristupljeno: 18.08. 2017. godine.

su utvrđeni i redovno se prate; (3) obezbijeđena je finansijska održivost RJU; (4) RJU ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou kojima se usmjerava proces izrade i provođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja i (5) Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme, uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za sprovođenje reforme.<sup>12</sup>

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

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

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

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

Ovaj dokument pruža koherantan okvir i definira ciljeve Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u oblasti reforme javne uprave. U tom smislu, Strateški okvir i akcijski

<sup>12</sup> Ibid., p. 9.

<sup>13</sup> Đurović, G.: *Izazovi reforme javne uprave u kontekstu europskih integracija i u funkciji gospodarskog razvoja, eksterna analiza, Projekt: Izrada strateškog okvira za strategiju za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine*, Lucid Linx, Sarajevo, 2016, str. 11.

<sup>14</sup> The Principles of Public Administration, OECD, SIGMA, EU, Edition 2017, p. 9.

plan/planovi fokusirani su na ciljeve i mjere koji će se provoditi na ove četiri razine uprave, pri čemu aktivnosti na svakoj razini uprave nisu nužno identične niti iscrpne, polazeći od približnog ali ipak neujednačenog početnog stanja. Kao zajednički okvir, ovaj dokument omogućava da se dodatno kroz provedbene dokumente dalje razrađuju mjere i aktivnosti te iskažu specifični prioriteti i interesi svakog nivoa uprave.

U pogledu donošenja Akcionog plana/planova, primjeniče se opcija br. 2 iz Operativnog plana za pripremu novog strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. Prema navedenoj opciji prvo će se izvršiti izrada i usvajanje Strategije, a nakon toga Akcionog plana/planova. Time će se osigurati bolja kvaliteta dokumenata. Usvajanje Akcionog plana/planova izvršće se u roku od šest mjeseci od dana usvajanja strateškog okvira. Upravne razine će u skladu sa potrebama i ustavnim nadležnostima, te specifičnostima sustava javnih uprava i opsegom reformskih aktivnosti koje će provoditi, razvijati sopstvene akcijske planove.

## 2. VIZIJA, MISIJA I STRATEŠKI CIJL

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

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

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

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

- 1) Jačanje kapaciteta javne uprave kroz implemetaciju principa europskog upravnog prostora;
- 2) Uspostavljanje korisnički orijentisane i transparentne javne uprave;
- 3) Izgradnja profesionalnog i depolitiziranog službeničkog sustava zasnovanog na principima merit sustava i
- 4) Uspostavljanje racionalne, koherentne, učinkovite, efektivne, i odgovorne organizacione strukture javne uprave, na svakoj razini upravne vlasti.

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

- Unaprijeđen rad javne uprave u skladu sa principima Europskog upravnog prostora
  - Djelotvornost vlasti – pokazatelj Svjetske banke – percentilni rang (0-100), Bosna i Hercegovina prema posljednjem dostupnom mjerenu WGI 2017, za 2016. godinu ima rang 37, 98.
- Pojednostavljen postupak pružanja usluga u funkciji podrške gospodarskom razvoju

- Napredak na listi Svjetske banke *Doing Business*, Bosna i Hercegovina je u rangu 86 od 190, prema Izvještaju Svjetske banke Doing Business 2018.
- Kvaliteta usluga prilagođena stvarnim potrebama korisnika, koja prati razinu komunikacijskog i tehnološkog razvoja
  - Broj elektronskih usluga, uspostava mehanizama praćenja zadovoljstva korisnika
- Politike i propisi koji se donose na osnovu procjena opcija i dokaza, uz učestvovanje javnosti
  - Godišnji pokazatelji na *Worldwide Governance* listi o regulatornom kvalitetu; napredak Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja Europskoj uniji  
Bosna i Hercegovina prema posljednjem mjerenuju prema *WGI 2017, za 2016.* godinu, u domenu regulatorne kvalitete ima rang 48, 56.  
Takođe, napredak Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja EU sagledava se svake godine kroz Izvještaje EK.
- Princip kompetentnosti i vrednovanja rezultata rada afirmiran kao temeljni princip upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi
  - Sistematisacija zaposlenika u javnoj upravi prilagođena stvarnim potrebama, pokazatelji praćenja SIGMA/OECD-a.  
Meritokratija i djelotvornost u zapošljavanju državnih službenika – SIGMA indikator
- Transparentno i odgovorno djelovanje javne uprave
  - Nivo proaktivne transparentnosti institucija i organa javne uprave  
*Navedeni strateški prioriteti ostvariće se kroz specifične ciljeve i mjere navedene u poglavljju V Strateškog okvira, koje sadrži i indikatore utjecaja koji prate specifične ciljeve kao i indikatore rezultata koji prate mjere.*

### 3. TEMELJNI STRATEŠKI OKVIR I USMJERENJA

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

*“Strategija za RJU i Akcijski plan će uključiti institucije državne razine, dva entiteta i Brčko distrikt kao provodioce mjera. Strategija za RJU i Akcijski plan neće uključiti kantone i općine kao direktnе institucije provodioce. Međutim, kada to bude potrebno, i u pojedinim stubovima ili ciljevima aktivnosti će se provoditi na razini kantona i/ili općina, što će biti naznačeno u provedbenim dokumentima (akcijski planovi). Fokus Strategije za RJU na državni, entitetske i razinu Brčko distrikta omogućit će usmjereniji proces odlučivanja i ciljanju dodjelu sredstava.”<sup>15</sup>*

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Principi definiraju ono što u praksi podrazumijeva dobro upravljanje te navode osnovne zahtjeve koje države kandidati za članstvo u Europskoj uniji trebaju slijediti tokom procesa europskih integracija. Principi također uključuju i okvir za redovno praćenje i analizu napretka postignutog u primjeni principa, te postavljaju i obrazlažu mjerila, odnosno pokazatelje za praćenje napretka. Sam koncept „dobre uprave“ postepeno su definirale države Europske unije i on je uključen u Povelju o temeljnim pravima Europske unije. Pojam „europskog upravnog prostora“ utvrdila je SIGMA 1999. godine. On obuhvata elemente kao što su pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, kao i tehničku i upravnu sposobnost, organizacijski kapacitet, finansijsku održivost i učešće građana.

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

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

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

---

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

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

### 4.1 PROVEDBA AKCIJSKOG PLANA 1 I REVIDIRANOG AKCIJSKOG PLANA 1

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

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

- Od 2006. do 2010. provedeno je 52,28% mjera Akcionog plana 1<sup>17</sup>
- Od polovine 2011. do 2014. provedeno je 61% mjera Revidiranog Akcionog plana 1<sup>18</sup>
- Do kraja 2016. provedeno je ukupno 68% mjera Revidiranog Akcionog plana 1<sup>19</sup>

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

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

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

<sup>17</sup> Analiza provedbe Strategije reforme javne uprave, Ured koordinatora za reformu javne uprave, radni nacrt, travanj 2016.

<sup>18</sup> Godišnji izvještaj o praćenju napretka implementacije RAP1 za 2014. godinu.

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

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

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

Izazovi koji se nameću vezani su za dalje unapređenje sustava planiranja na svakoj upravnoj razini, prioritizaciju i posebno povezivanje s proračunskim planiranjem, odnosno programskim proračunom, jačanje funkcije koordinacije i kontrole kvalitete politika i propisa na svim upravnim razinama i koordinacija pitanja europskih integracija. Funkcije strateškog i srednjoročnog planiranja te razvoja javnih politika potrebno je ojačati i unutrašnjim organizacijskim prilagodbama u institucijama i organima uprave te dodatnim stručnim osposobljavanjem. Viši nivo primjene instrumenata za provedbu javnih konzultacija i procjene utjecaja ostaje izazov kojem se potrebno dodatno posvetiti u narednom razdoblju. Pristup propisima još nije potpun i potrebno je razviti obuhvatan elektronski registar propisa, koji će biti javno dostupan, kao i pristup prečišćenim tekstovima.<sup>21</sup>

U oblasti **javnih financija** uspostavljena je i ojačana funkcija interne revizije kroz propise, institucionalne postavke i treninge. Planiranje proračuna i izvršenje unaprijeđeno je uvođenjem informacijskog sustava upravljanja proračunom.<sup>22</sup>

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

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

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

U oblasti javno-privatnog partnerstva i koncesija zakonodavstvo i upravne postavke ostaju veoma iscjecpani s izuzetkom Republike Srpske, gdje je zaokružen normativni okvir kroz

<sup>20</sup> Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave.

<sup>21</sup> OECD/SIGMA Izvještaj o mjerenu početnog stanja: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina, travanj 2015.

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

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i donošenje odgovarajućih podzakonskih akata.<sup>23</sup>

Razvoj vrhovnih revizorskih institucija (VRI) napreduje i one podnose izvještaje Parlamentarnoj skupštini na državnoj razini, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Skupštini Brčko distrikta, koji pokrivaju finansijske revizije, revizije usklađenosti i revizije učinka. Vrhovne revizorske institucije primjenjuju pristup baziran na riziku kao dio njihovih godišnjih planova revizije, jer su razine osoblja ispod ovlaštenih razina, što za rezultat ima smanjenu pokrivenost obaveznih revizija.<sup>24</sup>

U području **upravljanja ljudskim resursima** značajan napredak ostvaren je u planiranju obuka, razvoju državnih službenika i ocjeni državnih službenika.<sup>25</sup> Postoje pojedinačni informacijski sustavi za HRM na svim razinama, ali oni samo djelomično ispunjavaju parametre koje bi trebao sadržavati HRMIS.

Međutim, politike upravljanja ljudskim resursima i razvoja na osnovu zajedničkih i harmoniziranih principa nisu ustanovljene. Prisustvo izravnog ili neizravnog političkog utjecaja na imenovanja osoba na višim rukovodećim pozicijama identificiran je kao jedan od izazova u Izvještaju o mjerenu početnog stanja OECD/SIGMA-e za 2015. godinu.

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

Aktivnosti Agencije vođene su na razini institucija Bosne i Hercegovine, na kojem su planovi integriteta i akcijski planovi protiv korupcije pojedinačnih institucija većinom usvojeni. Međutim, Agencija ima ograničene ovlasti za provedbu ovih planova.<sup>28</sup>

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

Zakonodavni okvir za pristup javnim informacijama uveden je i provodi se na svim upravnim razinama. U Republici Srpskoj se primjenjuju uputstva i standardi iz 2001. godine, kada je na snagu stupio Zakon o slobodi pristupa informacijama.<sup>29</sup> Također, u Federaciji Bosne i Hercegovine se od 2001. godine primejnjuje Zakon o slobodi pristupa informacijama sa

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

<sup>24</sup> OECD/SIGMA Izvještaj o mjerenu početnog stanja: *Principi javne uprave*, Bosna i Hercegovina, travanj 2015.

<sup>25</sup> Kroz relizaciju cilja ULJP 6.1 iz RAP1 na sve četiri upravne razine usvojeni su pravilnici o ocjenjivanju, kojima je uvedena obveza održavanja godišnjih razgovora državnog službenika i njegovog neposredno nadređenog, a ocjena radne uspješnosti vezana je za stupanj ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva, što ranije nije bio slučaj. Obuke za upravljanje učinkom uključene su u redovni program obuka.

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

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

<sup>28</sup> Ibid.

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

pratećim podzakonskim aktima. Uprkos ostvarenom napretku, nema jasnog i sveobuhvatnog mehanizma za uspostavljanje i kontrolu nad institucijama podređenim Vladi. Glavni nedostaci su manjak kriterija za razlikovanje između različitih tipova upravnih tijela i manjak procedura koje osiguravaju kontrolu nad osnivanjem novih institucija. Nisu uspostavljene neovisne nadzorne institucije o pristupu javnim informacijama, koje imaju pravo izdati obvezujuće odluke i smjernice o provedbi pristupa javnim informacijama, i nema mehanizama za monitoring otkrivanja informacija. Samo na razini institucija Bosne i Hercegovine je Upravni inspektorat Ministarstva pravde (MP) zadužen za inspekciju i monitoring u oblasti javnih informacija.

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

Provedbom Strategija za regulatornu reformu u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj sistematski su vođene aktivnosti ka poboljšanju poslovnog okruženja i olakšavanju poslovanja uklanjanjem nepotrebnih administrativnih procedura. Time je značajno ubrzan postupak registracije poslovnih subjekata, a troškovi smanjeni. Posebno je evidentan napredak koji su u pravcu pružanja elektronskih usluga poslovnim subjektima učinili porezni organi u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj. Jednako uspješne su i provedene aktivnosti na digitalizaciji katastra u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj, kao i planirane reforme zemljišnih knjiga.

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

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

Unaprijeden je upravni postupak na svim upravnim razinama putem izmjena osnovnih zakona koje omogućavaju elektronsku komunikaciju uprave s građanima. Radi efikasnijeg vođenja žalbenog postupka uvedena je obveza meritornog postupanja drugostupanjskog tijela u slučaju ponovo izjavljene žalbe protiv rješenja prvostupanjskog tijela u istom predmetu. Zakonima o upravnom postupku na sve četiri upravne razine regulirano je i pitanje obaveznog pribavljanja dokaza po službenoj dužnosti o činjenicama o kojima se vode službene evidencije kako bi se izbjeglo zahtijevanje pribavljanja takvih dokumenata od građana. Provedena je i obuka za voditelje upravnih postupaka i inspektore za veći broj službenika na svim upravnim razinama.

S ciljem osiguranja kvalitete upravljanja u tijelima uprave, Vijeće ministara BiH podržalo je uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u institucijama Bosne i Hercegovine, a

institucionalizacija ovog instrumenta tek predstoji.<sup>30</sup>

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

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

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

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

- Potrebu da se mehanizmom upravljanja i koordinacije provedbe Strateškog okvira jasno definiraju uloge i odgovornost svih učesnika u provedbi na političkoj, operativnoj i tehničkoj razini te osigura njihova funkcionalnost. Naime, iako je upravljački i koordinacijski mehanizam za reformu javne uprave prethodno bio uspostavljen Zajedničkom platformom, političko upravljanje reformom je izostalo.<sup>31</sup> Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i europske integracije kao vodeće upravljačko i koordinacijsko tijelo na političkom nivou nije se sastajalo da bi raspravilo pitanja vezana za reformu javne uprave. Zato je u predstojećem strateškom razdoblju potrebno osigurati jasnú političku podršku za dalju reformu javne uprave, jasno definirati institucionalnu odgovornost za reformske mjere te ojačati ulogu koordinatora za reformu javne uprave na svim upravnim razinama;
- Potrebu unapređenja sustava praćenja i evaluacije prema pokazateljima učinka. Okvir praćenja i evaluacije uspostavljen prethodnom Strategijom ustanovio je indikatore koji su bili vezani uglavnom za procese i izravne izlazne rezultate aktivnosti, pa je i izvještavanje bazirano na izvršenju aktivnosti i postizanju ciljeva, a ne na procjeni postignutih učinaka. Ovime je uveliko umanjena preciznost i relevantnost evaluacije učinaka ostvarenih mjera iz RAP1;

<sup>30</sup> VMBiH zaključkom iz rujna 2015. ovlastilo je PARCO da u suradnji s ADSBiH i BAS-om pripremi okvirni plan za uvođenje upravljanja kvalitetom u institucijama Bosne i Hercegovine i koordinira njegovu provedbu.

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

- Potrebu planiranja i iskazivanja finansijskih sredstava za provedbu planiranih strateških mjera s obzirom na to da prethodna Strategija nije pokazala potrebna finansijska sredstva. Provedba prethodne Strategije je, pored proračunskih sredstava, bila u velikoj mjeri oslonjena na sredstva Fonda za reformu javne uprave kao zajedničkog instrumenta financiranja donatora, s jedne strane, te Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, s druge strane. Potrebu da se planirane reformske mjere blagovremeno prepoznaju i planiraju u srednjoročnim i godišnjim planovima institucija i organa uprave koji su prepoznati kao nosioci tih mjera. U nedostatku jasne identifikacije odgovorne institucije za provedbu reformskih mjera izostaje i planiranje aktivnosti u srednjoročnim i godišnjim planovima institucija i organa uprave, što neposredno utječe na učinkovitost provedbe.

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

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

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

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

---

<sup>32</sup> Commission staff working document, Bosnia and Herzegovina 2016 Report, Brussels, 9 Studeni 2016.

Kvaliteta i učinci upravljanja predmet su praćenja brojnih međunarodnih organizacija, a među najrelevantnijim su pokazatelji Svjetske banke, koji su posebno predmet interesa investitora. Prema ovim pokazateljima, indeks efikasnosti upravljanja i regulatorne kvalitete je ispod 50, što je najniži indeks od svih zemalja Zapadnog Balkana.<sup>33</sup>



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

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

## 5. OPERACIONALIZACIJA KLJUČNIH STRATEŠKIH CILJEVA

### 5.1 RAZVOJ POLITIKA I KOORDINACIJA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **5.1.1. POSTOJEĆE STANJE**

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

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

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

---

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

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

*Strateško planiranje:* na razini Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srpske uspostavljen je obuhvatan pravni okvir strateškog planiranja koje integriše dugoročno, srednjoročno, godišnje i sektorsko planiranje, povezano s proračunskim planiranjem. Koordinativna funkcija planiranja povjerena je Zavodu za programiranje razvoja Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Generalnom sekretarijatu Vlade Republike Srpske.<sup>37</sup> Uporediv sustav planiranja je u pripremi i za Brčko distrikt Bosne i Hercegovine. U institucijama Bosne i Hercegovine pravno i metodološki je uređeno srednjoročno i godišnje planiranje, povezano s proračunskim planiranjem.<sup>38</sup> Srednjoročno planiranje se provodi već treću godinu, a planovi institucija objavljaju putem interneta. Metodološke smjernice za strateško i srednjoročno planiranje koje su postavljene kroz prethodno provedeni zajednički projekt<sup>39</sup> bile su osnova za razvoj odgovarajućih metodoloških rješenja na svim upravnim razinama. Na razini institucija Bosne i Hercegovine dodatno su usvojeni Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja<sup>40</sup> i Uputstvo o godišnjem planiranju.<sup>41</sup> Na razini institucija Bosne i Hercegovine i Republike Srpske doneseni su i odgovarajući metodološki priručnici, a u Federaciji Bosne i Hercegovine čeka se donošenje provedbenih akata Zakona o razvojnem planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Stratesko planiranje u Republici Srpskoj je uredjeno Odlukom o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade Republike Srpske i republičkih organa uprave (Sl.gli RS 50/16)

<sup>38</sup> Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br. 62/14 i Odluka o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvještavanja o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br. 14/14.

<sup>39</sup> Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika djelovanja, 2012.

<sup>40</sup> Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br. 44/15.

<sup>41</sup> Uputstvo o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br. 44/15.

<sup>42</sup> Zakon o razvojnem planiranju i upravljanju razvojem, „Službene novine FBiH”, 32/17.

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

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

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

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

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

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

Inkluzivnost i uključenje javnosti u kreiranje propisa i politika je legitiman čimbenik javnih politika, ali i jamstvo uspješne provedbe. Provođenje javnih konzultacija, uključujući i *online* konzultacije, uvedeno je u postupak donošenja propisa, a uspostavljena je i obveza imenovanja koordinatora za javne konsultacije.<sup>43</sup> Praćenje i izvještavanje o provedbi pravila o javnim konzultacijama vrši se godišnje u institucijama Bosne i Hercegovine i Republiki Srpskoj.<sup>44</sup> U praksi se konstatuje da se procesu javnih konzultacija nerijetko pristupa samo radi formalnog ispunjenja obaveze, a ne s ciljem stvarnog dijaloga s učesnicima procesa. Zainteresirana javnost i građani sve češće prate uspješnost provedbe javnih politika, dok su mogućnosti i praksa njihovog uključenja u fazi kreiranja politika ograničeni.

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

Izvještavanje o provedbi propisa i evaluacija o učinku propisa prema donosiocima odluka nisu prepoznati kao korektivni mehanizmi kreiranja politika i donošenja propisa i nisu uspostavljeni kao redovna praksa.<sup>46</sup> Praćenje provedbe koje vrši nadležni organ (ministarstvo) nerijetko se fokusira na provedene aktivnosti, a ne na razinu ostvarenih ciljeva. Također nije uspostavljena praksa redovnog parlamentarnog nadzora u pogledu ostvarenja postavljenih ciljeva donesenih propisa. Izvještavanje javnosti nije prilagođeno razumijevanju građana niti je uvijek osigurana dostupnost izvještaja. Proces odlučivanja treba dalje razvijati u pravcu osiguranja transparentnosti i odgovornosti organa uprave kako prema zakonodavnim organima tako i prema javnosti afirmacijom mehanizama suradnje i podizanjem kvaliteta izvještavanja kroz fokusiranje na ostvarene ciljeve i željene rezultate politika umjesto na provedene aktivnosti.

<sup>43</sup> Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konzultacijama u izradi zakona, „Službeni glasnik RS“, br. 123/2008.

<sup>44</sup> Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine i Republički sekretarijat za zakonodavstvo Republike Srpske.

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

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

## **5.1.2. SPECIFIČNI CILJ U REFORMSKOJ OBLASTI IZRADE I KOORDINACIJE POLITIKA**

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

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
Djelotvornost vlasti (Percentilni rang) <sup>47</sup>	(2016) – 37,98	(2022) – 42,00
Regulatorni kvalitet (Percentilni rang) <sup>48</sup>	(2016) – 48,56	(2022) – 56
Informacije o zakonima i propisima (% koji ukazuju potpuno povjerenje i ukazuju povjerenje) Balkan poslovni barometar <sup>49</sup>	(2017) – Početna vrijednost za one koji ukazuju potpuno povjerenje i ukazuju povjerenje) – 43%	(2022) – 60%

## **5.1.3. MJERE**

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

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

<sup>47</sup> The Worldwide Governance Indicators, 2017 Update.

<sup>48</sup> The Worldwide Governance Indicators, 2017 Update.

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

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

INDIKATORI	POLAZNA VRIJEDNOST	CILJANA VRIJEDNOST
Broj upravnih razina koji su uspostavili pravni i institucionalni okvir za koordinaciju sadržaja prijedloga politika koje se upućuju na usvajanje donosiocima odluka <sup>51</sup>	(2017) – 0/4	(2022) – 4/4
Desljeđnost centara vlade u postavljanju i provođenju procedura (bodovi) – SIGMA <sup>52</sup>	(2017) – 1/4 <sup>53</sup>	(2022) – 4/4

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

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

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

<sup>51</sup> Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih razina.

<sup>52</sup> Indicator 2.6.1., Sub-indicator 2., The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 38-39.

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

INDIKATORI	POLAZNA VRJEDNOST	CILJANA VRJEDNOST
Adekvatnost pravnog okvira za planiranje politika na svakoj upravnoj razini (bodovi) - SIGMA <sup>54</sup>	(2017) – 3/7 <sup>55</sup>	5/7
Pravni okvir na svakoj upravnoj razini omogućava dobro praćenje i izvještavanje (bodovi) - SIGMA <sup>56</sup>	(2017) – 3/8 <sup>57</sup>	6/8

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

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

INDIKATORI	POLAZNA VRJEDNOST	CILJANA VRJEDNOST
Procenat nacrta zakona, podzakonskih akata, javnih politika i propisa koji su prošli analizu procjene utjecaja propisa <sup>58</sup>	(2017) – N/A <sup>59</sup>	(2022) 50%
Upotreba procjena regulatornog utjecaja (bodovi) – SIGMA <sup>60</sup>	(2017) – 0/3 <sup>61</sup>	(2022) – 2/3

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

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

<sup>56</sup> Indicator 2.5.1., Sub-indicatr 1., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 35-36.

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

<sup>58</sup> Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih razina.

<sup>59</sup> Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

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

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

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

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

INDIKATORI	POLAZNA VRIJEDNOST	CILJANA VRIJEDNOST
Procenat strateških planova, javnih politika i propisa kod kojih su u postupku javnih konzultacija u potpunosti ispoštovana pravila učešća javnosti <sup>62</sup>	(2017) – N/A <sup>63</sup>	(2022) – 50 %
Osiguranje kvaliteta procesa javnih konzultacija (bodovi) <sup>64</sup> – SIGMA	(2017) – 0/3 <sup>65</sup>	(2022) – 2/3

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

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

<sup>62</sup> Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa

<sup>63</sup> Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

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

<sup>65</sup> The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Bosnia and Herzegovina, 2017, p. 65.

INDIKATORI	POLAZNA VRIJEDNOST	CILJANA VRIJEDNOST
Testiranje praksi konzultacija među ministarstvima (bodovi) – SIGMA <sup>66</sup>	(2017) – 0/12 <sup>67</sup>	(2022) – 8/12
Procenat nacrta politika, planova i/ili propisa vraćenih sa odlučivanja vlade zbog nepotpuno provedenih međuinstitutionalnih konzultacija <sup>68</sup>	(2017) – N/A <sup>69</sup>	(2022) – 20 %

## 5.2. DRŽAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA

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

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

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

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

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

<sup>68</sup> Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih razina.

<sup>69</sup> Tokom 2018. godine će se izmjeriti početna vrijednost.

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

### 5.2.1. POSTOJEĆE STANJE

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

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

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

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

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

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

<sup>70</sup> Vidjeti Izvještaj Europske komisije o napretku Bosne i Hercegovine za 2016. godinu: [http://ec.europa.eu/neighbourhood\\_enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](http://ec.europa.eu/neighbourhood_enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf), kao i SIGMA-inu procjenu stanja u oblasti javne uprave za razdoblje svibanj 2015 – travanj 2016. godine: <http://www.sigmapublications.org/publications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf>.

<sup>71</sup> Više o ovom pitanju u dokumentu Percepција јавне управе у Босни и Херцеговини, Transparency International BiH (2014), dostupno na: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/03/TIBIH-Percepција-Јавне-Управе-БиХ-2014-Web-FIN.pdf>.

ne dozvoljavaju izdvajanje sredstava za materijalno nagrađivanje, što dodatno slabi kredibilitet sustava ocjenjivanja rada.

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

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

### **5.2.2. Specifični cilj u reformskoj oblasti**

#### *Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima*

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

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
Jasnoća u zakonodavnom okviru o opsegu državne službe (bodovi) <sup>72</sup> – SIGMA	(2017) 1/2 <sup>73</sup>	2022 – 2/2
Adekvatnost vodoravnog opsega državne službe u oblasti HRM na svim upravnim razinama (bodovi) <sup>74</sup> – SIGMA	(2017) 0/6 <sup>75</sup>	2022 – 3/6

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

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

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

<sup>75</sup> The Principles of Public Adminstration, Bosnia and Herzegovina, November 2017, p. 80.

### 5.2.3. MJERE

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

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

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
Procenat organa uprave/institucija na svim administrativnim razinama koji imaju samostalno utvrđenu funkciju ULJP <sup>76</sup>	(2017) N/A <sup>77</sup> 2017 – procenat organa koji su uspostavili	2022 – 80 % organa su uspostavili
Procenat organa uprave/institucija koje dosljedno primjenjuju politiku ULJP u svim oblastima ULJP <sup>78</sup>	(2017) 2017 procenat organa koji dosledno primjenjuju	(2022) – 70 % organa koji dosledno primjenili

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

Ova mjera omogućiće dosljednu primjenu principa meritornosti, jednakosti i transparentnosti u procesu selekcije službenika kao i njihovom kasnijem vođenju u službi u pogledu ocjenjivanja, unapređenja, premještaja, obuke i usavršavanja, napredovanja kao i prestanka službe podrazumijevajući i otklanjanje mogućih slabosti prouzrokovanih arbitarnošću rukovoditelja. Navedeno će podrazumijevati intervenciju u postojeće službeničko zakonodavstvo. Također, mjera će obuhvatiti i intervenciju u postojeći pravni okvir selekcije državnih službenika kako bi se unaprijedio rad komisija za selekciju u pogledu njihove kompetentnosti i transparentnosti, modela provođenja selekcije, koja će se nužno temeljiti na okviru kompentencija, uz uvođenje i modernizaciju pismenih testiranja na svim upravnim razinama. Konkursne procedure biće lišene formalizma i bespotrebnih financijskih troškova. Također, revidiraće se odredbe službeničkog zakonodavstva koje sadrže elemente politizacije državne službe. Poseban fokus biće na zakonskim normama koje propisuju zapošljavanje viših rukovoditelja i rukovodećih državnih službenika kako bi se i kod ovih kategorija dosljedno ispoštovao princip meritornosti.

<sup>76</sup> Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

<sup>77</sup> Tokom 2018. godine izmjeriti će se početna vrijednost i definirati ciljna vrijednost.

<sup>78</sup> Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim vrijednostima od strane upravnih razina (Tokom 2018).

Radiće se i na javnoj afirmaciji principa depolitizacije državne službe kroz različite oblike edukacija i druge načine jačanja svijesti o navedenom problemu.

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
Adekvatnost pravnog okvira za meritorno zapošljavanje na pozicije u državnoj službi (bodovi) <sup>79</sup> – SIGMA	(2017) - 11/18 <sup>80</sup>	(2022) - 16/18
Primjena procedura zapošljavanja za pozicije u državnoj službi (bodovi) <sup>81</sup> – SIGMA	(2017) - 3/18 <sup>82</sup>	(2022) - 8/18
Primjena procedura zapošljavanja za pozicije viših državnih službenika <sup>83</sup> – SIGMA	(2017) - 1,5/9 <sup>84</sup>	(2022) - 5/9

### MJERA 3:

#### Uspostavljanje modernog planiranja kadrova i profesionalnog razvoja zaposlenika

Biće usvojene procedure planiranja kadrova kroz izradu kadrovskih planova. Kadrovski planovi će se temeljiti na analizi potreba institucije i stanju na internom i eksternom tržištu rada, s jedne strane te efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti upravne strukture, s druge strane. Na svim upravnim razinama biće uspostavljene institucije odgovorne za proces kadrovskog planiranja (izuzev razine Republike Srpske gdje je ovo pitanje već riješeno). Također, izvršić će se standardizacija procesa kadrovskog planiranja na svakoj razini povezivanje kadrovskog planiranja sa proračunskim planovima i sustavom programskog planiranja proračuna imajući u vidu potrebu stalne optimizacije broja zaposlenika u upravnim strukturama. Biće uspostavljeni funkcionalni i pouzdani softverski sustavi iz domena ULJP-a koji će služiti kao alat za strateško planiranje u oblasti državne službe. Agencije za državnu službu/upravu Bosne i Hercegovine, Federacije i Republike Srpske i Pododjeljenje za ljudske resurse Brčko distrikta Bosne i Hercegovine osiguraće redovno ažuriranje sustava, te raditi na otklanjanjanju prepreka za operacionalizaciju informacionih sustava kao strateškog alata. Sveupravne razine osiguraće neophodne resurse za uspostavu fukcionalnih registara državnih službenika i mogućnosti uvida u registre. Strateški i planski dokumenti stručnog usavršavanja i profesionalnog razvoja zaposlenika pripremaće se na osnovu analize funkcionalnih potreba pojedinačnih institucija. Proces analize potreba za obukom biće unaprijeden i povezan sa procesom ocjenjivanja, te će se redovno provoditi evaluacija učinaka obuke na radni učinak uposlenih. S obzirom na značajnu ulogu ocjene radnog učinka, intenziviraće se nadzor nad procesom ocjenjivanja, te provesti potrebne edukacije vezane za praćenje i ocjenjivanje rada. U proračunima će se osigurati sredstva u visini troškova planiranih za realizaciju aktivnosti za podršku implementaciji planova/strategija stručnog usavršavanja.

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

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

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

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

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

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

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
Procenat institucija koje djelotvorno uspostavljaju i koriste jednogodišnje kadrovske planove u odnosu na ukupan broj institucija na svim upravnim razinama <sup>85</sup>	(2017) – N/A <sup>86</sup>	(2022) – N/A Procenat institucija koje su uspostavile
Razvoj, provođenje i praćenje planova za obuku /kroz strateške planove obuka (bodovi) <sup>87</sup> – SIGMA	(2017) - 1/3 <sup>88</sup>	(2022) - 3/3
Troškovi obuka u odnosu na godišnji proračun za plate (%) <sup>89</sup> - (SIGMA)	(2017) N/A <sup>90</sup>	(2022) N/A Procenat proračunskih sredstava
Postojanje funkcionalnih baze podataka ljudskih potencijala sa podacima o državnoj službi (bodovi) <sup>91</sup> - (SIGMA)	(2017) - 0/4 <sup>92</sup>	(2022) - 3/4

#### MJERA 4: Uspostavljanje pravičnog i transparentnog sustava plaća i naknada za rad

Uspostaviće se pravičan i transparentan sustav plaća i naknada kroz sveobuhvatnu analitičku procjenu radnih mjeseta, njihovu klasifikaciju i gradaciju. Primjeniće se temeljni princip jednakе plaće za jednaku vrstu posla u istoj kategoriji i iste složenosti i opseg posla. Vijeće ministara i vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta osiguraće potrebne resurse i podršku ovim aktivnostima. Izvršić će se analitička procjena za svako pojedinačno mjesto u državnoj službi kroz intervencije u aktima o sistematizaciji i organizaciji radnih mjeseta.

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
Pravičnost utvrđivanja osnovne plaće u sustavu klasifikacije poslova(bodovi) <sup>93</sup> - (SIGMA)	(2017) - 1/4 <sup>94</sup>	(2022) - 3/4
Dostupnost podataka o plaćama (bodovi) - (SIGMA) <sup>95</sup>	(2017) - 0/3 <sup>96</sup>	(2022) - 2/3

<sup>85</sup> Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i cilnjim vrijednostima od strane upravnih razina.

<sup>86</sup> Tokom 2018. godine izmjeriti će se početna vrijednost i definirati ciljna vrijednost.

<sup>87</sup> Indicator 3.6.1., Sub-indicator 3., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 100 i 101-102.

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

<sup>89</sup> Indicator 3.6.1., Sub-indicator 12., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 100 i 105-106.

<sup>90</sup> Tokom 2018. godine izvršić će se mjerjenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

<sup>91</sup> Indicator 3.2.1., Sub-indicator 7., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 69 i 72-73.

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

<sup>93</sup> Indicator 3.5.1., Sub-indicator 4., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 93. i 95.

Indikator sadrži određene modifikacije u odnosu na SIGMA ali će se mjerjenje vršiti prema SIGMA metodologiji.

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

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

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

## **MJERA 5: Osiguranje poštivanja normi etičkog ponašanja zaposlenika u upravnim strukturama**

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

<b>INDIKATORI</b>	<b>POČETNO STANJE</b>	<b>CILJNA VRIJEDNOST</b>
Stegovne mjere koje je potvrdio sud (%) <sup>97</sup> - SIGMA	(2017) - 0/4 <sup>98</sup>	(2022) - 2/4
Postojanje pravnih okvira za integritet u državnoj službi (bodovi <sup>99</sup> ) - SIGMA	(2017) - 0/5 <sup>100</sup>	(2022) - 3/5
Uspostavljeni planovi integriteta u državnoj službi (bodovi) <sup>101</sup> - SIGMA	(2017) - 0/4 <sup>102</sup>	(2022) - 4/4

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

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

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

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

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

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

## **MJERA 6: Unapređenje kvaliteta općeg upravljanja u strukturama državne službe**

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

<b>INDIKATORI</b>	<b>POČETNO STANJE</b>	<b>CILJNA VRIJEDNOST</b>
Broj rukovodećih službenika koji su prošli obuku o rukovodnim znanjima i vještinama na svim upravnim nivoima <sup>103</sup>	(2017) – N/A <sup>104</sup>	(2022) – 90 %
Procenat rukovodilaca čiji je rad ocijenjen od strane nadležnih tijela <sup>105</sup>	(2017) – N/A <sup>106</sup>	(2022) – N/A 90 %

<sup>103</sup> Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

<sup>104</sup> Tokom 2018. godine izvršiće se mjerjenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

<sup>105</sup> Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih nivoa.

<sup>106</sup> Tokom 2018. godine izvršiće se mjerjenje početne i određivanje ciljne vrijednosti.

## **5.3. ODGOVORNOST**

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

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

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

### **5.3.1. Postojeće stanje**

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

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

Organacijsku strukturu državne uprave na razini Bosne i Hercegovine propisuju dva zakona: Zakon o ministarstvima i drugim tijelima Bosne i Hercegovine i Zakon o upravi Bosne i Hercegovine.<sup>107</sup> Obuhvat ova dva zakona u značajnoj mjeri se preklapa i ne propisuje jasne kriterije za uspostavu institucija. Položaj javne (državne) uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine reguliran je zakonom na gotovo identičan način na osnovu Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>108</sup> i Zakona o federalnim ministarstvima i

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

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

drugim tijelima federalne uprave,<sup>109</sup> dok je u Republici Srpskoj Zakonom o republičkoj upravi<sup>110</sup> na cijelovit način uređena navedena oblast. Organizacijsku strukturu javne uprave u Brčko distriktu BiH propisuje Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.<sup>111</sup>

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

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

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

Kada je u pitanju naknada štete fizičkoj i pravnoj osobi učinjena uslijed nezakonitog postupanja, na svim upravnim razinama postoje propisi kojima se jamči to pravo, primarno kroz norme o obligacijskim odnosima. Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine i Zakonom o republičkoj upravi Republike Srpske izričito je predviđena odgovornost za štetu koju organ uprave učini pravnoj ili fizičkoj osobi svojim nezakonitim postupanjem, ali nisu razvijene proceduralne odredbe o načinu ostvarivanja tog prava.<sup>112</sup> Zbog toga, a uslijed nedostatka mehanizama praćenja ovog aspekta javne odgovornosti na svim razinama te nedostatnih podataka o praktičnom ostvarivanju prava na obeštećenje za štetu učinjenu nezakonitim radom javnih tijela, Europska komisija<sup>113</sup> smatra da je normativni okvir reguliranja javne odgovornosti kao pravnog, političkog i moralnog načela nepotpun.

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

Primjena postojećeg zakonskog okvira za pristup informacijama u praksi je bitno relativizirana nedostatnim kapacitetima institucija i nepostojanjem efikasnog sustava nadzora nad primjenom tih zakona. Institucija ombudsmena uspostavljena je na zadovoljavajućim međunarodnim standardima, međutim nizak stupanj implementacije preporuka ombudsmena ostaje značajan izazov. Ukupno gledajući, ostvarivanje principa odgovornosti uspostavljanjem funkcionalnih mehanizama i linija odgovornosti unutar i između institucija, između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti te prema građanima još je u ranoj fazi. Ukupnu strukturu javne uprave u Bosni i Hercegovini na pojedinim razinama vlasti, posebno institucije Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine, karakterizira preklapajući i nedovoljno jasan zakonodavni okvir. Ključni

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

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

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

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

<sup>113</sup> *Izvještaj Europske komisije za Bosnu i Hercegovinu*, 2016.

nedostaci su nejasni kriteriji za razlikovanje između različitih vrsta upravnih tijela i neadekvatne procedure za efikasnu kontrolu nad uspostavom institucija. Odgovornost institucija za naknadu štete nastale zbog propusta u radu javne uprave najvećim dijelom je regulirana, ali zbog nepostojanja sustava monitoringa nema podataka koliko se ovaj institut primjenjuje u praksi.

### **5.3.2. SPECIFIČNI CILJ U REFORMSKOJ OBLASTI ODGOVORNOST**

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

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
Povjerenje građana u upravu -(% koji ukazuju potpuno povjerenje i ukazuju povjerenje) Balkanski barometar <sup>114</sup>	(2017) – 15%	(2022) – 20%
Zahtjevi za informacijama kojima raspolaže vladina agencija (institucija) odobravaju se blagovremeno (Procenat onih koji se slažu ili se potpuno slažu) Balkan barometar <sup>115</sup>	(2017) – 27 %	(2022) – 35 %

### **5.3.3. MJERE**

#### **MJERA 1:**

##### **Unapređenje organizacijske strukture sustava javne uprave na svim upravnim razinama**

*Biće uspostavljena racionalna organizacija javne uprave koja slijedi adekvatne i koherentne politike i propise i omogućava jasne linije odgovornosti. To uključuje unapređenje tipologije institucija, te definiranje hijerarhijskih razina unutar i između institucija na upravnim razinama, na način da omogućavaju racionalno provođenje upravne djelatnosti i njenu kontrolu. Biće osigurano da sva tijela koji su podređeni vladama imaju definiran sustav odgovornosti u smislu planiranja (uključujući financijsko planiranje), izvještavanja i nadzora. Biće definirani uslovi pod kojima se neka nadležnost može organizirati u okviru novog ili postojećeg tijela kako bi se osigurala kontrola nad uspostavom novih tijela, a u cilju jačanja racionalnosti i gospodarske opravdanosti. Pravni okviri će pojasniti odnose subordinacije i koordinacije, modalitete vršenja upravnog nadzora i položaj neovisnih tijela na upravnim razinama. Biće utvrđena organizacijska rješenja i oblici unutar institucija i linije izvještavanja*

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

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

između tijela uprave, upravnih organizacija, službi i tijela kroz definiranje vrsta i kriterija u pogledu nadležnosti i minimalnih zahtjeva za uspostavu unutrašnjih organizacijskih jedinica. Unutrašnje upravljanje ministarstvima na svim razinama treba decentralizirati kroz pružanje jasne zakonske osnove za delegiranje donošenja odluka sa razina ministara na višerangirane državne službenike. Među tijelima uprave na svim razinama treba uspostaviti kulturu upravljanja orijentiranu ka rezultatima, sa procedurama i praksama kojima bi se osiguralo da tijela uprave budu odgovorni za postizanje mjerljivih rezultata i ishoda i da se napredak ka njima mjeri na osnovu indikatora i ciljeva učinka. Biće uspostavljeni registri javnih institucija koji će biti dostupni javnosti.

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
Adekvatnost politike i regulatornog okvira za upravljanje institucijama centralne vlade na upravnim razinama (bodovi) <sup>116</sup> - SIGMA	(2017) - 1/5 <sup>117</sup>	(2022) - 3/5
Odgovornost u izvještavanju između tijela centralne vlade i nadležnog ministarstva na upravnim razinama (bodovi) <sup>118</sup> - SIGMA	(2017) - 0/4 <sup>119</sup>	(2022) - 2/4

## MJERA 2: Povećanje dostupnosti informacija javne uprave

Pravo pristupa javnim informacijama biće unaprijedeno kroz zakonodavstvo<sup>120</sup> uvažavajući princip maksimalne transparentnosti i dosljedno će se primjenjivati u praksi uz osiguranu zaštitu ovog prava, kao i uspostavljenu primjenu proaktivnih standarda transparentnosti. Princip maksimalne transparentnosti podrazumijevaće propisivanje i uvođenje standarda proaktivne transparentnosti koji uključuju katalog informacija koje će institucije objavljivati na svojim internet stranicama i koji će biti propisani zakonodavstvom. Dosljedna primjena zakona bit će osigurana kroz jačanje kapaciteta državnih službenika koji postupaju po zakonu, te jačanjem uloge Institucije ombudsmena. Biće osnaženi mehanizmi za obezbjeđivanje zbirnih statističkih podataka o zahtjevima za pristup informacijama od javnog značaja na svakoj upravnoj razini. Zakoni će jamčiti pravo na žalbu a biće uspostavljen djelotvoran nadzor nad poštivanjem zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, uključujući i sankcije.

<sup>116</sup> Indicator 4.1.1., Sub-indicator 2., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 117-119.

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

<sup>118</sup> Indicator 4.1.1., Sub-indicator 7., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 117. i 121.

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

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

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

### MJERA 3:

#### Unaprijediti mehanizam za zaštitu prava pojedinaca na dobru upravu i javni interes

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

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

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

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

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

<b>INDIKATORI</b>	<b>POČETNO STANJE</b>	<b>CILJNA VRIJEDNOST</b>
Stopa implementacije preporuka ombudsmena <sup>125</sup>	(2017) N/A	(2022) - 40 %
Broj predmeta tijela uprave (upravnih akata) koje je nadležni sud potvrdio <sup>126</sup>	(2017) 0 (nema podataka)	(2022) - 80 %

<sup>125</sup> Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih razina.

<sup>126</sup> Sopstveni indikator sa procijenjenim polaznim i ciljnim vrijednostima od strane upravnih razina.

## 5.4. PRUŽANJE USLUGA

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

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

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

Istovremeno, kako se uz to od javne uprave zahtijeva da osigura odgovarajuću minimalnu razinu usluge svim segmentima korisnika – bez obzira na to gdje se ona ostvaruje i na preferirani način interakcije (npr. stacionarni ili mobilni šalteri, pozivni/*call* centar, elektronska pošta, SMS, mobilna telefonija, internetski portali, SMART televizori...) – neophodna je standardizacija poslovnih procesa putem utvrđivanja internih protokola, tj. standardnih operativnih procedura za svaku konkretnu uslugu, ili/i uvođenja odgovarajućih standarda kvaliteta, kao što su CAF, ISO 9001 i drugi.

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

#### 5.4.1. POSTOJEĆE STANJE

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

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

Dostupnost i lakoća ostvarivanja usluga nije na dovoljno visokoj razini zbog često neopravdanih birokratskih prepreka, nekorištenja novih tehnologija koje su već na raspolaganju, neefikasne organizacije poslovanja (neadekvatnih i nedorečenih zakonskih/podzakonskih rješenja koja definiraju poslovne procese, a koja ostavljaju mogućnost

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

više značne interpretacije predmeta u zavisnosti od okolnosti ili preferencija službenika) i neodgovornosti, a često i neobučenosti službenika koji direktno i/ili indirektno pružaju ove usluge, pa čak i zbog namjernog sprečavanja i usporavanja procesa pružanja usluge u očekivanju protivusluge. Uočeni su nedostaci u pravnom okviru koji postavljaju administrativne prepreke i nisu tehnološki neutralni u smislu da često onemogućavaju primjenu modernih sredstava komuniciranja. Stoga interakciju korisnika usluga i javne uprave odlikuju papirologija (koja ima svoju financijsku, ekološku i sigurnosnu cijenu) i tradicionalni vidovi komunikacije. Čak i kada se na razini jedne institucije napravi odgovarajuća konsolidacija kako bi korisnik usluge na jednom šalteru pri toj instituciji ostvario uslugu, zbog kompleksnosti većine usluga korisnici moraju obići nekoliko takvih šaltera za ostvarenje tražene usluge (više "jednošaltera").<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Percepција јавне управе: Босна и Херцеговина ТІ BiH 2014, Regionalna komparativna studija eVlade ReSPA, Иницијална анализа за област пруњаја услуга – поглед стања, Компаративна студија с почетном анализом оптимизације јавне управе у регији Западног Балкана ReSPA 2016, извјештај *Od eVlade do otvorene vlade*, ReSPA 2017.

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

NIVO ZADOVOLJSTVA KORISNIKA	VRLO LOŠE	LOŠE	DOBRO	VRLO DOBRO	ODLIČNO
Vrijeme potrebno za pribavljanje dokumenta iz javnog registra	16	36	34	8	1
Način tretiranja građana u javnom sektoru (policija, zdravstvo, pravosuđe i sl.)	15	29	38	11	2
Opće zadovoljstvo javnim uslugama	20	22	31	19	6
Cijena javnih usluga	26	39	25	6	1
Vrijeme potrebno za ostvarenje javnih usluga	26	39	25	6	1
Efikasnost upravnog postupka	37	29	22	5	
Efektivna primjena i provedba propisa o poslovanju	55	28	11	1	
Da li se vlasti efektivno bore s korupcijom	60	27	9	1	

Budući da Digitalna agenda Europske unije teži postavljanju e-uprave i e-usluga kao dominantnih modela poslovanja javnih uprava država članica do 2020. godine, i sustav javne uprave u Bosni i Hercegovini ne bi smio dozvoliti preveliko zaostajanje. Potencijal za e-upravu u Bosni i Hercegovini je relativno zadovoljavajući s više od dvije trećine građana koji imaju pristup internetu (drugo je pitanje njihove osposobljenosti i spremnosti da koriste e-usluge), a ohrabrujuće su i tendencije rasta potencijala za m-upravu kao sljedeće faze razvoja. Postoji niz usvojenih zakona koji su potrebni za uspostavljanje elektronskih usluga, no sustav nije zaokružen na svim razinama niti je usvojen već usaglašeni Okvir interoperabilnosti Bosne i Hercegovine<sup>130</sup> s ciljem provedbe projekata interoperabilnosti i omogućavanja razmjene podataka.<sup>131</sup>

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

<sup>130</sup> Vlada Brčko distrikta BiH je 5. rujna 2017. donijela Odluku o usvajanju okvira interoperabilnosti Bosne i Hercegovine.

<sup>131</sup> *Zakon o elektronskom potpisu Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH“, 91/06; *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti državljanja BiH*, „Sl. glasnik BiH“, 18/12; *Odluka o osnovama upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja*, „Službeni glasnik BiH“, br. 21/09; *Odluka o elektronskom poslovanju i e-vladi u Vijeću ministara BiH*, „Službeni glasnik BiH“, br. 7/10; *Zakon o elektronskom poslovnom i pravnom prometu*, „Službeni glasnik BiH“, br. 88/07; *Zakon o elektronskom dokumentu*, „Službeni glasnik BiH“, br. 58/14; *Zakon*

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

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

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

---

*o zaštiti ličnih podataka, „Službeni glasnik BiH“, br. 49/06, 76/11 i 89/11; Zakon o elektronskom dokumentu Federacije Bosne i Hercegovine „Službene novine FBiH“, 15/13; Zakon o elektronskom potpisu Republike Srpske, „Službeni glasnik RS-a“, br. 106/15; Zakon o elektronskom poslovanju Republike Srpske, „Službeni glasnik RS-a“, br. 59/09, 33/16; Zakon o elektronskom dokumentu Republike Srpske, „Službeni glasnik RS-a“, br. 106/15; Zakon o informacionoj bezbjednosti, „Službeni glasnik RS-a“, br. 70/11.*

#### **5.4.2. SPECIFIČNI CILJ U REFORMSKOJ OBLASTI PRUŽANJE USLUGA**

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

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
Percepција грађана о transparentnosti javnih usluga (rezultат од 1 до 5) Balkanski barometar <sup>132</sup>	(2017) – 2.5	(2022) – 3.5
Opšte zadovoljstvo sa javnim uslugama (% koji ocjenjuju da su potpuno ili uglavnom zadovoljni) <sup>133</sup> (Balkan opinion barometer)	(2017) – 27%	(2022) - 40 %

#### **5.4.3. MJERE**

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

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
Postoji okvir politika za upravljanje kvalitetom na svakom upravnoj razini u BiH	(2017) – 0/3	(2022) – 3/3
% usluga koji se mjeri koristeći alate za mjerjenje zadovoljstva korisnika na svakom upravnoj razini	(2017) – 0%	(2022) – 50 %
% institucija koje su razvile i primjenjuju sustav Upravljanja odnosa s korisnicima – CRM na svakoj upravnoj razini	(2017) – 0%	(2022) – 40 %

Biće omogućeno konzistentno uvođenje sustava upravljanja kvalitetom na svim upravnim razinama kroz uspostavljanje i primjenu mehanizama utvrđivanja potreba i mjerena zadovoljstva korisnika usluga u svim institucijama javne uprave. Time će se na objektivan i nepristrasan način utvrditi stav građana i poslovnih subjekata kao i njihove potrebe, a na osnovu čega će biti preduzete adekvatne materijalne, procesne, tehnološke, tehničke i druge promjene.

<sup>132</sup> Balkan Barometer 2017, Public Opinion Survey, pdf, 2017, p. 117.

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

Na osnovu uspostavljenih mehanizama prikupljanja povratnih informacija od krajnjih korisnika i uz njihovo aktivno učešće, rukovoditelji institucija, na osnovu utvrđene metodologije, standardiziraće interne procese pružanja usluga putem definiranja detaljnih protokola/standardnih operativnih procedura. Navedeno će dovesti do toga, da svaki izvršitelj, koji je stalno ili samo privremeno uključen u proces pružanja određene usluge, postupa na standardiziran način. Sve ovo bi se potom integriralo u sveobuhvatne sustave upravljanja kvalitetom, kao što su npr. CAF ili/i ISO. Sustav upravljanja kvalitetom će se postepeno uvoditi najprije u pilot-institucije, a zatim i u ostale, u skladu sa stupnjom izgrađenosti kapaciteta i osiguranja potrebnih materijalnih resursa. Krajnji rezultat biće izgrađen sveobuhvatan sustav za upravljanje kvalitetom koji bi se primjenjivao u značajnom broju institucija.

## **MJERA 2: Poboljšanje dostupnosti usluga različitim kanalima komunikacije**

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

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
% prioritetnih usluga koje se pružaju kroz više kanala (3 ili 4 razina transakcija) na svakoj upravnoj razini	(2017) – 0%	(2022) – 40 %
% smanjenja vremena za realizaciju usluga: (registracija poslovnih subjekata, građevinska dozvola, obnavljanje osobnih dokumenata, porezi za kompanije, porez) na svakoj upravnoj razini	(2017) – 0%	(2022) – 50% 40 % <sup>134</sup> (2022) – 50% 40 % <sup>135</sup>
Broj usluga koji se nudi putem sve-na jednom mjestu na svakoj upravnoj razini	(2017) – 4 (usluge: e- matične knjige, e- registracija gospodarskih subjekata, e-plaćanje poreskih usluga i e- zemljische knjige)	(2022) – 8 (biće određena četiri dodatna prioriteta kao i nadogradnja postojećih)

### MJERA 3: Unapređenje upravnopravnog okvira

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

INDIKATORI	POČETNO STANJE	CILJNA VRIJEDNOST
% redukovanih posebnih procesnih normi koje su se pokazale kao neopravdane u smislu usložnjavanja sustava upravnog postupanja za krajnje korisnike usluga na svakoj upravnoj razini	0 <sup>136</sup>	10 %

<sup>134</sup> Odnosi se na slijedeće usluge: registracija poslovnih subjekata, obnavljanje osobnih dokumenata, porezi za kompanije, porez.

<sup>135</sup> Odnosi se na uslugu građevinskih dozvola.

<sup>136</sup> Za definiranje početnog stanja bit će potrebno realizirati analizu i utvrđivanju svih posebnih procesnih normi.

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

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

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

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

**Ključni zahtjev 1:** Postignuta fiskalna i makroekomska održivost osigurat će se utvrđivanjem proračuna u skladu sa zakonskim propisima i unutar okvira utvrđenih dokumentima okvirnog proračuna (DOP), dok proračunski deficit opće vlade u odnosu na bruto domaći proizvod (BDP) i dug u odnosu na BDP trebaju ostati u održivim okvirima.<sup>137</sup>

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

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

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

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

**Ključni zahtjev 6:** U slučaju eventualnih kršenja pravila javnih nabavki, oštećene strane imaju pristup pravdi putem neoavispnog, transparentnog, djelotvornog i efikasnog sustava pravnih lijejkova.

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

---

<sup>137</sup> Okvirima definiranim Paktom o stabilnosti i rastu: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Stability\\_and\\_growth\\_pact\\_\(SGP\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Stability_and_growth_pact_(SGP)).

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

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

Osim Reformske agende, pismom namjere Međunarodnom monetarnom fondu<sup>139</sup> vlasti u Bosni i Hercegovini postavile su ciljeve strukturalne reforme za poticanje gospodarskog rasta, otvaranje radnih mjesta i osiguranje održivosti i veće efikasnosti vladinih financija: fiskalne politike, unapređenja efikasnosti u naplati prihoda, jačanja javnih financija, očuvanja stabilnog financijskog sustava i pružanja podrške za kreditni rast.

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

---

<sup>138</sup> <http://www.FBiHvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf>.

<sup>139</sup> [http://www.parlamentFBiH.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/El\\_materijali\\_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf](http://www.parlamentFBiH.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf).

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

## 6. MEHANIZAM UPRAVLJANJA I KOORDINACIJE

### 6.1. UPRAVLJANJE I KOORDINACIJA REFORME JAVNE UPRAVE

#### 6.1.1. POSTOJEĆE STANJE

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

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

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

ODGOVORNOST ZA	VIJEĆE MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE	VLADA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE	VLADA REPUBLIKE SRPSKE	VLADA BRČKO DISTRINKTA BIH
Političko predstavljanje i upravljanje	Predsjedatelj Vijeća ministara	Premijer	Predsjednik Vlade	Gradonačelnik
Operativno upravljanje	Ured koordinatora za RJJU	Ministarstvo pravde <sup>141</sup>	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	Ured gradonačelnika <sup>142</sup>
Koordinacija unutar i s drugim upravnim razinama	Ured koordinatora za RJJU	Imenovani koordinator za RJJU	Imenovani koordinator za RJJU	Imenovani koordinator za RJJU

Mehanizam upravljanja i koordinacije u provedbi Strategije reforme javne uprave 2006–2014. bio je definiran Zajedničkom platformom o principima i načinu provedbe Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.<sup>143</sup> Ovim dokumentom definirani su nosioci odgovornosti za koordiniranu provedbu reformskih mjera na razini političke koordinacije, institucionalni nosioci koordinacije unutar pojedinačne razine vlasti i između četiri razine vlasti te međuvladina tijela odgovorna za nadzor i operativnu provedbu, njihov sastav i način djelovanja. Platformom su dodatno definirane individualne i zajedničke mjere u provedbi reforme, odnosno mјere koje prepostavljaju suradnju i koordinaciju između upravnih razina.

<sup>141</sup> Zaklučak Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, br. 78/2017 od 19.1.2017.

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

<sup>143</sup> Usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine 2007. godine.

Mehanizam upravljanja i koordinacije koji je uspostavljen po upravnim razinama dopunjen je strukturama međuvladine suradnje i koordinacije kako slijedi:

<b>ZAJEDNIČKE KOORDINACIJSKE STRUKTURE</b>	
<b>Politička koordinacija i usklađivanje</b>	Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i europske integracije (predsjedatelj Vijeća ministara Bosne I Hercegovine, premijer Vlade Federacije Bosne I Hercegovine, predsjednik Vlade Republike Srpske i gradonačelnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine)
<b>Koordinacija unutar pojedinačne razine vlasti i između četiri razine vlasti</b>	Ured koordinatora za RJU, imenovani koordinatori za RJU entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine
<b>Operativna provedba</b>	Međuvladina radna tijela – implementacijski timovi
<b>Nadzor nad provedbom</b>	Međuvladina radna tijela – nadzorni timovi

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

#### **6.1.2. Upravljanje i koordinacija Strateškim okvirom za reformu javne uprave**

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

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

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

- Osnovu i okosnicu mehanizma upravljanja i koordinacije čine institucije, tijela i imenovani nosioci funkcija koji su, prema propisima svakog upravne razine, identificirani kao nosioci odgovornosti za reformu javne uprave (na razini Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine). Svaka razina vlasti osigurava dalji razvoj institucionalnih, organizacijskih i ljudskih kapaciteta za efikasniju provedbu i praćenje reforme javne uprave shodno mogućnostima i potrebama, te ustavnim nadležnostima.
- Tabela: Institucije/organi nadležni za reformu javne uprave po razinama vlasti u Bosni i Hercegovini

<b>RAZINA VLASTI</b>	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine	Vlada Federacije Bosne i Hercegovine	Vlada Republike Srpske	Vlada Brčko distrikta
<b>INSTITUCIJA/ TIJELO NADLEŽAN ZA REFORMU JAVNE UPRAVE</b>	Ured predsjedatelja Vijeća ministara – Ured koordinatora za reformu javne uprave	Ministarstvo pravde	Ministarstv o uprave i lokalne samouprave	Ured gradonačelnika

- Za potrebe koordinacije provedbe zajedničke politike svaka upravna razina delegira svoje predstavnike za rad međuvladinih radnih tijela na razini političkog i operativnog upravljanja i koordinacije. Djelovanje međuvladinih radnih struktura polazi od principa definiranih Zajedničkom platformom, a detaljne uloge, odgovornost, predmet i procedure rada se dodatno razrađuju i usaglašavaju među navedenim razinama vlasti. Djelovanje međuvladinih radnih struktura ni na koji način ne dovodi u pitanje postojeća pravna, organizacijska ili druga rješenja koja su uspostavili nadležna tijela svake upravne razine i vršit će se u skladu s ustavnim nadležnostima. Unapređenje postojećeg mehanizma upravljanja i koordinacije izvršit će se do usvajanja akcionog plana/planova za provedbu Strateškog okvira.
- Obavezno poštivanje već uspostavljenih struktura koordinacije u Bosni i Hercegovini i mehanizam koordinacije europskih integracija. Poveznica s ovim mehanizmom ostvarena je na razini Zajedničkog tijela Bosne i Hercegovine i Europske unije za nadgledanje provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju – Posebne skupine za reformu javne uprave. Članovi te skupine su koordinatori za reformu javne uprave svih razina vlasti. Mehanizam koordinacije reforme javne uprave približit će se i u mogućoj mjeri uskladiti s odgovarajućim mehanizmom provedbe cjelovite Strategije reforme upravljanja javnim financijama u Bosni i Hercegovini.
- Osiguranje kontinuirane suradnje i koordinacije donatora u oblasti reforme javne uprave kroz uspostavljene i funkcionalne strukture upravljanja Fondom za reformu javne

uprave, ali i kroz druge vidove donatorskog doprinosa (naročito kroz instrumente finansijske podrške Europske unije). Ovo prepostavlja i spremnost tijela vlasti u Bosni i Hercegovini za nastavak sufinanciranja Fonda za reformu javne uprave zajedno s donatorima u oblasti reforme javne uprave, a potrebno je radi osiguranja dodatnih finansijskih sredstava za provedbu zajedničkih i pojedinačnih reformskih mjera.

- Osiguranje usaglašenosti struktura upravljanja i koordinacije sa sustavom praćenja i izvještavanja o provedbi Strateškog okvira za reformu javne uprave. Ujednačen sustav praćenja i izvještavanja o provedbi reformskih mjera na svim razinama vlasti je preduslov praćenja i unapređenja provedbe Strateškog okvira za reformu javne uprave kako u pogledu provedbe zajedničkih tako i pojedinačnih reformskih mjera. Praćenje i izvještavanje vršit će se u skladu s ustavnom raspodjelom nadležnosti.

## 6.2. KOMUNICIRANJE O PROCESU REFORME JAVNE UPRAVE

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

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

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

Značaj komunikacije o procesu reforme javne uprave s različitim ciljnim javnostima prepoznat je i u Zajedničkoj platformi o principima i načinu implementacije mjera iz Akcionog plana 1 iz 2007. godine. Prema ovom dokumentu, reformu javne uprave prema organima vlasti i građanima promovira Ured koordinatora za reformu javne uprave. Isti dokument (član VI, stav 2.i.) navodi da je promocija reforme javne uprave obveza i koordinatora za reformu javne

---

<sup>144</sup> Strategija reforme javne uprave, str. 10.

uprave na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kao i pružanje podrške Uredu koordinatora u promociji reforme u cjelini.

Značajan napredak u oblasti *Institucionalne komunikacije* ostvaren je putem uspostavljene prakse komunikacijskog planiranja, usvajanja komunikacijskih strategija i planova na razini Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, jačanja kapaciteta za odnose s javnošću, kontinuiranog rada na polju odnosa s medijima i njihovog praćenja, funkcioniranja sustava postupanja po zakonima o slobodi pristupa informacijama, direktne komunikacije s građanima i trenda rastućeg broja i opsega javnih kampanja.<sup>145</sup>

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

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

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

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

- Osigurati izradu provedbenih dokumenta o komuniciranju o procesu reforme javne uprave kojim se definiraju pravila i procedure komunikacije s različitim skupinama javnosti, uključujući opću javnost, komunikaciju s medijima, komunikaciju sa civilnim sektorom i komunikaciju s internom, tj. institucionalnom javnošću, što će doprinijeti boljem razumijevanju procesa reforme javne uprave;
- Osigurati provođenje komunikacijskih aktivnosti na principijelno jednak način kao i praćenje rezultata komunikacije tijela uprave svih razina vlasti o reformi javne uprave kroz aktivnu ulogu centralnih jedinica za odnose s javnošću;

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

<sup>146</sup> *Analiza stanja i potreba s preporukama u oblasti komuniciranja o reformi javne uprave u BiH*, siječanj 2017.

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

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

- Osigurati proaktivniji pristup komuniciranja o reformi javne uprave kroz jačanje suradnje institucija s civilnim sektorom i medijima, planiranjem i provođenjem javnih kampanja, istraživanjima javnog mnjenja, organiziranjem dana otvorenih vrata, promocijom reforme javne uprave na društvenim mrežama i sl.

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

### **6.3.1. Praćenje i izvještavanje**

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

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

Strateški okvir za reformu javne uprave i prateći akcijski planovi uključivat će **indikatore učinka** provođenja kako bi se moglo osigurati mjerjenje učinaka reforme.

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

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

- **Opći cilj**, za koji je definiran indikator na nivou utjecaja
- **Posebne/specifične ciljeve**, kojima se realizira opći cilj, u skladu sa Strateškim okvirom za reformu javne uprave, a za koje su definirani indikatori na višoj razini rezultata/ishoda
- **Mjere** u okviru specifičnih ciljeva, koje se baziraju na područjima iz Strateškog okvira za reformu javne uprave i predstavljaju „podnaslove dokumenata kojima se grupiraju koherentni, međusobno povezani rezultati“, a za koje su definirani specifični indikatori.
- **Rezultate aktivnosti**, koji su **osnovne jedinice mjerena stupnja provođenja akcionog plana**, i koji su utvrđeni također pretežno na razini konkretnih „kratkoročnih“ rezultata , direkstan rezultat neke aktivnosti,
- **Aktivnosti**, koje ne predstavljaju iscrpnju listu aktivnosti za ostvarenje jednog rezultata, već one glavne/osnovne koje se mogu prepoznati. U skladu s tim, aktivnosti su ukrupnjene tako da se izbjegne nepotrebna fragmentacija

- **Rokove za realizaciju aktivnosti** koje doprinose provođenju rezultata
- **Indikatore s polaznim i ciljnim vrijednostima** i to za opće i specifične ciljeve, kao i na razino mjera
- **Financijska sredstva** iz proračuna i/ili donatorska sredstva
- **Odgovorne institucije** za provođenje rezultata
- **Partnerske institucije** u realizaciji rezultata, koje mogu nositi primarnu odgovornost za određenu aktivnost ili biti samo partneri u realizaciji

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

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

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

### Institucionalni okvir i razine odgovornosti

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

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

**Institucije** su odgovorne za provođenje konkretnih aktivnosti u okviru akcionog plana. Institucije, u kontekstu provođenja monitoringa, konstantno prikupljaju informacije o provođenju aktivnosti „na terenu” u formi izvještaja, **kontinuirano** dostavljaju informacije

međuvladinim radnim tijelima (nadzornim timovima) o provođenju plana. Izvještaje će institucije redovno slati za polugodišnji i godišnji izvještaj o napretku.

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

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

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

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

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

### Sustav praćenja i izvještavanja

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

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

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

## ALAT ZA MONITORING

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

### 6.3.2. EVALUACIJA

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

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

## 7. FINANSIJSKI OKVIR

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

### 7.1. TROŠKOVI

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

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

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

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

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

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

## INDIKATIVNA PROCJENA DODATNIH TROŠKOVA IMPLEMENTACIJE MJERA PLANIRANIH U 2017-2020. GODINI

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



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

## 7.2. IZVORI I MEHANIZMI FINANCIRANJA

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

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

1. Izdvajanja donatora i domaćih vlada u **Fond za RJU**. Sredstva Fonda predstavljaju zajednička ulaganja donatora i domaćih vlada u svrhu podrške RJU.
2. Druge vidove **donatorske podrške**, uključujući projekte IPA II i projekte drugih donatora i međunarodnih organizacija. U dugoročnoj perspektivi, očekuje se podrška kroz IPA II korištenjem mehanizma sektorske proračunske podrške Europske unije<sup>149</sup>.
3. Dodatna proračunska **izdvajanja** domaćih vlada. Osim izdvajanja u Fond za RJU, domaće vlade će, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima, obezbjeđivati dodatna sredstva kroz proračunske alokacije institucijama odgovornim za implementiranje.

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

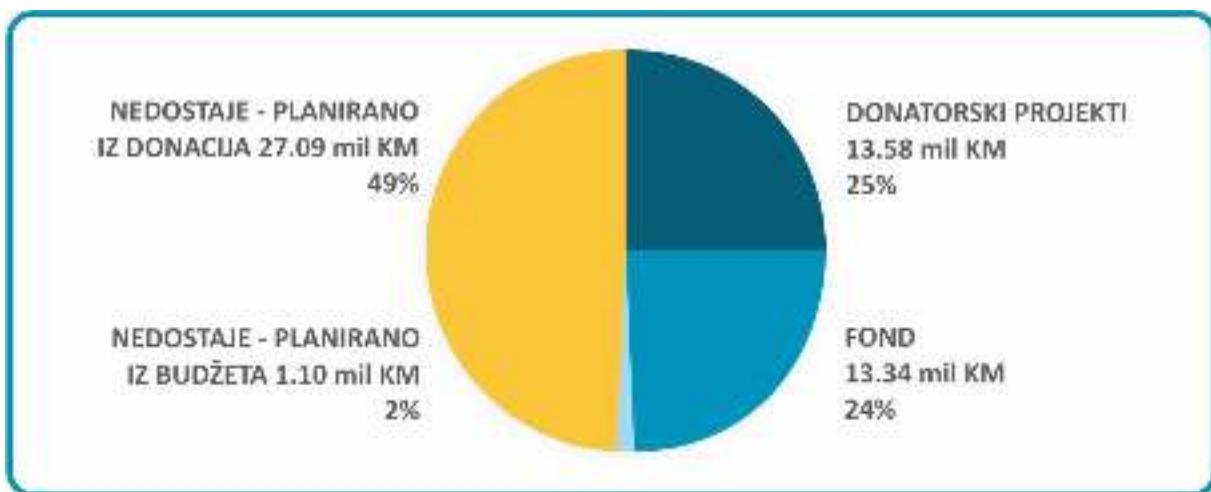
Iznos nedostajućih sredstava je **28,19 mil. KM** (51% dodatno potrebnih sredstava). Obzirom na oskudne proračunske resurse, očekuje se da će 27,09 mil. KM (49%) obezbijediti donatori, kroz buduća ulaganja u Fond za RJU ili kroz projekte. Preostalih 1,1 mil. KM (2%) odnosi se na troškove investicijskog održavanja u razdoblju 2021-2022. godine koji bi se financirali iz domaćih proračuna. Procijenjeni ukupni doprinos domaćih vlada financiranju dodatnih troškova Strateškog okvira za RJU je oko 2,475 mil. KM, što čini 4% ukupnih dodatnih troškova<sup>150</sup>. Indikativni plan financiranja predstavljen je u donjoj tabeli. Kao i informacije o troškovima, informacije o izvorima financiranja će se ažurirati i precizirati kod izrade akcijskog plana / akcijskih planova.

<sup>149</sup> Ključni preduslovi za realizaciju sektorske proračunske podrške (eng. *Sector Budget Support*) su: postojanje dobro definiranih vladinih/sektorskih politika, institucionalno uređenje, rukovođenje i kapaciteti za implementaciju sektorske strategije, koordinacija sektora i donatora, srednjoročni proračunski izgledi za implementaciju sektorskih politika i ocjena ostvarenja. Dodatni kriteriji uključuju: efikasno, učinkovito i transparentno upravljanje javnim financijama i dogовори о sektorskem proračunu te važeći i projiciran makroekonomski okvir u kojem bi se implementirale sektorske politike.

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

**INDIKATIVNI PLAN FINANCIRANJA DODATNIH TROŠKOVA**  
**IMPLEMENTACIJE MJERA PLANIRANIH U 2017-2020. GODINI**

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



Koordinatori za RJU će, zajedno s domaćim nadležnim institucijama s razine vlasti Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, pravovremeno djelovati ka domaćim vladama, donatorima i međunarodnim organizacijama u cilju osiguranja nedostajućih sredstava. Ured koordinatora za reformu javne uprave će, u suradnji s koordinatorima entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, nastupati ka međunarodnim donatorima i biti odgovoran za podnošenje proračunskih zahtjeva, u koordinaciji s ministarstvima financija i Direkcijom za financije Brčko distrikta BiH. Ministarstva financija i Direkcija za financije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine će, na osnovu odluka Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i vlada entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, definirati iznose i načine financiranja u proračunima. U skladu s Principima javne uprave, očekuje se da će RJU biti definirana kao jedan od prioriteta u Dokumentima okvirnog proračuna (DOB), odnosno da će proračunski dokumenti sadržati približan iznos sredstava planiranih za podršku RJU, u skladu s akcijskim planom, odnosno planovima.

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

## PRILOG 1: RJEČNIK

Bit će dodan naknadno

## PRILOG 2: SPISAK SKRAĆENICA

<b>BD</b>	Brčko distrikt
<b>BiH</b>	Bosna i Hercegovina
<b>CAF</b>	Common Assessment Framework
<b>CRM</b>	Custom Relationship Management
<b>CV</b>	Ciljne vrijednosti
<b>DEP</b>	Direkcija za ekonomsko planiranje
<b>DOP</b>	Dokument okvirnog proračuna
<b>EK</b>	Europska komisija
<b>EU</b>	Europska unija
<b>FBiH</b>	Federacija Bosne i Hercegovine
<b>GGF</b>	Good Governance Fund
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>IPA</b>	Instrument prepristupne pomoći
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization
<b>MMF</b>	Međunarodni monetarni fond
<b>NVO</b>	Nevladine organizacije
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability
<b>PV</b>	Polazne vrijednosti
<b>RAP1</b>	Revidirani akcijski plan 1
<b>RBM</b>	Result Based Monitoring
<b>ReSPA</b>	Regional School for Public Administration
<b>RJU</b>	Reforma javne uprave
<b>RS</b>	Republika Srpska
<b>SEE/JIE 2020</b>	South East Europe / Jugoistočna Europa 2020
<b>SIGMA</b>	Support for Improvement in Governance and Management
<b>SMART</b>	Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound
<b>SMS</b>	Short Message Service
<b>TRS</b>	Tematska radna skupina
<b>TQM</b>	Total Quality Management
<b>ULJP</b>	Upravljanje ljudskim potencijalima
<b>VMBiH</b>	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
<b>ZRS</b>	Zajednička radna skupina



