

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

МАРТ 2018.

**ДАТУМ ИЗДАВАЊА:**  
МАРТ 2021.  
**ШТАМПА:**  
Perfecta, Сарајево

Copyright © 2021  
Уред координатора за реформу јавне управе

Подршка изради овог стратешког оквира пружена је у оквиру рада програма СИГМА који финансира Европска унија, а његово коначно усвајање постигнуто је током имплементације ЕУ пројекта “Подршка реформи јавне управе” (2019-2021). Подршку развоју стратешког оквира као и штампање овог документа подржао је и Програм за јачање јавних институција у БиХ као дио подршке реформи јавне управе у БиХ. Програм јачања јавних институција проводи Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH у име Савезног министарства за економску сарадњу и развој Њемачке савезне владе у сарадњи с Владом Уједињеног Краљевства. Садржај ове публикације не одражава ставове Европске уније, СИГМЕ, као ни влада Њемачке и Уједињеног Краљевства.



Европска унија



Implemented by



# **САДРЖАЈ**

## **ПРЕДГОВОР**

<b>1. УВОД.....</b>	<b>7</b>
1.1. ЗНАЧАЈ УСВАЈАЊА СТРАТЕШКОГ ОКВИРА .....	7
1.2. ПРОЦЕС ПРИПРЕМЕ И МЕТОДОЛОГИЈА СТРАТЕШКОГ ОКВИРА ЗА РЕФОРМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ .....	8
1.3. ПРИСТУП РАЗВОЈУ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА .....	9
<b>2. ВИЗИЈА, МИСИЈА И СТРАТЕШКИ ЦИЉ.....</b>	<b>13</b>
<b>3. ТЕМЕЉНИ СТРАТЕШКИ ОКВИР И УСМЈЕРЕЊА .....</b>	<b>15</b>
<b>4. ПОСТИГНУЋА ПРЕТХОДНЕ СТРАТЕГИЈЕ И ОЦЕНЕ СТАЊА ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ.....</b>	<b>18</b>
4.1 ПРОВЕДБА АКЦИОНОГ ПЛАНА 1 И РЕВИДИРАНОГ АКЦИОНОГ ПЛАНА 1 .....	18
4.2. ЕКСТЕРНЕ ОЦЕНЕ О СТАЊУ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ .....	24
<b>5. ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЈА КЉУЧНИХ СТРАТЕШКИХ ЦИЉЕВА .....</b>	<b>26</b>
5.1 РАЗВОЈ ПОЛИТИКА И КООРДИНАЦИЈА .....	26
5.2. ДРЖАВНА СЛУЖБА И УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ ПОТЕНЦИЈАЛИМА .....	37
5.3. ОДГОВОРНОСТ.....	45
5.4. ПРУЖАЊЕ УСЛУГА .....	51
5.5. УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА (РЕФЕРЕНЦА НА КОНСОЛИДОВАНУ СТРАТЕГИЈУ КОЈА ЋЕ БИТИ УРАЂЕНА НА ОСНОВУ СТРАТЕГИЈА УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА СА СВИХ УПРАВНИХ НИВОА).....	59
<b>6. МЕХАНИЗАМ УПРАВЉАЊА И КООРДИНАЦИЈЕ .....</b>	<b>61</b>
6.1. УПРАВЉАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ .....	61
6.2. КОМУНИЦИРАЊЕ О ПРОЦЕСУ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ .....	65
6.3. МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА ПРОВЕДБЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА ЗА РЕФОРМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ .....	67
6.3.1. ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ .....	67
6.3.2. ЕВАЛУАЦИЈА.....	71
<b>7. ФИНАНСИЈСКИ ОКВИР.....</b>	<b>73</b>
7.2. ИЗВОРИ И МЕХАНИЗМИ ФИНАНСИРАЊА .....	75

## **ПРЕДГОВОР**

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

Стратешки оквир за реформу јавне управе одражава уставноправно уређење Босне и Херцеговине, Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, а дефинисане мјере и активности ће се проводити на начин који уважава уставну расподјелу надлежности различитих управних нивоа власти у области јавне управе, не доводећи је ни на који начин у питање.

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

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

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

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

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

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

Радне групе које су проводиле активности су:

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

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

# 1. УВОД

## 1.1. ЗНАЧАЈ УСВАЈАЊА СТРАТЕШКОГ ОКВИРА

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

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

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

- Споразум о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица и Босне и Херцеговине, којим је предвиђена успостава сарадње “чији је циљ унапређење развоја ефикасне и одговорне јавне управе у Босни и Херцеговини”<sup>2</sup>
- Одлука Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине којом је потврђена Изјава Предсједништва Босне и Херцеговине да ће институције власти у Босни и Херцеговини предузети “мјере за јачање административне способности,

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

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

*унапређење функционалности и повећање ефикасности институција на свим нивоима власти за преузимање и проведбу правне стечевине Европске уније и других обавеза за чланство у Европској унији<sup>3</sup>*

- Реформска агенда за Босну и Херцеговину за период 2015–2018. године, која истиче реформу јавне управе као један од кључних приоритета “за осигурање фискалне одрживости и квалитетно пружање услуга грађанима те наглашава како ју је потребно проводити у тијесној вези с реформама у социо-економском систему и владавини права”<sup>4</sup>
- Стратегија проширења Европске уније 2015, која реформу јавне управе заједно с владавином права и економским управљањем сврстава у ред приоритетних питања за земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у Европској унији<sup>5</sup>
- Комуникација Европске комисије о политици проширења Европске уније 2016, која, између осталог, препоручује “наставак реформе јавне управе усклађене с европским стандардима на свим управним нивоима и јачање сарадње међу различитим нивоима власти”<sup>6</sup>
- Стратегија развоја Југоисточне Европе 2020, која је на регионалном нивоу препознала значај реформе јавне управе за раст, развој и конкурентност земаља Југоисточне Европе кроз компоненту која се односи на управљање у функцији развоја<sup>7</sup>
- Извештај особља Међународног монетарног фонда за консултације према члану IV из 2015. године, и др.

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

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

<sup>3</sup> Одлука којом је потврђена Изјава Предсједништва Босне и Херцеговине, „Службени гласник Босне и Херцеговине“, 16/15.

<sup>4</sup> Реформска агенда за Босну и Херцеговину за период 2015–2018. године усвојили су Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске, Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине те владе свих кантона у Федерацији Босне и Херцеговине и на основу ње донојели одговарајуће акционе планове; доступно на [www.fbihvlada.gov.ba](http://www.fbihvlada.gov.ba), [www.vijeceministara.gov.ba](http://www.vijeceministara.gov.ba) и [www.vladars.net](http://www.vladars.net).

<sup>5</sup> Стратегија проширења Европске уније за 2015. годину доступна је на:

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

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

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

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

Координацију процеса припреме новог Стратешког оквира за реформу јавне управе вршили су координатори за реформу јавне управе Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

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

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

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

### **1.3. ПРИСТУП РАЗВОЈУ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА**

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

Анализирајући наведене извјештаје (12 Извјештаја), у временском периоду од 2005. до 2016. године долазимо до једних те истих констатација у погледу ставова Европске комисије о јавној управи у БиХ који се могу свести на истицање расцјепканости и фрагментисаности јавне управе, затим политизација јавне управе посебно у домену кадрова при чему Европска комисија констатује континуиран утицај политичких ауторитета на избор кадрова јавне управе. Такође, константне замјереке иду и на транспарентност јавне управе поготово у домену проактивног информисања, немоћ институције Омбудсмена за људска права БиХ, лош и неразвијен концепт електронске управе, неодрживост система обуке и усавршавања кадрова, хоризонталну и верикалну структурираност јавне управе при чему неодржivo велики број институција директно одговара Савјету министара, предимензионисан административни апарат у организационом и персоналном погледу, неразвијеност капацитета за европске интеграције и др.<sup>9</sup> При томе, неопходно је нагласити, да Европска комисија не прецизира на које управне нивое се конкретне оцјене односе. Сагледавање оцјена је ипак потребно извршити према управним нивоима имајући у виду евидентну диспропорцију стања на сваком од њих.

Током 2015. године на основу иницијатива Уједињеног Краљевства и Њемачке у Босни и Херцеговини је договорен и прихваћен документ под називом Реформска агенда за Босну и Херцеговину за период 2015-2018. година (Агенда). Цјелокупан документ има за циљ да се кроз опсежне реформске процесе ојачају капацитети Босне и Херцеговине у приступању Европској унији. Агенда садржи сет конкретних мјера у подручју реформе јавне управе, при чему наводи слједеће: (1) *сви нивои власти израдиће нове законе о државним службеницима и запосленицима* уз помоћ Свјетске банке и SIGMA програма како би се олакшала реформа јавне управе и увела већа флексибилност радних аранжмана. Наведени закони требају бити усвојени након усвајања нових Закона о раду у ентитетима, Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине и кантонима; (2) *кандидати за запошљавање у државну службу биће оцењивани на основу претходно одређених критеријума квалификованости и резултата тестова компетентности, а органи управе ће обезбиједити запошљавање најбоље рангираних*; (3) *Савјет министара Босне и Херцеговине, ентитетске владе, владе кантона и Брчко дистрикта ће увести ограничења на запошљавање у јавној управи* све док ревидирани кадровски системи не буду донесени и проведени (укључујући и коришћење норме), а укупан фонд плата у јавном сектору ће бити замрзнут до доношења ревидираног система одређивања плате на основу вриједности и (4) *објављивање одлука о жалбама у поступцима јавних набавки (као законска обавеза) биће од централног значаја за обезбеђивање транспарентности у процедурима набавки*.<sup>10</sup> Видљив напредак у испуњењу досадашњих мјера налази се у усвајању новог радног законодавства у ентитетима.

SIGMA је током 2014. године дефинисала укупно 49 принципа за Стратешки оквир за реформу јавне управе у пет области реформе јавне управе са укупно 55 индикатора од чега 30 квантитативних и 25 квалитативних. Генерално за стратешки оквир за реформу јавне управе формулисано је пет принципа којих прате пет квантитативних и три квалитативна индикатора док су реформске области структуриране по слједећем: (1)

<sup>9</sup> Извјештај о Босни и Херцеговини за 2016. годину, Европска комисија, Брисел, 2016, стр. 10. Видјети и остale извјештаје.

<sup>10</sup>

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

Израда и координација политика (12 принципа, пет квантитативних и пет квалитативних индикатора); (2) Државна служба и управљање људским потенцијалима (седам принципа, пет квантитативних и пет квалитативних индикатора); (3) Одговорност управе (пет принципа, пет квантитативних и пет квалитативних индикатора); (4) Пружање услуга (четири принципа, пет квантитативних и три квалитативна индикатора и (5) Финансијско управљање у јавном сектору (16 принципа, са по пет квантитативних и квалитативних индикатора).<sup>11</sup> Као кључни реформски захтјеви наведени су прво: *успостављање лидерства за реформу јавне управе, те да стратешки оквир мора пружити основу за провођење приоритетних реформских активности одговарајућим редослиједом, у складу са финансијским могућностима владе и друго: руководство реформе јавне управе омогућава управљање и усмјеравање реформи, одређује ко је одговоран за провођење и обезбеђује професионалну администрацију потребну за провођење реформи.* Као стратешки принципи наведени су: (1) Влада је израдила и донијела дјелотворан програм РЈУ којим се рјешавају кључни захтјеви; (2) РЈУ се проводи сврсисходно, циљеви исхода реформе су утврђени и редовно се прате; (3) Обезбијеђена је финансијска одрживост РЈУ; (4) РЈУ има снажне и функционалне структуре за координацију, како на политичком тако и на административном нивоу којима се усмјерава процес израде и провођења реформе и којима се тим процесом управља и (5) Једна водећа институција има одговорност и капацитет да управља процесом реформе, укључене институције имају јасну одговорност и капацитет за спровођење реформе.<sup>12</sup>

Ваља напоменути, да су први пут земљама потенцијалним кандидатима и кандидатима за Европску унију дати практични квантитативни и квалитативни индикатори на основу којих је могуће сагледавати како испуњеност принципа тако и мјерити практичан успјех реформи. Тиме је операционализација стратешких принципа постала извјеснија, стиче се јаснија визија европског управног простора па је тако и конвергенција домаћег са европским управним простором реалнија. Квалитативни индикатори мјере зрелост одређених компоненти јавне управе скалом од 1 до 5, при чему је 1 најнижи, а 5 највиши резултат. Подаци који представљају доказ мониторинга индикатора прикупљају се годишњим процесом процјене стања коју врши OECD-SIGMA. Степен до којег конкретна држава кандидат или потенцијални кандидат примјењује ове принципе у пракси представља показатељ капацитета њене јавне управе да ефикасно проводи *acquis communautaire*, у складу са критеријумима које је дефинисао Европски савјет у Копенхагену 1993. године и у Мадриду 1995. године.<sup>13</sup>

SIGMA је већ 2017. године, отишла корак даље и промовисала нове Принципе јавне управе који се односе на земље обухваћене политиком проширења ЕУ. Суштински ради се о нешто ревидираним принципима који су новелирани сходно најновијим кретањима на путу интеграција земаља кандидата и чланица за ЕУ. Кључни реформски захтјев је сада монолитан и постављен је на слједећи начин: *Вођење реформе јавне управе и одговорност за њено провођење је успостављено и стратешки оквир предвиђа провођење приоритетних и подијељених реформских активности усклађених са*

<sup>11</sup> The Principles of Public Administration, An Overview, OECD, SIGMA, EU, 2014. доступно на: <http://www.sigmapublicadministration.eu-enlargement.htm>, приступљено: 18.08.2017. године.

<sup>12</sup> Ибид., п. 9.

<sup>13</sup> Ђуровић, Г.: *Изазови реформе јавне управе у контексту европских интеграција и у функцији економског развоја, екстерна анализа, Пројекат: Израда стратешког оквира за стратегију за реформу јавне управе БиХ*, Lucid Linx, Сарајево, 2016, стр. 11.

*финансијским околностима владе.* Према наведеном дефинисана су четири нова принципа стратешког оквира реформе јавне управе и то: (1) влада је развила и донијела ефикасну агенду за реформу јавне управе која садржи кључне изазове; (2) реформа јавне управе се проводи сврсисходно, реформски циљеви су постављени и редовно се прате; (3) обезбиђећена је финансијска одрживост реформе јавне управе и (4) реформа јавне управе има снажно и функционално управљање, координационе структуре на политичком и административном нивоу управљају реформским планом и имплементацијом реформе.<sup>14</sup>

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

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

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

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

---

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

## 2. ВИЗИЈА, МИСИЈА И СТРАТЕШКИ ЦИЉ

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

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

Основна начела у проведби реформских мјера су начела европског управног простора и добре управе: поузданост, предвидљивост, одговорност и транспарентност, финансијска одрживост и учешће грађана у доношењу и провођењу политика и прописа.

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

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

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

- Унапријеђен рад јавне управе у складу са принципима Европског управног простора
  - Дјелотворност власти – показатељ Свјетске банке – перцентилни ранг (0-100), Босна и Херцеговина према посљедњем доступном мјерењу WGI 2017, за 2016. годину има ранг 37, 98.
- Поједностављен поступак пружања услуга у функцији подршке економском развоју
  - Напредак на листи Свјетске банке *Doing Business, Босна и Херцеговина је у рангу 86 од 190, према Извјештају Свјетске банке Doing Business 2018.*
- Квалитет услуга прилагођен стварним потребама корисника, који прати ниво комуникацијског и технолошког развоја
  - Број електронских услуга, успостава механизама праћења задовољства корисника
- Политике и прописи који се доносе на основу процјена опција и доказа, уз учествовање јавности

- Годишњи показатељи на *Worldwide Governance* листи о регулаторном квалитету; напредак Босне и Херцеговине у процесу придрживања Европској унији

Босна и Херцеговина према посљедњем мјерењу према *WGI 2017, за 2016.* годину, у домену регулаторног квалитета има ранг 48, 56.

Такође, напредак Босне и Херцеговине у процесу придрживања ЕУ сагледава се сваке године кроз Извештаје ЕК.

- Принцип компетентности и вредновања резултата рада афирмисан као темељни принцип управљања људским ресурсима у јавној управи

- Систематизација запослених у јавној управи прилагођена стварним потребама, показатељи праћења SIGMA/OECD-а.  
Меритократија и дјелотворност у запошљавању државних службеника – СИГМА индикатор

- Транспарентно и одговорно дјеловање јавне управе

- Ниво проактивне транспарентности институција и органа јавне управе  
*Наведени стратешки приоритети оствариће се кроз специфичне циљеве и мјере наведене у поглављу V Стратешког оквира, које садржи и индикаторе утицаја који прате специфичне циљеве као и индикаторе резултата који прате мјере.*

### 3. ТЕМЕЉНИ СТРАТЕШКИ ОКВИР И УСМЈЕРЕЊА

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

*“Стратегија за РЈУ и Акциони план ће укључити институције државног нивоа, два ентитета и Брчко дистрикт као проводиоце мјера. Стратегија за РЈУ и Акциони план неће укључити кантоне и општине као директне институције проводиоце. Међутим, када то буде потребно, и у појединим стубовима или циљевима активности ће се проводити на нивоу кантона и/или општина, што ће бити назначено у проведбеним документима (акциони планови). Фокус Стратегије за РЈУ на државни, ентитетске и ниво Брчко дистрикта омогућиће усмјеренији процес одлучивања и циљанију додјелу средстава.”<sup>15</sup>*

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

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

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

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

<sup>15</sup> Оперативни план за припрему новог стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини, стр. 15.

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

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

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

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

Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини постављен је према структури Принципа јавне управе, које је Европска унија успоставила ради праћења развоја управних капацитета земаља кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у Европску унију.<sup>16</sup> Принципи јавне управе су водич и оријентир према којем ће се усмјеравати активности у проведби реформе јавне управе у Босни и Херцеговини с циљем усклађивања са стандардима европског управног простора у областима:

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

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

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

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

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

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

---

<sup>16</sup> Принципи дефинишу оно што у пракси подразумијева добро управљање и наводе основне захтјеве које државе кандидати за чланство у Европској унији требају слиједити током процеса европских интеграција. Принципи такође укључују и оквир за редовно праћење и анализу напретка постигнутог у примјени принципа, те постављају и образлажу мјерила, односно показатеље за праћење напретка. Доступно на <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>.

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

### 4.1 ПРОВЕДБА АКЦИОНОГ ПЛАНА 1 И РЕВИДИРАНОГ АКЦИОНОГ ПЛАНА 1

Стратегија РЈУ са својим акционим плановима предвидјела је краткорочне и средњорочне реформе у шест реформских стубова: 1) Стратешко планирање, капацитети за израду политика и координацију; 2) Јавне финансије; 3) Управљање људским ресурсима; 4) Управни поступак и управне услуге; 5) Институционална комуникација; 6) Информацијске технологије / е-Управа. За хоризонталне системе планирано је да буду проведени у првој фази, док су реформе у секторима у истим реформским стубовима планиране у другој средњорочној фази. Трећа фаза се требала бавити сегментима где напредак није био задовољавајући.

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

- Од 2006. до 2010. проведено је 52,28% мјера Акционог плана 1<sup>17</sup>
- Од половине 2011. до 2014. проведено је 61% мјера Ревидираног Акционог плана 1<sup>18</sup>
- До краја 2016. проведено је укупно 68% мјера Ревидираног Акционог плана 1<sup>19</sup>

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

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

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

<sup>17</sup> Анализа проведбе Стратегије реформе јавне управе, Канцеларија координатора за реформу јавне управе, радни нацрт, април 2016.

<sup>18</sup> Годишњи извјештај о праћењу напретка имплементације РАП1 за 2014. годину.

<sup>19</sup> Одлукама Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине из 2015. настављена је проведба реформе јавне управе кроз започете, али недовршене пројекте и друге активности предвиђене Стратегијом и РАП1.

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

У области **стратешког планирања, координације и израде политика** најзначајнији напредак постигнут је успостављањем правног и методолошког оквира средњорочног и годишњег програмирања рада Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине и Владе Републике Српске, ојачани су капацитети надлежних институција за анализу и планирање и развијена су пратећа информацијска рјешења.<sup>20</sup> Проведбом реформских мјера створени су и услови за активно укључење грађана и јавности у процес доношења прописа на свим управним нивоима, а на државном нивоу, нивоима Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске и за процјену утицаја прописа. Додатно, значајно су унапријеђене функције везане за припрему и праћење сједница, осигурање правне усклађености и координацију развоја политика и прописа.

Изазови који се намећу везани су за даље унапређење система планирања на сваком управном нивоу, приоритетизацију и посебно повезивање с буџетским планирањем, односно програмским буџетом, јачање функције координације и контроле квалитета политика и прописа на свим управним нивоима и координација питања европских интеграција. Функције стратешког и средњорочног планирања те развоја јавних политика потребно је ојачати и унутрашњим организацијским прилагодбама у институцијама и органима управе те додатним стручним оспособљавањем. Виши ниво примјене инструмената за проведбу јавних консултација и процјене утјецаја остаје изазов којем се потребно додатно посветити у наредном периоду. Приступ прописима још није потпун и потребно је развити обухватан електронски регистар прописа, који ће бити јавно доступан, као и приступ пречишћеним текстовима.<sup>21</sup>

У области **јавних финансија** успостављена је и ојачана функција интерне ревизије кроз прописе, институционалне поставке и тренинге. Планирање буџета и извршење унапријеђено је увођењем информацијског система управљања буџетом.<sup>22</sup>

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

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

Међутим, учинак свих укључених институција (посебно Одбора за жалбе) остаје изазов. Формалистички приступ Одбора за жалбе води честом поништавању тендера због мањих

<sup>20</sup> Информација о активностима у процесу реформе јавне управе.

<sup>21</sup> О ECD/SIGMA Извештај о мјерењу почетног стања: Принципи јавне управе, Босна и Херцеговина, април 2015.

<sup>22</sup> Информација о активностима у процесу реформе јавне управе, коју су усвојили Савјет министара Босне и Херцеговине Одлуком бр. 05-07-1-1724-15/15 од 10. јула 2015. године, Влада Федерације Босне и Херцеговине Одлуком бр. 865/2015 од 9. јула 2015. године и Влада Брчко дистрикта Актом бр. 01.11-1031ДС-02/15 од 5. јуна 2015. године.

техничких грешака и скоро искључивог кориштења цијене (цијене набавке) као јединог критерија додјеле уговора, а на штету квалитета.

У области јавно-приватног партнериства и концесија законодавство и управне поставке остају веома исцјепкани с изузетком Републике Српске, где је заокружен нормативни оквир кроз Закон о јавно-приватном партнериству и доношење одговарајућих подзаконских аката.<sup>23</sup>

Развој врховних ревизорских институција (ВРИ) напредује и оне подносе извјештаје Парламентарној скупштини на државном нивоу, Парламенту Федерације Босне и Херцеговине, Народној скупштини Републике Српске и Скупштини Брчко Дистрикта, који покривају финансијске ревизије, ревизије усклађености и ревизије учинка. Врховне ревизорске институције примјењују приступ базиран на ризику као дио њихових годишњих планова ревизије, јер су нивои особља испод овлаштених нивоа, што за резултат има смањену покривеност обавезних ревизија.<sup>24</sup>

У области управљања људским ресурсима значајан напредак остварен је у планирању обука, развоју државних службеника и оцјени државних службеника.<sup>25</sup> Постоје појединачни информацијски системи за HRM (УЉП) на свим нивоима, али они само дјелимично испуњавају параметре које би требао садржавати HRMIS (УЉПИС).

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

Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције добила је мандат да управља реформом у промоцији интегритета и превенцији корупције широм Босне и Херцеговине.<sup>26</sup> У Републици Српској Министарство правде је одређено за носиоца и координатора свих антикорупцијских активности и пружа административну, техничку и логистичку помоћ Комисији за провођење Стратегије за борбу против корупције Републике Српске као интерресорном сталном радном тијелу Владе.<sup>27</sup>

Активности Агенције вођене су на нивоу институција Босне и Херцеговине, на којем су планови интегритета и акциони планови против корупције појединачних институција већином усвојени. Међутим, Агенција има ограничена овлаштења за проведбу ових планова.<sup>28</sup>

Област одговорности није била организована као засебна тематска цјелина током проведбе Стратегије реформе јавне управе од 2006. до 2014. године. Проведба

<sup>23</sup> Закон је, према информацијама из Републике Српске, усклађен с тзв. меким изворима права Европске уније у области ЈПП-а, односно са Смјерницама Европске комисије за успјешан ЈПП (*Guidelines for Successful Public Private Partnerships*) и Зелену књигу ЕК-а (*Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*).

<sup>24</sup> О ECD/SIGMA Извјештај о мјерењу почетног стања: Принципи јавне управе, Босна и Херцеговина, април 2015.

<sup>25</sup> Кроз реализацију циља УЉП 6.1 из РАП1 на сва четири управна нивоа усвојени су правилници о оцењивању, којима је уведена обавеза одржавања годишњих разговора државног службеника и његовог непосредно надређеног, а оцјена радне успешности везана је за степен испуњења договорених радних циљева, што раније није био случај. Обуке за управљање учинком укључене су у редовни програм обука.

<sup>26</sup> Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, „Службени гласник БиХ“, бр. 103/09.

<sup>27</sup> Министарство правде врши обуке у јавном сектору Републике Српске за израду планова интегритета, у складу с Правилима и Одлуком које је усвојила Комисија за проведбу Стратегије за борбу против корупције. Сви обveznici (цјелокупан јавни сектор у РС-у) требали би своје планове интегритета усвојити до децембра 2017. године.

<sup>28</sup> Ибид.

реформских мјера се, међутим, пратила кроз област управног одлучивања и развоја електронских услуга, односно развој информацијско-комуникационске технологије. Укупна проведба планираних реформских мјера указује на то да је реализовано 68% циљева.

Законодавни оквир за приступ јавним информацијама уведен је и проводи се на свим управним нивоима. У Републици Српској се примјењују упутства и стандарди из 2001. године, када је на снагу ступио Закон о слободи приступа информацијама.<sup>29</sup> Такође, у Федерацији Босне и Херцеговине се од 2001. године примењује Закон о слободи приступа информацијама са пратећим подзаконским актима. Упркос оствареном напретку, нема јасног и свеобухватног механизма за успостављање и контролу над институцијама подређеним Влади. Главни недостаци су мањак критерија за разликовање између различитих типова управних тијела и мањак процедуре које осигуравају контролу над оснивањем нових институција. Нису успостављене независне надзорне институције о приступу јавним информацијама, које имају право издати обавезујуће одлуке и смјернице о проведби приступа јавним информацијама, и нема механизама за мониторинг откривања информација. Само на нивоу институција Босне и Херцеговине је Управни инспекторат Министарства правде (МП) задужен за инспекцију и мониторинг у области јавних информација.

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

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

На свим управним нивоима постоји солидна ИКТ инфраструктура која подржава сервисе електронске комуникације. На нивоу институција Босне и Херцеговине усвојени су и стандарди о доступности интернетских страница институција Босне и Херцеговине, који су интегрисани у заједничку платформу. Уведен је и функционалан информацијски систем е-набавки, путем којег уговорни органи објављују обавјештења и подносе извјештаје. Покренут је систем издавања електронских личних карти. У току је реализација ICIS пројекта Свјетске банке чији је циљ успостављање четири GSB-а

<sup>29</sup> Такође, постоји образац за подношење захтјева, а министарства су донијела водиче и индекс-регистре који грађанима омогућавају да једноставније приступе информацијама које се налазе под контролом министарстава и Владе Републике Српске у целини. Стандарди за владину интернетску страницу донесени су још 2007. године, а измене и допуне су извршене 2011. Сва министарства у Влади Републике Српске, као и Сектор за информисање у Генералном секретаријату Владе, имају систематизована и попуњена радна мјеста службеника за односе с јавношћу.

(Government Service Bus) и тачке за посредовање у размјени података између различитих управних нивоа, где би се подаци из различитих регистара размјењивали и користили.

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

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

С циљем осигурања квалитета управљања у органима управе, Савјет министара Босне и Херцеговине подржао је увођење система управљања квалитетом у институцијама Босне и Херцеговине, а институционализација овог инструмента тек предстоји.<sup>30</sup>

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

## НАУЧЕНЕ ЛЕКЦИЈЕ У ПРОВЕДБИ СТРАТЕГИЈЕ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ 2006–2014.

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

<sup>30</sup> Савјет министара Босне и Херцеговине закључком из септембра 2015. овластило је PARCO да у сарадњи с АДСБИХ и БАС-ом припреми оквирни план за увођење управљања квалитетом у институцијама Босне и Херцеговине и координише његову проведбу.

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

- Потребу да се механизmom управљања и координације проведбе Стратешког оквира јасно дефинирају улоге и одговорност свих учесника у проведби на политичком, оперативном и техничком нивоу те осигура њихова функционалност. Наиме, иако је управљачки и координациони механизам за реформу јавне управе претходно био успостављен Заједничком платформом, политичко управљање реформом је изостало.<sup>31</sup> Координациони одбор за економски развој и европске интеграције као водеће управљачко и координационо тијело на политичком нивоу није се састајало да би расправило питања везана за реформу јавне управе. Зато је у предстојећем стратешком периоду потребно осигурати јасну политичку подршку за даљу реформу јавне управе, јасно дефинисати институционалну одговорност за реформске мјере те ојачати улогу координатора за реформу јавне управе на свим управним нивоима;
- Потребу унапређења система праћења и евалуације према показатељима учинка. Оквир праћења и евалуације успостављен претходном Стратегијом установио је индикаторе који су били везани углавном за процесе и директне излазне резултате активности, па је и извјештавање базирано на извршењу активности и постизању циљева, а не на процјени постигнутих учинака. Овиме је увељико умањена прецизност и релевантност евалуације ефеката остварених мјера из РАП1;
- Потребу планирања и исказивања финансијских средстава за проведбу планираних стратешких мјера с обзиром на то да претходна Стратегија није показала потребна финансијска средства. Проведба претходне Стратегије је, поред буџетских средстава, била у великој мјери ослоњена на средства Фонда за реформу јавне управе као заједничког инструмента финансирања донатора, с једне стране, те Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, с друге стране. Потребу да се планиране реформске мјере благовремено препознају и планирају у средњорочним и годишњим плановима институција и органа управе који су препознати као носиоци тих мјера. У недостатку јасне идентификације одговорне институције за проведбу реформских мјера изостаје и планирање активности у средњорочним и годишњим плановима институција и органа управе, што непосредно утиче на ефикасност проведбе.

---

<sup>31</sup> Заједничка платформа о принципима и проведби Акционог плана 1 Стратегије реформе јавне управе у Босни и Херцеговини Савјет министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске, Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, април 2007.

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

Израда новог Стратешког оквира за реформу јавне управе препоручена је у Извјештају Европске комисије за Босну и Херцеговину објављеном крајем 2015. године. У том је извјештају констатовано да је Босна и Херцеговина у **раној фази реформе** јавне управе и да „недостатак свеобухватне политичке подршке за реформе у цијелој земљи и расцјепканост јавних служби угрожавају напоре у проведби институционалне и законодавне реформе“. Препорука из Извјештаја за 2015. годину је да Босна и Херцеговина у наредној години треба „*израдити, усвојити и почети проводити нови јелодржавни стратешки оквир за реформу јавне управе и да треба осигурати одговарајуће политичко водство и смјернице за реформу јавне управе у земљи, затим провести ефикасан систем управљања људским потенцијалима те израдити програм реформе управљања јавним финансијама, који је јасно повезан с новим стратешким оквиром реформе јавне управе*“. Ова препорука је поновљена и у Извјештају за Босну и Херцеговину за 2016. годину.<sup>32</sup>

Екстерну оцјену стања реформе јавне управе посредно је дао и Међународни монетарни фонд (ММФ), којем су се Савјет министара Босне и Херцеговине те владе Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске обратили ради даље финансијске подршке структурним реформама. Приликом одобравања захтијеваног проширеног аранжмана Међународни монетарни фонд је инсистирао на мјерама за **јачање административних капацитета и повећање ефикасности јавних институција на свим нивоима власти** као основе свих осталих реформи, односно кључног приоритета за осигурање фискалне одрживости и квалитетно пружање услуга грађанима. Планирана помоћ Међународног монетарног фонда требала би, између остalog, олакшати проведбу структурних, фискалних и финансијских реформи ради смањења јавне потрошње, ограничавајући тренутно неприоритетно трошење како би се створио простор за инвестиције у инфраструктуру и побољшање ефикасности јавних финансија.

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

Квалитет и учинци управљања предмет су праћења бројних међународних организација, а међу најрелевантнијим су показатељи Свјетске банке, који су посебно предмет интереса инвеститора. Према овим показатељима, индекс ефикасности управљања и регулаторног квалитета је испод 50, што је најнижи индекс од свих земаља Западног Балкана.<sup>33</sup>

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

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



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

## 5. ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЈА КЉУЧНИХ СТРАТЕШКИХ ЦИЉЕВА

### 5.1 РАЗВОЈ ПОЛИТИКА И КООРДИНАЦИЈА

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

Проведба реформских мјера кроз Стратегију реформе јавне управе 2006–2014. у Босни и Херцеговини резултирала је јачањем функција потребних за организован систем доношења одлука на свим управним нивоима.<sup>34</sup> Учинак проведених реформских мјера може се сагледати и кроз унапређење система развоја политика и координације, чији се развој може пратити у два правца. Када је у питању доношење прописа, на свим управним нивоима су донесени и примјењују се правни акти о поступку израде правних прописа. Овим актима уређен је поступак доношења прописа: од идентификације проблема, преко координације и јавних консултација те процјене учинка прописа до праћења проведбе, извјештавања и евалуације. Дакле, уређене су скоро све фазе циклуса развоја и проведбе политика (приоритети политичке, формулатија, доношење, проведба и евалуација).

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

Посебно се потребним чини боље повезивање процеса планирања с доношењем јавних политика и њихових проведбених инструмената како би се благовремено осигурала примјена аналитичких алата за креирање и проведбу политика, који захтијевају вријеме и средства. Компетентно одлучивање подразумијева да су доносиоци одлука на управним нивоима у Босни и Херцеговини у поступку одлучивања потпуно

<sup>34</sup> Принципима јавне управе за земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у Европску унију идентификовано је девет критичних функција за рад владе: координација припреме сједница владе, осигурање правне усклађености, координација одобравања стратешких приоритета и програма рада, координација припреме приједлога политика за одлучивање владе, осигурање финансијске проводивости политика везано за планирање ресурса, координација комуникационих активности владе према јавности, управљање односима Владе, Парламента и/или предсједника, те координација послова европских интеграција.

информисани о могућим опцијама и утицају политика, избору одговарајућих инструмената регулисања, процјени потребних средстава, те да су повратно информисани о оствареним резултатима проведбе ради благовременог предузимања корективних мјера.<sup>35</sup> Процјена утјецаја прописа и инклузивност у доношењу и проведби учинка политика формално су уведени у процедуре доношења одлука на свим управним нивоима у Босни и Херцеговини, а ниво и обим примјене варира. Адекватнијим планирањем динамике законодавне активности било би нужно осигурати примјену ових инструмената код закона којима се уводе нека системска рјешења, а сходно ресурсима и капацитетима и за остале инструменте политика.<sup>36</sup> Ради доношења проводивих и рационалних одлука потребно је наставити унапређење правних и методолошких рјешења и осигурати досљеднију праксу примјене тих инструмената на свим управним нивоима, укључивши и мјере унапређења организациских структура и јачања људских капацитета за проведбу.

Процес одлучивања треба даље развијати у правцу осигурања транспарентности и одговорности органа управе како према законодавним органима тако и према јавности афирмацијом механизама сарадње и подизањем квалитета извјештавања фокусирањем на остварене циљеве и жељене резултате политика умјесто на проведене активности. Посљедњих неколико година и у сличном правцу отпочело је правно и методолошко уређење процеса развоја и проведбе и других докумената јавних политика, као што су стратешки документи и планови, а њихово даље унапређење предстоји.

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

### 5.1.1. ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ

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

<sup>35</sup> Могућег учинка на економски развој, социјалне односе, очување околног окружења, међународно преузете обавезе или слично.

<sup>36</sup> Нпр. прописи о раду, државној и јавној служби, управном поступању, социјалном осигурању и сл.

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

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

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

*Стратешко планирање:* на нивоу Федерације Босне и Херцеговине и Владе Републике Српске успостављен је обухватан правни оквир стратешког планирања које интегрише дугорочно, средњорочно, годишње и секторско планирање, повезано с буџетским планирањем. Координативна функција планирања повјерена је Заводу за програмирање развоја Федерације Босне и Херцеговине, односно Генералном секретаријату Владе Републике Српске.<sup>37</sup> Упоредив систем планирања је у припреми и за Брчко дистрикт Босне и Херцеговине. У институцијама Босне и Херцеговине правно и методолошки је уређено средњорочно и годишње планирање, повезано с

---

<sup>37</sup> Стратешко планирање у Републици Српској је уредјено Одлуком о поступку планирања, праћења и извјеставања о реализацији усвојених стратегија и планова Владе Републике Српске и републичких органа управе (Сл.гл РС 50/16)

буџетским планирањем.<sup>38</sup> Средњорочно планирање се проводи већ трећу годину, а планови институција објављују путем интернета. Методолошке смјернице за стратешко и средњорочно планирање које су постављене кроз претходно проведени заједнички пројекат<sup>39</sup> биле су основа за развој одговарајућих методолошких рјешења на свим управним нивоима. На нивоу институција Босне и Херцеговине додатно су усвојени Упутство о методологији у поступку средњорочног планирања<sup>40</sup> и Упутство о годишњем планирању.<sup>41</sup> На нивоу институција Босне и Херцеговине и Републике Српске донесени су и одговарајући методолошки приручници, а у Федерацији Босне и Херцеговине чека се доношење проведбених аката Закона о развојном планирању и управљању развојем у Федерацији Босне и Херцеговине.<sup>42</sup>

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

*Развој политика и координација:* у претходном периоду развијен је правни и методолошки оквир развоја политика и отпочет процес институционалне изградње за вршење ове функције. Процес изrade закона и других правних аката, примјена номотехничких стандарда и алата за процјену утицаја или провјеру усклађености унапријеђен је примјеном методолошки унифицираних Правила за израду правних прописа (које су усвојили законодавни органи) и пословничким актима доносилаца одлука. Правила су праћена и израдом приручника и методолошких упутстава која су на линији претходно израђене Методологије за развој јавних политика, прилагођене сваком управном нивоу. На свим управним нивоима донесена су правила о проведби процјене учинка прописа и проведби јавних консултација те одговарајуће методолошке уpute. Овим актима успостављене су процедуре и организацијска рјешења за осигурање квалитета садржаја процјене учинка. Када је ријеч о развоју капацитета за процјену учинка прописа (организацијских и људских), значајнији напредак учињен је у Републици Српској формирањем и попуњавањем посебног одјела за процјену учинка у Министарству за економске односе и регионалну сарадњу, док је на нивоу Савјета министара Босне и Херцеговине и Владе Федерације Босне и Херцеговине ова улога

<sup>38</sup> Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, „Службени гласник БиХ”, бр. 62/14 и Одлука о годишњем планирању рада и начину праћења и извјештавања о раду у институцијама БиХ, „Службени гласник БиХ”, бр. 14/14.

<sup>39</sup> Јачање капацитета за стратешко планирање и развој политика дјеловања, 2012.

<sup>40</sup> Упутство о методологији у поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ”, бр. 44/15.

<sup>41</sup> Упутство о начину припреме годишњег програма рада и извјештажа о раду у институцијама БиХ, „Службени гласник БиХ”, бр. 44/15.

<sup>42</sup> Закон о развојном планирању и управљању развојем, „Службене новине ФБиХ”, 32/17.

додијељена Генералном секретаријату. Додатно, на нивоу оба ентитета провођене су и стратегије регулаторне реформе усмјерене на смањење баријера пословању, којима се у значајној мјери побољшао пословни амбијент у Босни и Херцеговини, а сличне иницијативе су настављене.

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

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

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

Инклузивност и укључење јавности у креирање прописа и политика је фактор легитимитета јавних политика, али и гаранција успешне проведбе. Провођење јавних консултација, укључујући и *online* консултације, уведено је у поступак доношења прописа, а успостављена је и обавеза именовања координатора за јавне консултације.<sup>43</sup> Праћење и извјештавање о проведби правила о јавним консултацијама врши се годишње у институцијама Босне и Херцеговине и Републици Српској.<sup>44</sup> У пракси се констатује да се процесу јавних консултација неријетко приступа само ради формалног испуњења обавезе, а не с циљем стварног дијалога с учесницима процеса. Заинтересована јавност и грађани све чешће прате успешност проведбе јавних политика, док су могућности и пракса њиховог укључења у фази креирања политика ограничени.

Процјена учинка прописа је аналитички алат који треба омогућити и подржати одлучивање на основу доказа. Доносиоци одлука требају бити адекватно информисани о могућим опцијама и избору инструмента регулисања, утицају прописа и политика

<sup>43</sup> Смјернице за поступање републичких органа управе о учешћу јавности и консултацијама у изради закона, „Службени гласник РС”, бр. 123/2008.

<sup>44</sup> Министарство правде Босне и Херцеговине и Републички секретаријат за законодавство Републике Српске.

или о потребним средствима за проведбу како би се могли опредијелити за одговарајуће рјешење. То, међутим, није редовна пракса и овај алат се не примјењује уједначено на свим управним нивоима. Незнатај је број кључних, системских прописа који су били предмет обухватне процјене учинка, а посљедњих година је повећан и број прописа донесених по хитној процедурни. Обухватна процјена учинка захтијева значајна средства, људске ресурсе и вријеме, те је потребно унаприједити законодавно планирање. Адекватнијим планирањем динамике законодавне активности било би нужно осигурати примјену ових инструмената код закона којима се уводе нека системска рјешења, а сходно ресурсима и капацитетима и за остале инструменте политика.<sup>45</sup> У циљу доношења проводивих и рационалних одлука потребно је наставити унапређење правних и методолошких рјешења и осигурати досљедну праксу примјене ових инструмената на свим управним нивоима, укључивши и мјере унапређења организајских структура и јачања људских капацитета.

Извјештавање о проведби прописа и евалуација о учинку прописа према доносцима одлука нису препознати као корективни механизми креирања политика и доношења прописа и нису успостављени као редовна пракса.<sup>46</sup> Праћење проведбе које врши надлежни орган (министарство) неријетко се фокусира на проведене активности, а не на ниво остварених циљева. Такође није успостављена пракса редовног парламентарног надзора у погледу остварења постављених циљева донесених прописа. Извјештавање јавности није прилагођено разумијевању грађана нити је увијек осигурана доступност извјештаја. Процес одлучивања треба даље развијати у правцу осигурања транспарентности и одговорности органа управе како према законодавним органима тако и према јавности афирмацијом механизама сарадње и подизањем квалитета извјештавања кроз фокусирање на остварене циљеве и жељене резултате политика уместо на проведене активности.

---

<sup>45</sup> Нпр. прописи о раду, државној и јавној служби, управном поступању, социјалном осигурању и слично.

<sup>46</sup> Могућег учинка на економски развој, социјалне односе, очување околиша, пословно окружење, међународно преузете обавезе или слично.

## **5.1.2. СПЕЦИФИЧНИ ЦИЉ УРЕФОРМСКОЈ ОБЛАСТИ ИЗРАДЕ И КООРДИНАЦИЈЕ ПОЛИТИКА**

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

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
Дјелотворност власти (Перцентилни ранг) <sup>47</sup>	(2016) – 37,98	(2022) – 42,00
Регулаторни квалитет (Перцентилни ранг) <sup>48</sup>	(2016) – 48,56	(2022) – 56
Информације о законима и прописима (% који указују потпуно повјерење и указују повјерење) Балкан пословни барометар <sup>49</sup>	(2017) – Почетна вриједност за оне који указују потпуно повјерење и указују повјерење) – 43%	(2022) – 60%

## **5.1.3. МЈЕРЕ**

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

Биће унапријеђене кључне функције органа и тијела који непосредно подржавају Савјет министара Босне и Херцеговине, Владу Федерације Босне и Херцеговине, Владу Републике Српске и Владу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (центара влада) везане за сједнице влада, осигурање правне усклађености, припрему и одобравање стратешких приоритета и финансијске изводивости. Тиме ће се постићи виши квалитет процеса доношења и праћења одлука. На свим нивоима управе биће успостављен правни оквир координације приједлога политика које се упућују на усвајање доносиоцима одлука те праћење и извјештавање.<sup>50</sup>

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

<sup>48</sup> The World Wide Governance Indicators, 2016, 2017 Update.

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

<sup>50</sup> За потребе овог документа термин „центар владе“ означава структуру/е администрацији која непосредно подржава извршни орган власти (владу, предсједника, премијера) и дјелује као координатор система одлучивања те је као таква од пресудног значаја за дефинисање и проведбу циљева политика. Центар владе познат је као Канцеларија, Кабинет, Уред предсједника, Секретаријат и слично (Chancellery, Cabinet Office, Office of the President, Presidencia, White House Executive Office, Privy Council, Casa Civil etc.) и у великом броју земаља обухвата више тијела: Michal Ben-Gera, *Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation*

ИНДИКАТОРИ	ПОЛАЗНА ВРИЈЕДНОСТ	ЦИЉАНА ВРИЈЕДНОСТ
Број управних нивоа који су успоставили правни и институционални оквир за координацију садржаја приједлога политика које се упућују на усвајање доносиоцима одлука <sup>51</sup>	(2017) – 0/4	(2022) – 4/4
Досљедност центара владе у постављању и провођењу процедуре (бодови) – SIGMA <sup>52</sup>	(2017) – 1/4 <sup>53</sup>	(2022) – 4/4

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

Системи стратешког, средњорочног и годишњег планирања у Босни и Херцеговини, биће унапријеђени на начин да омогућавају редовну информисаност о циљевима, мјерама и активностима, као и праћење укупних резултата њихове проведбе, те успостављање конзистентности стратешких, средњорочних и годишњих програма и планова са средњорочним буџетским оквиром и годишњим буџетом. На свим управним нивоима евалуираће се и, по потреби, редефинисати постојећи правни оквири и успостављене функције за стратешко, средњорочно и годишње планирање, како би се оптимизовали и хармонизовали постојећи системи и праксе планирања, праћења и извјештавања. Уз то, наставиће се изградња капацитета за имплементацију система планирања, праћења и извјештавања. Захтјеви праћења и извјештавања биће ревидирани на начин да извјештаји садрже информације о напретку према циљевима и индикаторима политика. На свим нивоима управе биће развијени методолошки оквири за процес развоја секторских стратегија, који ће осигурати да су стратегије припремљене и усвојене у складу с вladиним плановима рада, те да пружају информације о процјени трошкова и изворима финансирања.

Поменуто се планира реализовати кроз унапређење процедура међуинституционалне сарадње и методолошко уједначавање процеса планирања, праћења и извјештавања у оквиру управних нивоа, досљедно провођење нормативних аката за планирање, праћење

---

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>

<sup>51</sup> Сопствени индикатор са процијењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

<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.

и извјештавање о раду Савјета министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта те усвајање методологије дугорочног планирања на свим нивоима управне власти у Босни и Херцеговини укључујући и обавезу изражавања финансијских импликација. Проценат планских аката који не пролазе контролне процесе и немају финансијску операционализацију биће смањен.

ИНДИКАТОРИ	ПОЛАЗНА ВРИЈЕДНОСТ	ЦИЉАНА ВРИЈЕДНОСТ
Адекватност правног оквира за планирање политика на сваком управном нивоу (бодови) - СИГМА <sup>54</sup>	(2017) – 3/7 <sup>55</sup>	5/7
Правни оквир на сваком управном нивоу омогућава добро праћење и извјештавање (бодови) - SIGMA <sup>56</sup>	(2017) – 3/8 <sup>57</sup>	6/8

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

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

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

<sup>56</sup> Indicator 2.3.1., Sub-indicator 1, Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 28-29.

<sup>57</sup> Indicator 2.5.1., Sub-indicator 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.

ИНДИКАТОРИ	ПОЛАЗНА ВРИЈЕДНОСТ	ЦИЉАНА ВРИЈЕДНОСТ
Проценат нацрта закона, подзаконских аката, јавних политика и прописа који су прошли анализу процјене утицаја прописа <sup>58</sup>	(2017) – N/A <sup>59</sup>	(2022) 50%
Употреба процјена регулаторног утицаја (бодови) – SIGMA <sup>60</sup>	(2017) – 0/3 <sup>61</sup>	(2022) – 2/3

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

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

ИНДИКАТОРИ	ПОЛАЗНА ВРИЈЕДНОСТ	ЦИЉАНА ВРИЈЕДНОСТ
Проценат стратешких планова, јавних политика и прописа код којих су у поступку јавних консултација у потпуности испоштована правила учешћа јавности <sup>62</sup>	(2017) – N/A <sup>63</sup>	(2022) – 50 %
Осигурање квалитета процеса јавних консултација (бодови) <sup>64</sup> – SIGMA	(2017) – 0/3 <sup>65</sup>	(2022) – 2/3

<sup>58</sup> Сопствени индикатор са процјењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

<sup>59</sup> Током 2018. године ће се изјединити почетна вриједност.

<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.

<sup>62</sup> Сопствени индикатор са процјењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа

<sup>63</sup> Током 2018. године ће се изјединити почетна вриједност.

<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.

**МЈЕРА 5:** Повећање ефикасности и конзистентности кроз међуинституционално функционално повезивање унутар управних нивоа и усклађено дјеловање у изради и проведби јавних политика између министарства, између „центара владе“ и министарства, те између извршних и законодавних органа.

Систем планирања, доношења и праћења провођења јавних политика с јасно идентификованим носиоцима обавеза и одговорности између „центара владе“ и ресорних министарстава, као и између министарства, те између извршних и законодавних органа биће унапријеђен спровођењем консултација и размјеном планова у доношењу политика и прописа између извршних и законодавних органа и подношењем владиних извјештаја о резултатима провођења политика и прописа законодавном органу на разматрање. На свим нивоима ће се успоставити нови или унаприједити постојећи механизми којим ће институције, владе и релевантна владина тијела бити укључени и консултовани током међуминистарских консултација у процесу израде нацрта политика, планова и/или прописа. Само у изузетним ситуацијама владе и парламенти требају користити механизам скраћене и хитне процедуре предлагања и усвајања закона. Такве ситуације биће нормативно јасније регулисане и искључиће стратешки и системски важне прописе.

ИНДИКАТОРИ	ПОЛАЗНА ВРИЈЕДНОСТ	ЦИЉАНА ВРИЈЕДНОСТ
Тестирање пракси консултација међу министарствима (бодови) – SIGMA <sup>66</sup>	(2017) – 0/12 <sup>67</sup>	(2022) – 8/12
Проценат нацрта политика, планова и/или прописа враћених са одлучивања владе због непотпуно проведених међуинституционалних консултација <sup>68</sup>	(2017) – Н/А <sup>69</sup>	(2022) – 20 %

<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> Сопствени индикатор са процијењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

<sup>69</sup> Током 2018. године ће се измјерити почетна вриједност.

## **5.2. ДРЖАВНА СЛУЖБА И УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ ПОТЕНЦИЈАЛИМА**

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

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

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

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

### **5.2.1. ПОСТОЈЕЊЕ СТАЊЕ**

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

Принцип мериторности приликом запошљавања нарушен је кроз штетне трендове политизације државне службе, на које упозоравају и представници Европске уније и SIGM-e.<sup>70</sup> Истраживања невладиних организација указују на то да обични грађани имају врло мало повјерења у правичност процеса запошљавања у јавну управу,<sup>71</sup> с тим да су процедуре које важе за структуре државне службе јасно прописане.

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

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

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

Садашње праксе оцењивања рада, које се углавном редовно проводе, имају ограничен утицај на мотивацију запосленника и нису повезане с планирањем потреба за стручним усавршавањем. У пракси се показује да је тешко поставити релевантне, јасне и мјерљиве радне циљеве, дијелом због недостатка вјештина руководилаца у постављању циљева, а дијелом због неажурираних описа радних мјеста, који би требали бити полазна тачка за

<sup>70</sup> Видјети Извјештај Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине за 2016. годину: [http://ec.europa.eu/neighbourhood\\_enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](http://ec.europa.eu/neighbourhood_enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf), као и SIGMA процјену стања у области јавне управе за период мај 2015 – април 2016. године: <http://www.sigmapublications/Monitoring-Report-2016-BiH.pdf>.

<sup>71</sup> Више о овом питању у документу Перцепција јавне управе у БиХ, Transparency International БиХ (2014), доступно на: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/03/TIBiH-Percepacija-Javne-Uprave-BiH-2014-Web-FIN.pdf>.

утврђивање циљева. Буџетске рестрикције не дозвољавају издвајање средстава за материјално награђивање, што додатно слаби кредитабилитет система оцењивања рада.

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

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

### 5.2.2. СПЕЦИФИЧНИ ЦИЉ У РЕФОРМСКОЈ ОБЛАСТИ

#### *Државна служба и управљање људским потенцијалима*

**Успостављен правни оквир и изграђени капацитети за развој функције управљања људским потенцијалима засноване на начелима професионализма, мериторности и ефикасности.**

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
Јасноћа у законодавном оквиру о обиму државне службе (бодови) <sup>72</sup> – SIGMA	(2017) 1/2 <sup>73</sup>	2022 – 2/2
Адекватност хоризонталног обима државне службе у области HRM (УЉП) на свим управним нивоима (бодови) <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. МЈЕРЕ

#### **МЈЕРА 1: Унапређење политика и правног оквира за управљање људским потенцијалима и изградња капацитета за њихову ефикасну проведбу**

Биће усвојен оквир политика/стратешки оквир, законска и подзаконска рјешења која омогућују институционално устројство, примјену и развој конзистентне и дјелотворне праксе управљања људским потенцијалима. Ово, између остalog, подразумијева и јасно дефинисање улога и одговорности институција задужених за државну службу и развој политика УЉП, њихову проведбу и надзор над њом. Неопходни реформски прописи за сваку структуру државне службе у Босни и Херцеговини биће припремљени кроз координирани рад интересорних радних група. Такође, у органима управе успоставиће се самостална функција УЉП која ће представљати суштинску подршку унапријеђењу процеса УЉП. Больја комуникација и брже ширење идеја и научених лекција ће се осигурати кроз успоставу и подршку рада мреже истакнутих државних службеника у области УЉП-а која ће обухватити све четири управне структуре у Босни и Херцеговини.

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
Процент органа управе/институција на свим административним нивоима који имају самостално утврђену функцију УЉП <sup>76</sup>	(2017) Н/А <sup>77</sup> 2017 – проценат органа који су усупоставили	2022 – 80 % органа су усупоставили
Процент органа управе/институција које досљедно примјењују политику УЉП у свим областима УЉП <sup>78</sup>	(2017) 2017 проценат органа који досљедно примјењују	(2022) – 70 % органа који досљедно примјењују

#### **МЈЕРА 2: Осигурање свеобухватног поштивања принципа мериторности, једнаког третмана, транспарентности и политичке неутралности у свим областима управљања људским потенцијалима**

Ова мјера омогућиће досљедну примјену принципа мериторности, једнакости и транспарентности у процесу селекције службеника као и њиховом каснијем вођењу у служби у погледу оцењивања, унапређења, премјештаја, обуке и усавршавања, напредовања као и престанка службе подразумијевајући и отклањање могућих слабости проузрокованих арбитрарношћу руководилаца. Наведено ће подразумијевати интервенцију у постојеће службеничко законодавство. Такође, мјера ће обухватити и интервенцију у постојећи правни оквир селекције државних службеника како би се унаприједио рад комисија за селекцију у погледу њихове компетентности и транспарентности, модела провођења селекције, која ће се нужно темељити на оквиру компетенција, уз увођење и модернизацију писмених тестирања на свим управним нивоима.

<sup>76</sup> Сопствени индикатор са процијењеним полазним вриједностима од стране управних нивоа.

<sup>77</sup> Током 2018. године изјерити ће се почетна вриједност и дефинисати циљна вриједност.

<sup>78</sup> Сопствени индикатор са процијењеним полазним вриједностима од стране управних нивоа (Током 2018).

Конкурсне процедуре биће лишене формализма и беспотребних финансијских трошкова. Такођер, ревидираће се одредбе службеничког законодавства које садрже елементе политизације државне службе. Посебан фокус биће на законским нормама које прописују запошљавање виших руководилаца и руководећих државних службеника како би се и код ових категорија досљедно испоштовао принцип мериторности. Радиће се и на јавној афирмацији принципа деполитизације државне службе кроз различите облике едукација и друге начине јачања свијести о наведеном проблему.

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
Адекватност правног оквира за мериторно запошљавање на позиције у државној служби (бодови) <sup>79</sup> – SIGMA	(2017) - 11/18 <sup>80</sup>	(2022) - 16/18
Примјена процедуре запошљавања за позиције у државној служби (бодови) <sup>81</sup> – SIGMA	(2017) - 3/18 <sup>82</sup>	(2022) - 8/18
Примјена процедуре запошљавања за позиције виших државних службеника <sup>83</sup> - SIGMA	(2017) - 1,5/9 <sup>84</sup>	(2022) - 5/9

### **МЈЕРА 3: Успостављање модерног планирања кадрова и професионалног развоја запослених**

Биће усвојене процедуре планирања кадрова кроз израду кадровских планова. Кадровски планови ће се темељити на анализи потреба институције и стању на интерном и екстерном тржишту рада, с једне стране те ефикасности, ефективности и економичности управне структуре, с друге стране. На свим управним нивоима биће успостављене институције одговорне за процес кадровског планирања (изузев нивоа Републике Српске где је ово питање већ решено). Такође, извршиће се стандардизација процеса кадровског планирања на сваком нивоу и повезивање кадровског планирања са буџетским плановима и системом програмског буџетирања имајући у виду потребу сталне оптимизације броја запослених у управним структурама. Биће успостављени функционални и поузданни софтверски системи из домена УЉП-а који ће служити као алат за стратешко планирање у области државне службе. Агенције за државну службу/управу Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске и Пододјељење за људске ресурсе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине осигураће редовно ажурирање система, те радити на отклањању препрека за операционализацију информационих система као стратешког алата. Сви управни нивои

<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.

осигураће неопходне ресурсе за успоставу функционалних регистара државних службеника и могућности увида у регистре. Стратешки и плански документи стручног усавршавања и професионалног развоја запослених припремаће се на основу анализе функционалних потреба појединачних институција. Процес анализе потреба за обуком биће унапријеђен и повезан са процесом оцењивања, те ће се редовно проводити евалуација ефеката обуке на радни учинак запослених. С обзиром на значајну улогу оцјене радног учинка, интензивираће се надзор над процесом оцењивања, те провести потребне едукације везане за праћење и оцењивање рада. У буџетима ће се осигурати средства у висини трошкова планираних за реализацију активности за подршку имплементацији планова/стратегија стручног усавршавања.

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
Проценат институција које дјелотворно успостављају и користе једногодишње кадровске планове у односу на укупан број институција на свим управним нивоима <sup>85</sup>	(2017) – Н/A <sup>86</sup>	(2022) – Н/A Проценат институција које су успоставиле
Развој, провођење и праћење планова за обuku /кроз стратешке планове обука (бодови) <sup>87</sup> – SIGMA	(2017) - 1/3 <sup>88</sup>	(2022) - 3/3
Трошкови обука у односу на годишњи буџет за плате (%) <sup>89</sup> - (SIGMA)	(2017) Н/A <sup>90</sup>	(2022) Н/A Проценат буџетских средстава
Постојање функционалних базе података људских потенцијала са подацима о државној служби (бодови) <sup>91</sup> - (SIGMA)	(2017) - 0/4 <sup>92</sup>	(2022) - 3/4

#### **МЈЕРА 4: Успостављање правичног и транспарентног система плата и накнада за рад**

Успоставиће се правичан и транспарентан систем плата и накнада кроз свеобухватну аналитичку процјену радних мјеста, њихову класификацију и градацију. Примјениће се темељни принцип једнаке плате за једнаку врсту посла у истој категорији и исте сложености и обима посла. Савјет министара и владе Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта осигураће потребне ресурсе и подршку овим активностима. Извршиће се аналитичка процјена за свако појединачно мјесто у државној служби кроз интервенције у актима о систематизацији и организацији радних мјеста.

<sup>85</sup> Сопствени индикатор са процијењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

<sup>86</sup> Током 2018. године измерити ће се почетна вриједност и дефинисати циљна вриједност.

<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> Током 2018. године извршиће се мјерење почетне и одређивање циљне вриједности.

<sup>90</sup> Indicator 3.6.1., Sub-indicator 12., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 100 i 105-106.

<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

<b>ИНДИКАТОРИ</b>	<b>ПОЧЕТНО СТАЊЕ</b>	<b>ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ</b>
Правичност утврђивања основне плате у систему класификације послова (бодови) <sup>93</sup> - (SIGMA)	(2017) - 1/4 <sup>94</sup>	(2022) - 3/4
Доступност података о платама (бодови) - (SIGMA) <sup>95</sup>	(2017) - 0/3 <sup>96</sup>	(2022) - 2/3

#### **МЈЕРА 5: Осигурање поштовања норми етичког понашања запосленика у управним структурама**

Савјет министара и владе Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта ће осигурати политичку подршку и неопходна средства за промоцију интегритета и превенцију корупције у државној служби. Осигурати ће се примјена кодекса етичког понашања запослених са снажним механизмима за поштовање њихових одредби кроз ригорозне казне за дисциплинске прекршаје, брзо, ефикасно и непристрасно провођење дисциплинских поступака. Такође, предузимаће се активности на јачању свијести руководног кадра да се пропусти у раду санкционишту на правичан и благовремен начин. Биће осигуран правни основ за доношење планова интегритета на свим управним нивоима и ојачани капацитети за њихову израду.

<b>ИНДИКАТОРИ</b>	<b>ПОЧЕТНО СТАЊЕ</b>	<b>ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ</b>
Дисциплинске мјере које је потврдио суд (%) <sup>97</sup> - SIGMA	(2017) - 0/4 <sup>98</sup>	(2022) - 2/4
Постојање правних оквира за интегритет у државној служби (бодови <sup>99</sup> ) - SIGMA	(2017) - 0/5 <sup>100</sup>	(2022) - 3/5
Успостављени планови интегритете у државној служби (бодови) <sup>101</sup> - SIGMA	(2017) - 0/4 <sup>102</sup>	(2022) - 4/4

<sup>93</sup> Indicator 3.5.1., Sub-indicator 4., Methodological Framework for the Principles of Public Administration, November 2017, p. 93. i 95. . Индикатор садржи одређене модификације у односу на SIGMA, али ће се мјерење вршити према SIGMA методологији.

<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.

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

<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.

## **МЈЕРА 6: Унапређење квалитета општег управљања у структурама државне службе**

У циљу унапређења квалитета општег управљања у структурама државне службе увести ће се програми континуираног стручног усавршавања о темељним руководима знањима и вјештинама за руководиоце у управи. Прописима ће бити регулисана примјена провјере рада (анализе, есеји, тестова за рад, извјештаји о раду) на руководећим радним мјестима који ће бити базирани на провјери општих менаџерских компетенција. Ревидирати ће се одредбе прописа који регулишу праћење и оцјењивање рада руководилаца управних организација како би се осигурало да руководиоци буду оцијењени од стране надлежних тијела.

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
Број руководећих службеника који су прошли обуку о руководима знањима и вјештинама на свим управним нивоима <sup>103</sup>	(2017) – N/A <sup>104</sup>	(2022) – 90 %
Проценат руководилаца чији је рад оцијењен од стране надлежних тијела <sup>105</sup>	(2017) – N/A <sup>106</sup>	(2022) – N/A 90 %

<sup>103</sup> Сопствени индикатор са процјењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

<sup>104</sup> Током 2018. године извршиће се мјерење почетне и одређивање циљне вриједности.

<sup>105</sup> Сопствени индикатор са процјењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

<sup>106</sup> Током 2018. године извршиће се мјерење почетне и одређивање циљне вриједности.

## **5.3. ОДГОВОРНОСТ**

Принцип одговорности као један од опредјељујућих при креирању и провођењу реформских процеса у јавној администрацији препознат је као такав у кључним документима који постављају стандарде за јавну администрацију у процесу европских интеграција.

Операционализација принципа одговорности подразумијева постојање ефикасних и функционалних механизама одговорности унутар институција, између институција, између грана власти (судски надзор над радом управе) и према грађанима као крајњим корисницима услуга јавне администрације. Принцип одговорности у раду јавне управе подразумијева подређивање њеног цјелокупног дјеловања јавном интересу, рационалан приступ организацији јавне управе, проактивну транспарентност у креирању политика и функционисању, ефикасну заштиту права грађана, укључујући и обештећење у случајевима одступања од прописа.

Организацијска рјешења у области јавне управе обухватају дефинисање услова под којима се нека функција може практично организовати унутар институције или органа управе, по могућности у оквиру постојећег портфолија. У том смислу, потребно је размотрити макротипски и микротипски ниво организовања. Макротипска организацијска питања разматрају реципрочну позицију институција, укључујући односе субординације и координације, модалитете вршења управног надзора и посебно положај независних регулаторних агенција унутар појединачног нивоа власти. Микротипска организацијска питања подразумијевају разлике између унутрашњих организацијских јединица, нарочито у погледу материјалних надлежности и минималне критичне масе. Адекватна и темељна функционална анализа споменутих нивоа организовања на сваком појединачном нивоу власти указала би на даље реформске захвате како у домену стварања јединствених критерија управног организовања тако и у погледу евентуалних интервенција у законским рјешењима.

### **5.3.1. ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ**

Сви субјекти релевантни за оцјену стања јавне управе у Босни и Херцеговини у компоненти одговорности, што укључује и организацију јавне управе, указују на мање или више идентичне проблеме.

Тако извјештаји Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине од 2005. до 2016. године указују на то да је јавна служба у Босни и Херцеговини фрагментирана (расцјепана), што још не доприноси настанку јединствених стандарда и критеријума професионалне државне службе на свим нивоима Босне и Херцеговине.

Организацијску структуру државне управе на нивоу Босне и Херцеговине прописују два закона: Закон о министарствима и другим органима Босне и Херцеговине и Закон о управи Босне и Херцеговине.<sup>107</sup> Обухват ова два закона у значајној мјери се преклапа и не прописује јасне критеријуме за успоставу институција. Положај јавне (државне)

<sup>107</sup> Закон о министарствима и другим органима Босне и Херцеговине, Службени гласник 5/03, и Закон о управи Босне и Херцеговине, „Службени гласник“, 32/02, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 и 6/13.

управе у Федерацији Босне и Херцеговине регулисан је законом на готово идентичан начин на основу Закона о организацији органа управе у Федерацији Босне и Херцеговине<sup>108</sup> и Закона о федералним министарствима и другим тијелима федералне управе,<sup>109</sup> док је у Републици Српској Законом о републичкој управи<sup>110</sup> на цјеловит начин уређена наведена област. Организацијску структуру јавне управе у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине прописује Закон о јавној управи Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.<sup>111</sup>

Извјештај Европске комисије констатује да цјелокупна организација јавне управе у Босни и Херцеговини отежава унапређење њене одговорности усљед постојеће структуре јавне управе, коју прате преплитања одговорности и линија извјештавања. То је посебно случај на нивоу институција Босне и Херцеговине, где је чак више од 40 институција директно одговорно Савјету министара Босне и Херцеговине. У Републици Српској споменутим Законом о републичкој управи је много јасније уређено питање надлежности органа управе и питање одговорности.

Такође, Европска комисија сматра да не постоје адекватне процедуре којима се осигурава контрола стварања нових институција, а што се тиче линија одговорности у оквиру институција, менаџерска одговорност још није успостављена и афирмирана у административној, нормативној и организацијској структури државне управе.

С обзиром на уставно уређење, управни спор у Босни и Херцеговини је децентрализован и води се на редовним судовима.

Када је у питању накнада штете физичком и правном лицу учињена усљед незаконитог поступања, на свим управним нивоима постоје прописи којима се гарантује то право, примарно кроз норме о облигацијским односима. Законом о управи Босне и Херцеговине и Законом о републичкој управи Републике Српске изричito је предвиђена одговорност за штету коју орган управе учини правном или физичком лицу својим незаконитим поступањем, али нису развијене процедуралне одредбе о начину остваривања тог права.<sup>112</sup> Због тога, а усљед недостатка механизама праћења овог аспекта јавне одговорности на свим нивоима те недостатних података о практичном остваривању права на обештећење за штету учињену незаконитим радом јавних органа, Европска комисија<sup>113</sup> сматра да је нормативни оквир регулисања јавне одговорности као правног, политичког и моралног начела непотпуn.

Готово сви извјештаји указују на низак степен проведбе препорука Институције омбудсмана Босне и Херцеговине од стране органа јавне управе.

Примјена постојећег законског оквира за приступ информацијама у пракси је битно релативизована недостатним капацитетима институција и непостојањем ефикасног

<sup>108</sup> Закон о организацији органа управе у Федерацији БиХ, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 35/05.

<sup>109</sup> Закон о федералним министарствима и другим тијелима федералне управе, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 и 61/06.

<sup>110</sup> Закон о републичкој управи, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 121/12 и 15/16 и 57/16.

<sup>111</sup> Закон о јавној управи Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 19/07, 2/08, 43/08, 9/13 и 48/16.

<sup>112</sup> Закон о управи, „Службени лист БиХ“, бр. 32/02, 102/09 и 72/17, и Закон о републичкој управи, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/2008, 11/2009, 74/2010, 24/2012, 121/2012, 15/2016 и 57/2016.

<sup>113</sup> Извјештај Европске комисије за Босну и Херцеговину, 2016.

система надзора над примјеном тих закона. Институција омбудсмана успостављена је на задовољавајућим међународним стандардима, међутим низак степен имплементације препорука омбудсмана остаје значајан изазов. Укупно гледајући, остваривање принципа одговорности успостављањем функционалних механизама и линија одговорности унутар и између институција, између законодавне, извршне и судске власти те према грађанима још је у раној фази. Укупну структуру јавне управе у Босни и Херцеговини на појединим нивоима власти, посебно институције Босне и Херцеговине и Федерације Босне и Херцеговине, карактеризује преклапајући и недовољно јасан законодавни оквир. Кључни недостаци су нејасни критеријуми за разликовање између различитих врста управних тијела и неадекватне процедуре за ефикасну контролу над успоставом институција. Одговорност институција за накнаду штете настале због пропуста у раду јавне управе највећим дијелом је регулисана, али због непостојања система мониторинга нема података колико се овај институт примјењује у пракси.

### **5.3.2. СПЕЦИФИЧНИ ЦИЉ У РЕФОРМСКОЈ ОБЛАСТИ ОДГОВОРНОСТ**

**Организацијски и функционално усклађен и транспарентан систем јавне управе с унапријеђеним интерним и екстерним надзором над радом јавне управе.**

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
Повјерење грађана у управу -(% који указују потпуно повјерење и указују повјерење) Балкански барометар <sup>114</sup>	(2017) – 15%	(2022) – 20%
Захтјеви за информацијама којима располаже владина агенција (институција) одобравају се благовремено (Процент оних који се слажу или се потпуно слажу) Балкан барометар <sup>115</sup>	(2017) – 27 %	(2022) – 35 %

### **5.3.3. МЈЕРЕ**

**МЈЕРА 1: Унапређење организацијске структуре система јавне управе на свим управним нивоима**

Биће успостављена рационална организација јавне управе која слиједи адекватне и кохерентне политике и прописе и омогућава јасне линије одговорности. То укључује унапређење типологије институција, те дефинисање хијерархијских нивоа унутар и између институција на управним нивоима, на начин да омогућавају рационално провођење управне дјелатности и њену контролу.

<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>.

Биће осигурено да сви органи који су подређени владама имају дефинисан систем одговорности у смислу планирања (укључујући финансијско планирање), извештавања и надзора. Биће дефинисани услови под којима се нека надлежност може организовати у оквиру новог или постојећег органа како би се осигурада контрола над успоставом нових тијела, а у циљу јачања рационалности и економске оправданости. Правни оквири ће појаснити односе субординације и координације, модалитете вришења управног надзора и положај независних тијела на управним нивоима. Биће утврђена организацијска рјешења и облици унутар институција и линије извештавања између органа управе, управних организација, служби и тијела кроз дефинисање врста и критеријума у погледу надлежности и минималних захтјева за успоставу унутрашњих организацијских јединица. Унутрашње управљање министарствима на свим нивоима треба децентрализовати кроз пружање јасне законске основе за делегирање доношења одлука са нивоа министара на вишерангирание државне службенике. Међу органима управе на свим нивоима треба успоставити културу управљања оријентисану ка резултатима, са процедурима и праксама којима би се осигурало да органи управе буду одговорни за постизање мјерљивих резултата и исхода и да се напредак ка њима мјери на основу индикатора и циљева учинка. Биће успостављени регистри јавних институција који ће бити доступни јавности.

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
Адекватност политике и регулатортног оквира за управљање институцијама централне владе на управним нивоима (бодови) <sup>116</sup> - SIGMA	(2017) - 1/5 <sup>117</sup>	(2022) - 3/5
Одговорност у извештавању између органа централне владе и надлежног министарства на управним нивоима (бодови) <sup>118</sup> - SIGMA	(2017) - 0/4 <sup>119</sup>	(2022) - 2/4

## МЈЕРА 2: Повећање доступности информација јавне управе

Право приступа јавним информацијама биће унапријеђено кроз законодавство<sup>120</sup> уважавајући принцип максималне транспарентности и досљедно ће се примјењивати у пракси уз осигурану заштиту овог права, као и успостављену примјену проактивних стандарда транспарентности. Принцип максималне транспарентности подразумијеваће прописивање и увођење стандарда проактивне транспарентности који укључују каталог информација које ће институције објављивати на својим интернет страницама и који ће бити прописани законодавством.

<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> Закон о слободи приступа информацијама БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 и 100/13; Закон о слободи приступа информацијама Федерације БиХ, „Службене новине ФБиХ“, бр. 32/01 и 48/11; Закон о слободи приступа информацијама Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 20/01.

Досљедна примјена закона ће бити осигурана кроз јачање капацитета државних службеника који поступају по закону, те јачањем улоге Институције омбудсмана. Биће оснажени механизми за обезбеђивање збирних статистичких података о захтјевима за приступ информацијама од јавног значаја на сваком управном нивоу. Закони ће гарантовати право на жалбу а биће успостављен дјелоторан надзор над поштовањем закона о приступу информацијама од јавног значаја, укључујући и санкције.

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
Свеобухватност праћења спровођења закона о приступу информацијама од јавног значаја (бодови) <sup>121</sup> - SIGMA	(2017) - 0/5 <sup>122</sup>	(2022) – 3/5
Проактивност у објављивању информација органа државне управе на њиховим веб страницама (бодови) <sup>123</sup> - SIGMA	(2017) - 2/5 <sup>124</sup>	(2022) - 3/5

### **Мјера 3: Унаприједити механизам за заштиту права појединача на добру управу и јавни интерес**

Биће унапријеђен механизам за заштиту права појединца на добру управу те заштиту јавног интереса осигуравањем функционалних интерних и екстерних механизама заштите овог права, укључујући осигурање досљедног и правичног поступања у управним споровима загарантованог путем управних жалби и судске контроле, као и унапређење процедуре и механизма за преузимање одговорности јавних органа у случајевима кришења прописа уз обештећење и/или адекватне компензације. Биће унапријеђен Закон о омбудсману на начин да елиминише директан утицај извршне власти на буџет Институције омбудсмана, те унапријеђени механизми за осигурање већег степена имплементације препорука службби за ревизију јавног сектора и Омбудсмана (укључујући увођење дисциплинске одговорности у случају непоштовања препорука). Биће извршена анализа положаја, организације и надлежности управне инспекције на свим нивоима са приједлозима унапријеђења. Рад управне инспекције биће побољшан и кроз обуке запослених. Закони о управним споровима биће унапријеђени на свим нивоима на начин да се осигура једнакост у приступу правди, укључујући и ефикасне правне лијекове у случају предугог трајања управних поступака пред судом, а рокови за рјешавање управних спорова биће смањени.

<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.

Биће успостављен механизам праћења управних спорова који се односе на законску одговорност органа јавне управе по управним новоима, кроз правни оквир и праксу, што ће довести до унапријеђења ефикасности управних поступака и одлука, а тиме и смањење грешака у поступању органа управе. Биће успостављени механизми за праћење предмета који се односе на одговорност органа управе у поступцима накнаде штете.

<b>ИНДИКАТОРИ</b>	<b>ПОЧЕТНО СТАЊЕ</b>	<b>ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ</b>
Стопа имплементације препорука омбудсмана <sup>125</sup>	(2017) N/A	(2022) - 40 %
Број предмета органа управе (управних аката) које је надлежни суд потврдио <sup>126</sup>	(2017) 0 (нема података)	(2022) - 80 %

<sup>125</sup> Сопствени индикатор са процијењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

<sup>126</sup> Сопствени индикатор са процијењеним полазним и циљним вриједностима од стране управних нивоа.

## 5.4. ПРУЖАЊЕ УСЛУГА

Дигитализација пословања, константан проток информација и друштвене мреже приморале су приватни сектор да својим клијентима омогући обављање банкарских трансакција или куповину из удобности својих домаова или чак у покрету, максимално прилагођавајући своје услуге индивидуалним потребама клијената. Зато није изненађење што грађани данас имају све већа очекивања и од јавне управе у погледу квалитета, брзине, цијене, транспарентности и доступности услуга које она пружа. И заиста, модерне јавне управе улажу велике напоре како би унаприједиле свој сервисни сегмент, али се често дешава да у томе не успију. Кориснике услуга и даље фрустрирају шалтери, непрегледне интернетске странице, неопходност контактирања више различитих инстанци прије него што се добије тражени одговор или оствари услуга (нпр. добијање саобраћајне или возачке дозволе, одобрење одређених бенефиција, регистрација пословних субјеката, обрачун пореза итд.). Главни разлог неуспјеха је то што јавна управа неријетко обликује и пружа услуге на основу властитих очекивања и процеса, а не очекивања корисника услуга.

Зато трансформација пружања услуга јавне управе започиње с разумијевањем потреба и приоритета корисника. При томе је потребно сагледавати комплетан пут који корисник мора прећи како би остварио тражену услугу и који типично укључује више етапа (различитих инстанци и канала комуникације), али, са становишта корисника, представља јединствено искуство. Будући да је тежња да се све услуге јавне управе остварују без чекања пред шалтерима или само једним кликом нереалистична и прескупа, утврђивање које су услуге најнефикасније и мјерење нивоа (не)задовољства један је од начина утврђивања приоритетних области дјеловања, усмјерених на побољшање пословања јавне управе. У сваком случају, нарочито повољне резултате и утицај на задовољство корисника дају побољшања у сегменту организације пословања (укидање непотребних или дуплицираних корака, елиминација усих грла итд), али и правног оквира који уређује интеракцију корисника и пружалаца услуга (модернизација Закона о општем управном поступку и, нарочито, максимална редукција процесних норми којима се одступа од примјене општег управног поступка), односно корисницима намећу формалности којима се условљава остваривање услуга.

Осим повећаних очекивања корисника, расте и број и обим услуга које јавна управа пружа, што је нарочито посљедица процеса европских интеграција. При томе су расположива буџетска средства под сталним притиском смањења, поготово у условима продужене економске кризе и стагнантне економије. Заправо, од субјекта јавне управе се очекује да више раде, а за мање новца. Рјешење овог конфликта је у увођењу и примјени напредних информационих технологија, које могу омогућити повећање квалитета интеракције и позитивног искуства по нижој цијени. Наравно, и ово има своју цијену у виду увођења одговарајуће инфраструктуре и запошљавања, обуке и мотивисања за останком у служби одговарајућих специјализованих кадрова информатичара.

Истовремено, како се уз то од јавне управе захтијева да осигура одговарајући минимални ниво услуге свим сегментима корисника – без обзира на то где се она остварује и на префериран начин интеракције (нпр. стационарни или мобилни шалтери, позивни/*call*

центар, електронска пошта, SMS, мобилна телефонија, интернетски портали, SMART телевизори...) – неопходна је стандардизација пословних процеса путем утврђивања интерних протокола, тј. стандардних оперативних процедура за сваку конкретну услугу, или/и увођења одговарајућих стандарда квалитета, као што су CAF, ISO 9001 и други.

До свих набројаних промјена не може се доћи преко ноћи. Као и код сваког другог напора у циљу трансформације, политичко водство мора охрабрити прихватање одговарајућих пожељних рјешења и преусмјерити неопходне инвестиције, вријеме и финансијске ресурсе у изградњу система, инфраструктуре, вјештина и капацитета за одрживо пружање услуга према одабраном моделу.

#### 5.4.1. ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ

У сегменту пружања јавних услуга у Босни и Херцеговини задовољство корисника не мјери се на систематичан и мултидисциплинаран начин као што то чини комерцијални сектор. Иако постоје институције које су усвојиле овај принцип, пружање јавних услуга претежно се ослања на врло ограничен скуп података добивених од корисника, углавном путем разматрања притужби и представки или директних контаката са странкама током рада на конкретним предметима. Један од за ову тему релевантних циљева из Ревидираног Акционог плана 1, чија реализација уопште није ни започета, програм је обуке за управљање односима с корисницима услуга (CRM – *Customers Relations Management*).

Сви управни нивои у Босни и Херцеговини већ сада имају одређене институте и механизме који се могу искористити ради даљег развоја система квалитета (статистика, управни надзор, праћење стања, извјештаји о раду, поступање с приговорима, представкама и притужбама и сл.), али се они не користе за систематично подизање квалитета и промјену организације рада. Свеобухватно управљање квалитетом (*Total Quality Management – TQM*)<sup>127</sup> још није заживјело у већини институција јавне управе. Опредјељење из Ревидираног Акционог плана 1 да се увођење система управљања квалитетом проводи по принципу добровољности и даље постоји. На нивоу институција Босне и Херцеговине Савјет министара Босне и Херцеговине подржао је увођење модела управљања квалитетом CAF, односно ISO 9001 (дозвољава се и могућност увођења и једног и другог модела паралелно), те изградњу потребних капацитета запосленика. Савјет министара Босне и Херцеговине је у том смислу задужио Канцеларију координатора за реформу јавне управе да с другим институцијама Босне и Херцеговине координише и имплементира Оперативни план за увођење управљања квалитетом у институције Босне и Херцеговине 2016–2018. Влада Републике Српске донијела је закључак према којем даје сагласност Агенцији за државну управу Републике Српске на увођење CAF-а, те се иста задужује да изврши пренос стечених знања свим заинтересованим републичким органима управе и активно ради на унапређењу управљања квалитетом и имплементацијом CAF стандарда квалитета у републичкој управи, док је Влада Федерације Босне и Херцеговине подржала увођење CAF-а у Агенцију за државну службу Федерације Босне и Херцеговине, као бесплатног и

<sup>127</sup> Начин управљања организацијом који подразумијева оријентацију према континуираном побољшању квалитета ради задовољења очекивања клијената, односно корисника услуга. TQM захтијева учешће свих запосленика на свим организацијским нивоима, а задатак му је унаприједити квалитет изнад очекивања корисника и стално тежити побољшањима.

једноставног алата за помоћ организацијама јавног сектора при кориштењу техника управљања квалитетом. У оквиру Регионалне школе јавне управе (ReSPA) формирана је и регионална радна група за управљање квалитетом у јавној управи, чији су чланови представници управних нивоа Босне и Херцеговине, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.

Доступност и лакоћа остваривања услуга није на доволно високом нивоу због често неоправданих бирократских препрека, некоришћења нових технологија које су већ на располагању, неефикасне организације пословања (неадекватних и недоречених законских/подзаконских рјешења која дефинишу пословне процесе, а која остављају могућност вишезначне интерпретације предмета у зависности од околности или преференција службеника) и неодговорности, а често и необучености службеника који директно и/или индиректно пружају ове услуге, па чак и због намјерног спречавања и успоравања процеса пружања услуге у очекивању противуслуге. Уочени су недостаци у правном оквиру који постављају административне препреке и нису технолошки неутрални у смислу да често онемогућавају примјену модерних средстава комуницирања. Стога интеракцију корисника услуга и јавне управе одликују папирологија (која има своју финансијску, еколошку и сигурносну цијену) и традиционални видови комуникације. Чак и када се на нивоу једне институције направи одговарајућа консолидација како би корисник услуге на једном шалтеру при тој институцији остварио услугу, због комплексности већине услуга корисници морају обићи неколико таквих шалтера за остварење тражене услуге (више „једношалтера“).<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Перцепција јавне управе: Босна и Херцеговина ТИ БиХ 2014, Регионална компаративна студија еВладе ReSPA, Иницијална анализа за област пружања услуга – преглед стања, Компаративна студија с почетном анализом оптимизације јавне управе у регији Западног Балкана ReSPA 2016, извештај *Од еВладе до отворене владе*, ReSPA 2017.

Задовољство корисника јавних услуга у Босни и Херцеговини према подацима Балкан Опинион Барометра за 2016. изгледа овако:<sup>129</sup>

НИВО ЗАДОВОЉСТВА КОРИСНИКА	ВРЛО ЛОШЕ	ЛОШЕ	ДОБРО	ВРЛО ДОБРО	ОДЛИЧНО
Вријеме потребно за прибављање документа из јавног регистра	16	36	34	8	1
Начин третирања грађана у јавном сектору (полиција, здравство, правосуђе и сл.)	15	29	38	11	2
Опште задовољство јавним услугама	20	22	31	19	6
Цијена јавних услуга	26	39	25	6	1
Вријеме потребно за остварење јавних услуга	26	39	25	6	1
Ефикасност управног поступка	37	29	22	5	
Ефективна примјена и проведба прописа о пословању	55	28	11	1	
Да ли се власти ефективно боре с корупцијом	60	27	9	1	

Будући да Дигитална агенда Европске уније тежи постављању е-управе и е-услуга као доминантних модела пословања јавних управа држава чланица до 2020. године, и систем јавне управе у Босни и Херцеговини не би смio дозволити превелико заостајање. Потенцијал за е-управу у Босни и Херцеговини је релативно задовољавајући с више од двије трећине грађана који имају приступ интернету (друго је питање њихове оспособљености и спремности да користе е-услуге), а охрабрујуће су и тенденције раста потенцијала за м-управу као слједеће фазе развоја. Постоји низ усвојених закона који су потребни за успостављање електронских услуга, но систем није заокружен на свим нивоима нити је усвојен већ усаглашени Оквир интероперабилности Босне и

<sup>129</sup> Доступно на <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.

Херцеговине<sup>130</sup> с циљем проведбе пројекта интероперабилности и омогућавања размјене података.<sup>131</sup>

Систем јединственог управног мјеста, виртуелног или физичког, односно јединствене тачке контакта (*one stop shop*), јасан је и очигледан избор када владе намјеравају изградити културу услуга у јавној управи које су оријентисане према кориснику. Постоји неколико *one stop shop* рјешења на појединим управним нивоима у Босни и Херцеговини која се углавном односе на одређене приоритетне услуге, попут нпр. издавања боравишних дозвола, личних карата, пасоша и возачких дозвола, регистрације пословних субјеката у Републици Српској, уплата доприноса при пореским управама и сл. Електронски каталог доступних услуга, као почетна основа успостављања виртуелних једношалтерских система, постоји на нивоу Босне и Херцеговине и Републике Српске, али без могућности обављања трансакција.

Прописи о општем управном поступку на свим управним нивоима у Босни и Херцеговини задовољавају стандарде добре управе. Ови закони (а и прописи о канцеларијском пословању) су током имплементације Ревидiranog Акционог плана 1 измијењени како би се омогућила електронска комуникација управе с грађанима, мада на нивоу Федерације Босне и Херцеговине недореченост појединих одредби о личном подношењу поднесака практично онемогућава подношење електронског поднеска. Истим законима на сва четири управна нивоа регулисано је и питање обавезног прибављања доказа по службеној дужности о чињеницама о којима се воде службене евиденције (под пријетњом санкције за службену особу на нивоу Босне и Херцеговине), али у пракси појединих органа ово се не примјењује, па странке и даље врше функцију курира између органа. Појачавање одговорности органа, уз дигитализацију јавних регистара, усвајање принципа отворене управе и омогућавање електронске размјене података између институција јавне управе, могло би довести до краја споменуте праксе.

Влада Федерације Босне и Херцеговине и Влада Републике Српске развили су одређене моделе регистара, односно инвентара управних поступака, тј. прописа којима се одступа од примјене закона о општем управном поступку. Постојање оваквих евиденција омогућава утврђивање егзактног броја таквих изузетака, односно одступања и, што је још важније, разлога за њихово прописивање. Ови подаци би, заједно с упоредноправним примјерима новитета/нових рјешења из региона, могли послужити као основа за разматрање могућих унапређења закона о општем управном поступку. Број поступака који су посебним прописима изузети од примјене закона о управном поступку требао би се смањити на нужно потребан.

<sup>130</sup> Влада Брчко дистрикта БиХ је 5. септембра 2017. донијела Одлуку о усвајању оквира интероперабилности Босне и Херцеговине.

<sup>131</sup> Закон о електронском потпису БиХ, „Службени гласник БиХ“, 91/06; Закон о измјенама и допунама Закона о личној карти држављана БиХ, „Сл. гласник БиХ“, 18/12; Одлука о основама употребе електронског потписа и пружања услуга овјеравања, „Службени гласник БиХ“, бр. 21/09; Одлука о електронском пословању и е-влади у Савјету министара БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 7/10; Закон о електронском пословном и правном промету, „Службени гласник БиХ“, бр. 88/07; Закон о електронском документу, „Службени гласник БиХ“, бр. 58/14; Закон о заштити личних података, „Службени гласник БиХ“, бр. 49/06, 76/11 и 89/11; Закон о електронском документу ФБиХ, „Службене новине ФБиХ“, 15/13; Закон о електронском потпису Републике Српске, „Службени гласник РС-а“, бр. 106/15; Закон о електронском пословању Републике Српске, „Службени гласник РС-а“, бр. 59/09, 33/16; Закон о електронском документу Републике Српске, „Службени гласник РС-а“, бр. 106/15; Закон о информационој безбедности, „Службени гласник РС-а“, бр. 70/11.

#### **5.4.2. СПЕЦИФИЧНИ ЦИЉ У РЕФОРМСКОЈ ОБЛАСТИ ПРУЖАЊЕ УСЛУГА**

Јавна управа у Босни и Херцеговини оријентисана је ка корисницима тако што стручно прати и схвата њихове потребе и очекивања те на основу њих унапређује своје пословне процесе и управно поступање, смањује административно оптерећење, омогућава доступност услуга различитим каналима комуникације, уз осигурање високог квалитета и смањење цијене услуге.

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
Перцепција грађана о транспарентности јавних услуга (резултат од 1 до 5) Балкански барометар <sup>132</sup>	(2017) – 2.5	(2022) – 3.5
Опште задовољство са јавним услугама (% који оцењују да су потпуно или углавном задовољни) <sup>133</sup> (Балкан опинион барометар)	(2017) – 27%	(2022) - 40 %

#### **5.4.3. МЈЕРЕ**

**МЈЕРА 1:** Утврђивање инструмената квалитета услуга које пружа јавна управа и усмјереност на кориснике услуга

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
Постоји оквир политика за управљање квалитетом на сваком управно нивоу у Босни и Херцеговини	(2017) – 0/3	(2022) – 3/3
% услуга који се мјере користећи алате за мјерење задовољства корисника на сваком управном нивоу	(2017) – 0%	(2022) – 50 %
% институција које су развиле и примјењују систем Управљања односа с корисницима – CRM на сваком управном нивоу	(2017) – 0%	(2022) – 40 %

<sup>132</sup> Балкан Барометар 2017, Public Opinion Survey, pdf, 2017, p. 117

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

Биће омогућено конзистентно увођење система управљања квалитетом на свим управним нивоима кроз успостављање и примјену механизама утврђивања потреба и мјерења задовољства корисника услуга у свим институцијама јавне управе. Тиме ће се на објективан и непристрасан начин утврдити став грађана и пословних субјеката као и њихове потребе, а на основу чега ће бити предузете адекватне материјалне, процесне, технолошке, техничке и друге промјене. На основу успостављених механизама прикупљања повратних информација од крајњих корисника и уз њихово активно учешће, руководиоци институција, на основу утврђене методологије, стандардизоваће интерне процесе пружања услуга путем дефинисања детаљних протокола/стандардних оперативних процедура. Наведено ће довести до тога, да сваки извршилац, који је стално или само привремено укључен у процес пружања одређене услуге, поступа на стандардизован начин. Све ово би се потом интегрисало у свеобухватне системе управљања квалитетом, као што су нпр. CAF или/и ISO. Системи управљања квалитетом ће се постепено уводити најприје у пилот-институције, а затим и у остале, у складу са степеном изграђености капацитета и осигурања потребних материјалних ресурса. Крајњи резултат биће изграђен свеобухватан систем за управљање квалитетом који би се примјењивао у значајном броју институција.

## **МЈЕРА 2: Побољшање доступности услуга различитим каналима комуникације**

Биће унапријеђени начини комуникације између пружалаца и корисника услуга те ће се олакшати и појефтинити пружање услуга јавне управе тако што ће органи јавне управе искористити могућности које нуди континуирани развој дигиталног окружења и савремене технологије и стандарди које усвајају државе чланице Европске уније – дакле, примарно електронском размјеном података. Код ове мјере фокус ће бити на успостављању инфраструктуре и осталих предуслова неопходних за пружање персонализованих, доступних и једноставних јавних услуга за све грађане и пословне субјекте различитим каналима комуникације, преферирајући дигитално пружање услуга те пружање услуга преко јединствених тачака контакта. Постиће се пуна имплементација интероперабилности припадајуће инфраструктуре те повезивање претходно модернизованих регистара, уз *обавезност* поштовање принципа „само једном“. Према том принципу, грађани и пословни субјекти требају само једном доставити одређени податак јавној управи, а институције јавне управе би потом требале бити у стању интерно размјењивати те информације у складу са принципима интероперабилности и на темељима изрграђене инфраструктуре с циљем, да терет прикупљања података не пада на грађане и пословну заједницу. Тако би корисници услуга, грађани и пословна заједница били у центру и услуге би се креирале према њиховим потребама, односно према животним догађајима. Кроз дефинисане механизме прилагођавања пружених услуга различитим групама корисника биће омогућена боља доступност услуга особама са посебним потребама и/или особама које имају отежану комуникацију путем електронских или класичних канала. Зато јавне управе требају размотрити и редизајнирати постојеће процесе и услуге, трансформисати своје постојеће системе и отворити своје податке и услуге другим управама и, колико год је то могуће, пословној заједници и цивилном друштву, а све уз осигурање слободног протока података у складу са основним начелима интероперабилности те осигурање интегритета, приватности и унапријеђења заштите личних података и осталих сигурносних захтјева.

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
% приоритетних услуга које се пружају кроз више канала (3 или 4 ниво трансакција) на сваком управном нивоу	(2017) – 0%	(2022) – 40 %
% смањења времена за реализацију услуга: (регистрација пословних субјеката, грађевинска дозвола, обнављање личних докумената, порези за компаније, порез) на сваком управном нивоу	(2017) – 0%	(2022) – 50% 40 % <sup>134</sup> (2022) – 50% 40 % <sup>135</sup>
Број услуга који се нуди путем све-на једном мјесту на сваком управном нивоу	(2017) – 4 (услуге: е- матичне књиге, е- регистрација привредних субјеката, е-плаћање пореских услуга и е-земљишне књиге)	(2022) – 8  (биће одређена четири додатна приоритета као и надоградња постојећих)

### МЈЕРА 3: Унапређење управноправног оквира

Ова мјера се тиче унапређења управноправног оквира којим је уређена интеракција пружалаца и корисника услуга. На основу успостављених унифицираних регистара посебних процесних норми, и анализа које ће се моћи извести из наведених регистара, биће идентификовани јасни показатељи које су посебне процесне одредбе неоправдане а које су садржане у другим законима и прописима којима се неоправдано усложњава цијели систем управног поступања, а корисницима услуга намеће додатно административно оптерећење/формалности. Активности за остваривање ове мјере су комплементарне активностима контроле прописа из области Координације политика, с тим да се наведена контрола врши превентивно, прије усвајања прописа, а контрола у оквиру ове мјере накнадно, када су прописи који корисницима услуга намећу одређене формалности већ на снази. За такве контроле ће континуирано бити проведени програми обука државних службеника како би јавна управа била оспособљена за примјену унапријеђеног управнопроцесног правног оквира.

<sup>134</sup> Односи се на слиједеће услуге: регистрација пословних субјеката, обнављање личних докумената, порези за компаније, порез.

<sup>135</sup> Односи се на услугу грађевинских дозвола.

ИНДИКАТОРИ	ПОЧЕТНО СТАЊЕ	ЦИЉНА ВРИЈЕДНОСТ
% редукованих посебних процесних норми које су се показале као неоправдане у смислу усложњавања система управног поступања за крајње кориснике услуга на сваком управном нивоу	0 <sup>136</sup>	10 %

## 5.5. УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА (РЕФЕРЕНЦА НА КОНСОЛИДИРАНУ СТРАТЕГИЈУ КОЈА ЋЕ БИТИ УРАЂЕНА НА ОСНОВУ СТРАТЕГИЈА УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА СА СВИХ УПРАВНИХ НИВОА)

С обзиром на то да процес европских интеграција захтијева реформу управљања јавним финансијама, договорено је да у складу с уставним надлежностима сваки ниво власти (институције Босне и Херцеговине, Федерација Босне и Херцеговине, Република Српска и Брчко дистрикт Босне и Херцеговине) изради своју стратегију управљања јавним финансијама како би се након тога дефинисао Стратешки оквир реформи у управљању јавним финансијама у Босни и Херцеговини 2016–2020. године.

Сваки ниво власти у Босни и Херцеговини има своју службу за ревизију јавног сектора.

У циљу проведбе реформи и унапређења система јавних финансија, а како би се осигурала већа функционалност, транспарентност, одговорност и ефикасност у управљању јавним средствима и тиме допринијело повећању макроекономске стабилности у Босни и Херцеговини, наведених осам кључних захтјева, које је дефинириала SIGMA у документу *Принципи јавне управе*, представља полазну основу за дефинисање стратешких, односно специфичних циљева Стратешког оквира реформе јавне управе у области јавних финансија 2016–2020:

**Кључни захтјев 1:** Постигнута фискална и макроекономска одрживост осигурати ће се утврђивањем буџета у складу са законским прописима и унутар оквира утврђених документима оквирног буџета (ДОБ), док буџетски дефицит опште владе у односу на бруто домаћи производ (БДП) и дуг у односу на БДП требају остати у одрживим оквирима.<sup>137</sup>

**Кључни захтјев 2:** Рачуноводственим праксама и извјештавањем осигурава се транспарентност, објављивањем података осигурава се да јавност има увид у трошење, контролом готовинских токова осигурава се ликвидност и дугом се управља у складу са законским прописима.

**Кључни захтјев 3:** Област финансијског управљања и контроле ускладити и имплементирати у складу са захтјевима поглавља 32 правне тековине Европске уније.

**Кључни захтјев 4:** Функција интерне ревизије треба бити имплементирана у складу с међународним стандардима.

<sup>136</sup> За дефинисање почетног стања биће потребно реализовати анализу и утврђивању свих посебних процесних норми.

<sup>137</sup> Оквирима дефинисаним Пактом о стабилности и расту: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Stability\\_and\\_growth\\_pact\\_\(SGP\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Stability_and_growth_pact_(SGP)).

**Кључни захтјев 5:** Јавне набавке регулисане су политикама и процедурама које се проводе и одражавају политику и прописе Европске уније, а подржавају их надлежне институције које посједују адекватне ресурсе.

**Кључни захтјев 6:** У случају евентуалних кршења правила јавних набавки, оштећене стране имају приступ правди путем независног, транспарентног, дјелотворног и ефикасног система правних лијекова.

**Кључни захтјев 7:** Уговорни органи су адекватно кадровски попуњени и посједују одговарајуће ресурсе, свој посао обављају у складу с релевантним прописима и признатом добром праксом, уз интеракцију с отвореним и конкурентним тржиштем добављача.

**Кључни захтјев 8:** Уставни и правни оквир гарантује независност, мандат и организацију врховне ревизорске институције за независно извршавање овлаштења, у складу са стандардима које примјењује у вршењу ревизија, реализујући тако квалитетне ревизије које утичу на функционисање јавног сектора.

Реформска агенда за Босну и Херцеговину за период од 2015. до 2018. године,<sup>138</sup> коју су усвојили Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске, владе кантона и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, препознаје потребу за предузимањем конкретних акција ради фискалне и финансијске одрживости и проведбе социо-економских реформи. Реформе су груписане у шест главних области, од којих је од посебног значаја сет реформи у области јавних финансија, опорезивања, фискалне одрживости, повећања фискалне дисциплине и унапређења система унутрашње финансијске контроле.

Осим Реформске агенде, писмом намјере Међународном монетарном фонду<sup>139</sup> власти у Босни и Херцеговини поставиле су циљеве структуралне реформе за подстицање економског раста, отварање радних мјеста и осигурање одрживости и веће ефикасности владиних финансија: фискалне политике, унапређења ефикасности у наплати прихода, јачања јавних финансија, очувања стабилног финансијског система и пружања подршке за кредитни раст.

На бази препорука SIGMA Извјештаја о мјерењу почетног стања у јавној управи Босне и Херцеговине за 2015. годину, PEFA оцјена јавних расхода и финансијске одговорности за Босну и Херцеговину за 2014. годину, планираних реформи у Писму намјере Међународном монетарном фонду и Реформској агенди 2015–2018. године, опредјељења за проведбу реформи и потребе осигурања конзистентности с другим стратешким, планским и програмским документима – Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине су у процесу припреме својих стратегија реформе управљања јавним финансијама.<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/EI\\_materijali\\_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf](http://www.parlamentFBiH.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/EI_materijali_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf).

<sup>140</sup> Усвојено на сједници Савјета министара Босне и Херцеговине од 31.12.2016, сједници Владе Федерације Босне и Херцеговине од 15.6.2017. и сједници Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине од 7.6.2017. године.

## 6. МЕХАНИЗАМ УПРАВЉАЊА И КООРДИНАЦИЈЕ

### 6.1. УПРАВЉАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

#### 6.1.1. ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ

Функције управљања и координације процеса реформе јавне управе у Босни и Херцеговини проводе се на четири нивоа власти у складу с уставним надлежностима и прописима сваког нивоа власти.

Политичку одговорност за проведбу мјера и активности утврђених Ревидираним Акционим планом 1 дијеле предсједавајући Савјета министара Босне и Херцеговине, премијер Владе Федерације Босне и Херцеговине, предсједник Владе Републике Српске те градоначелник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

Расподјела одговорности за управљање и координацију реформом јавне управе према прописима појединачних нивоа власти утврђена је како слиједи:

ОДГОВОРНОСТ ЗА	САВЈЕТ МИНИСТАРА БИХ	ВЛАДА ФЕДЕРАЦИЈЕ БИХ	ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ	ВЛАДА БРЧКО ДИСТРИКТА БИХ
Политичко представљање и управљање	Предсједавајући Савјета министара	Премијер	Предсједник Владе	Градоначелник
Оперативно управљање	Канцеларија координатор а за РЈУ	Министарство правде <sup>141</sup>	Министарство управе и локалне самоуправе	Канцеларија градоначелник а <sup>142</sup>
Координација унутар и с другим управним нивоима	Канцеларија координатор а за РЈУ	Именовани координатор за РЈУ	Именовани координатор за РЈУ	Именовани координатор за РЈУ

Механизам управљања и координације у проведби Стратегије реформе јавне управе 2006–2014. био је дефинисан Заједничком платформом о принципима и начину проведбе Акционог плана 1 Стратегије реформе јавне управе у Босни и Херцеговини.<sup>143</sup> Овим документом дефинисани су носиоци одговорности за координисану проведбу реформских мјера на нивоу политичке координације, институционални носиоци координације унутар појединачног нивоа власти и између четири нивоа власти те међувладина тијела одговорна за надзор и оперативну проведбу, њихов састав и начин дјеловања.

<sup>141</sup> Закључак Владе Федерације Босне и Херцеговине, бр. 78/2017 од 19.1.2017.

<sup>142</sup> У складу са Законом о јавној управи Брчко дистрикта БиХ, члан 19, тачка е, Канцеларија градоначелника (као орган јавне управе) надлежна је за послове реформе јавне управе.

<sup>143</sup> Усвојили Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске и Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине 2007. године.

Платформом су додатно дефинисане индивидуалне и заједничке мјере у проведби реформе, односно мјере које претпостављају сарадњу и координацију између управних нивоа. Механизам управљања и координације који је успостављен по управним нивоима допуњен је структурима међувладине сарадње и координације како слиједи:

	<b>ЗАЈЕДНИЧКЕ КООРДИНАЦИЈСКЕ СТРУКТУРЕ</b>
<b>Политичка координација и усклађивање</b>	Координационски одбор за економски развој и европске интеграције (предсједавајући Савјета министара БиХ, премијер Владе Федерације БиХ, предсједник Владе Републике Српске и градоначелник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине)
<b>Координација унутар појединачног нивоа власти и између четири нивоа власти</b>	Канцеларија координатора за РЈУ, именовани координатори за РЈУ јединице и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине
<b>Оперативна проведба</b>	Међувладина радна тијела – имплементацијски тимови
<b>Надзор над проведбом</b>	Међувладина радна тијела – надзорни тимови

Ради заједничког и координисаног осигурања средстава за финансирање заједничких и индивидуалних реформских мјера, успостављен је Фонд за реформу јавне управе. Фондом управља Управни одбор Фонда, који чине представници Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине те представници донатора.

#### **6.1.2. Управљање и координација Стратешким оквиром за реформу јавне управе**

Кључни захтјеви Принципа јавне управе за државе кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у Европској унији у погледу механизма управљања и координације реформом јавне управе односе се на јасну успоставу водства реформом јавне управе, које осигурава, омогућава и прати сврсисходну проведбу те развој управљачких и координацијских структура на политичком и оперативном нивоу за усмјеравање процеса, с јасно разграниченим улогама, одговорностима и капацитетима за проведбу, укључујући и јасно идентификовану институционалну одговорност.

Систем управљања и координације Стратешким оквиром за реформу јавне управе има за циљ осигурати координисан и међусобно усклађен приступ проведби реформе јавне управе у складу с уставним надлежностима институција Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине. Међувладине структуре и механизми за проведбу Стратешког оквира реформе јавне управе успостављају се искључиво за ову потребу и њихово дјеловање и трајање је непосредно везано за мандат и трајање реформских активности.

Приступ развоју механизма управљања и координације Стратешким оквиром за реформу јавне управе почива на сљедећим опредјељењима:

- Основу и окосницу механизма управљања и координације чине институције, органи и именовани носиоци функција који су, према прописима сваког управног нивоа, идентификовани као носиоци одговорности за реформу јавне управе (на нивоу Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине). Сваки ниво власти осигурува даљи развој институционалних, организацијских и људских капацитета за ефикаснију проведбу и праћење реформе јавне управе сходно могућностима и потребама, те уставним надлежностима.
- Табела: Институције/органи надлежни за реформу јавне управе по нивоима власти у Босни и Херцеговини

НИВО ВЛАСТИ	Савјет министара Босне и Херцеговине	Влада Федерације Босне и Херцеговине	Влада Републике Српске	Влада Брчко дистрикта
ИНСТИТУЦИЈА/ОРГАН НАДЛЕЖАН ЗА РЕФОРМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ	Кабинет предсједавајућег Савјета министара – Канцеларија координатора за реформу јавне управе	Министарство правде	Министарство управе и локалне самоуправе	Канцеларија градоначелника

- За потребе координације проведбе заједничке политике сваки управни ниво делегира своје представнике за рад међувладиних радних тијела на нивоу политичког и оперативног управљања и координације. Дјеловање међувладиних радних структура полази од принципа дефинисаних Заједничком платформом, а детаљне улоге, одговорност, предмет и процедуре рада се додатно разрађују и усаглашавају међу наведеним нивоима власти. Дјеловање међувладиних радних структура ни на који начин не доводи у питање постојећа правна, организацијска или друга рјешења која су успоставили надлежни органи сваког управног нивоа и вршиће се у складу с уставним надлежностима. Унапређење постојећег механизма управљања и координације извршиће се до усвајања акционог плана/планова за проведбу Стратешког оквира.

- Обавезно поштовање већ успостављених структура координације у Босни и Херцеговини и механизам координације европских интеграција. Повезница с овим механизмом остварена је на нивоу Заједничког тијела Босне и Херцеговине и Европске уније за надгледање проведбе Споразума о стабилизацији и придрживању – Посебне групе за реформу јавне управе. Чланови те групе су координатори за реформу јавне управе свих нивоа власти. Механизам координације реформе јавне управе приближиће се и у могућој мјери ускладити с одговарајућим механизмом проведбе целовите Стратегије реформе управљања јавним финансијама у Босни и Херцеговини.
- Осигурање континуиране сарадње и координације донатора у области реформе јавне управе кроз успостављене и функционалне структуре управљања Фондом за реформу јавне управе, али и кроз друге видове донаторског доприноса (нарочито кроз инструменте финансијске подршке Европске уније). Ово претпоставља и спремност органа власти у Босни и Херцеговини за наставак суфинансирања Фонда за реформу јавне управе заједно с донаторима у области реформе јавне управе, а потребно је ради осигурања додатних финансијских средстава за проведбу заједничких и појединачних реформских мјера.
- Осигурање усаглашености структура управљања и координације са системом праћења и извјештавања о проведби Стратешког оквира за реформу јавне управе. Уједначен систем праћења и извјештавања о проведби реформских мјера на свим нивоима власти је предуслов праћења и унапређења проведбе Стратешког оквира за реформу јавне управе како у погледу проведбе заједничких тако и појединачних реформских мјера. Праћење и извјештавање вршиће се у складу с уставном расподјелом надлежности.

## **6.2. КОМУНИЦИРАЊЕ О ПРОЦЕСУ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ**

Упоредо с реформским активностима које се проводе, како би се управа модернизовала и припремила за чланство у Европској унији, неопходно је интензивирати комуникацију с грађанима ради достизања високог степена разумијевања и прихватања процеса и промјена које из њега проистичу.

Проактиван приступ комуникацији један је од значајних показатеља позитивних промјена у раду јавних управа у државама чланицама Европске уније. Управа више не би требала бити само систем који пружа услуге и информације о услугама него би требала постати иницијатор комуникације и сакупљач информација на начин да развија и модификује своје услуге на основу свакодневне комуникације с јавношћу. Побољшање стратешке комуникације значи и креирање јасних и за обичног грађанина разумљивих порука, директан контакт с грађанима, проактиван приступ и спремност на дијалог, што свеукупно доприноси повећању повјерења грађана у рад институција и сарадњи институција власти с цивилним друштвом.

Стратегија реформе јавне управе из 2006. године и Ревидирани Акциони план 1 препознају значај комуникације и успостављања континуираног двосмјерног процеса комуникације с јавношћу у целини, укључујући и специфичне јавности од интереса за реформу јавног сектора, у циљу промоције вриједности и веће видљивости напретка у области реформе јавне управе. У поглављу 4.5. Ревидiranog Акционог плана 1 (*Институционално комуницирање*) експлицитно је наведено да „*без успјешне унутрашње и вањске комуникације нема успјешне јавне управе*“,<sup>144</sup> чиме је јасно потцртан значај институционалне размјене информација с циљем квалитетнијег и вјеродостојнијег трансфера кључних порука циљним јавностима.

Значај комуникације о процесу реформе јавне управе с различитим циљним јавностима препознат је и у Заједничкој платформи о принципима и начину имплементације мјера из Акционог плана 1 из 2007. године. Према овом документу, реформу јавне управе према органима власти и грађанима промовише Канцеларија координатора за реформу јавне управе. Исти документ (члан VI, став 2.и.) наводи да је промоција реформе јавне управе обавеза и координатора за реформу јавне управе на нивоу Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, као и пружање подршке Канцеларији координатора у промоцији реформе у целини.

Значајан напредак у области *Институционалне комуникације* остварен је путем успостављене праксе комуникацијског планирања, усвајања комуникацијских стратегија и планова на нивоу Савјета министара Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, јачања капацитета за односе с јавношћу, континуираног рада на пољу односа с медијима и њиховог праћења, функционисања система поступања по законима о слободи приступа информацијама, директне комуникације с грађанима и тренда растућег броја и обима јавних кампања.<sup>145</sup>

<sup>144</sup> Стратегија реформе јавне управе, стр. 10.

<sup>145</sup> Полугодишњи извјештај о напретку праћења проведбе Ревидираног Акционог плана 1 Стратегије реформе јавне управе у Босни и Херцеговини, јули 2016.

Органи управе у Босни и Херцеговини углавном комуницирају о властитим активностима које грађани не доводе у везу с процесом реформе јавне управе.<sup>146</sup> Квалитативном анализом објава о процесу реформе јавне управе у Босни и Херцеговини те на основу извјештаја у медијима примјетан је недостатак информација о реформи јавне управе, што потврђује и извјештај Transparency International Босна и Херцеговина *Перцепција јавне управе у Босни и Херцеговини 2014.*,<sup>147</sup> где се наводи да скоро половина испитаника апсолутно није упозната с реформама. Дате су препоруке за приближавање процеса грађанима и узимање у обзир њихових ставова и перцепције приликом планирања и проведбе реформских активности.<sup>148</sup>

Анализа медијских објава о процесу реформе јавне управе указала је на непостојање хармонизованог, конзистентног и континуираног обавјештавања јавности од свих органа управе и њихових представника о одређеним темама везаним за реформу јавне управе те значају реформе јавне управе у целини с принципијелно једнаким кључним порукама у циљу подизања нивоа свијести.

Крајем 2016. године проведена је и анализа перцепције представника медија о квалитету комуницирања о процесу реформе јавне управе. Већина испитаника (новинара који се најчешће баве темом реформе јавне управе) изјаснила се да органи управе немају проактиван приступ у комуникацијама.

Током периода имплементације Стратешког оквира за реформу јавне управе биће потребно на сва четири управна нивоа:

- Осигурати израду проведбених документа о комуницирању о процесу реформе јавне управе којим се дефинишу правила и процедуре комуникације с различитим групама јавности, укључујући општу јавност, комуникацију с медијима, комуникацију са цивилним сектором и комуникацију с интерном, тј. институционалном јавношћу, што ће допринијети бољем разумијевању процеса реформе јавне управе;
- Осигурати провођење комуникационих активности на принципијелно једнак начин као и праћење резултата комуникације органа управе свих нивоа власти о реформи јавне управе кроз активну улогу централних јединица за односе с јавношћу;
- Осигурати проактивнији приступ комуницирања о реформи јавне управе кроз јачање сарадње институција с цивилним сектором и медијима, планирањем и провођењем јавних кампања, истраживањима јавног мњења, организовањем дана отворених врата, промоцијом реформе јавне управе на друштвеним мрежама и сл.

<sup>146</sup> Анализа стања и потреба с препорукама у области комуницирања о реформи јавне управе у БиХ, јануар 2017.

<sup>147</sup> Перцепција јавне управе у Босни и Херцеговини 2014., Transparency International Босна и Херцеговина, стр. 13.

<sup>148</sup> Перцепција јавне управе у Босни и Херцеговини 2014., стр. 2: „Оно што је наглашено нешто вишим процентом испитаника јесте и тврђња да реформе нису објашњене у јавности, у потпуности...“

## **6.3. МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА ПРОВЕДБЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА ЗА РЕФОРМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ**

### **6.3.1. ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ**

Оквир за праћење и извјештавање подразумијева успостављени логички систем циљева, резултата, мјера и показатеља њиховог остварења, путем којег се прати и извјештава о напретку у провођењу Стратешког оквира реформе јавне управе у Босни и Херцеговини на сваком управном нивоу и укупном напретку за Босну и Херцеговину.

Сврха овог оквира јесте да се идентификују послови и задаци прикупљања, анализе и обједињавања информација о проведеним реформским мјерама, начин и динамика прикупљања и размјене информација те формат и структура извјештавања о оствареном напретку према истим показатељима успјеха. Праћење и извјештавање омогућиће и корективно дјеловање и усмјеравање наставка реформе.

Стратешки оквир за реформу јавне управе и пратећи акциони планови укључиваће индикаторе учинка провођења како би се могло осигурати мјерење ефеката реформе.

Почетне вриједности индикатора на нивоу специфичних циљева дефинисане су на основу Мониторинг извјештаја SIGMA из 2017. године као и на основу доступних сопствених података. Недостајуће почетне вриједности биће утврђене током 2018. године. Циљне вриједности индикатора представљају просјечне очекиване резултате до 2022. године.

Уважавајући *Принципе јавне управе*, мониторинг реформе јавне управе Стратешког оквира за реформу јавне управе заснива се на акционом плану/плановима за провођење, који у основи садрже следеће елементе:

- **Општи циљ**, за који је дефинисан индикатор на нивоу утицаја
- **Посебне/специфичне циљеве**, којима се реализује општи циљ, у складу са Стратешким оквиром за реформу јавне управе, а за које су дефинисани индикатори на вишем нивоу резултата/исхода
- **Мјере** у оквиру специфичних циљева, које се базирају на областима из Стратешког оквира за реформу јавне управе и представљају „поднаслове докумената којима се групишу кохерентни, међусобно повезани резултати“, а за које су дефинисани специфични индикатори.
- **Резултате активности**, који су **основне јединице мјерења степена провођења акционог плана**, и који су утврђени такође претежно на нивоу конкретних „краткорочних“ резултата, директан резултат неке активности,
- **Активности**, које не представљају исцрпну листу активности за остварење једног резултата, већ оне главне/основне које се могу препознати. У складу с тим, активности су укрупњене тако да се избегне непотребна фрагментација
- **Рокове за реализацију активности** које доприносе провођењу резултата
- **Индикаторе с полазним и циљним вриједностима** и то за опште и специфичне циљеве, као и на нивоу мјера

- **Финансијска средства** из буџета и/или донаторска средства
- **Одговорне институције** за провођење резултата
- **Партнерске институције** у реализацији резултата, које могу носити примарну одговорност за одређену активност или бити само партнери у реализацији

Матрица акционог плана/планова као дио Стратешког оквира за реформу јавне управе је превасходно оријентисана на резултате конкретних активности и пружа основу за успостављање мониторинга/праћења на основу резултата. Праћење засновано на резултатима (RBM) је процес праћења у којем се фокус ставља на циљеве и резултате јавне политике, што омогућава поређење колико се успјешно та јавна политика реализује наспрам постављених циљева.

**Дефинисање резултата** кључно је за систем мониторинга заснованог на резултатима (RBM). Изградња овог система је дедуктиван процес у којем су уносне вриједности, активности, и излазни резултати проистекли из дефинисаних резултата. Индикатори, **полазне вриједности** (ПВ) и **циљне вриједности** (ЦВ), који представљају кључне елементе оквира мониторинга учинка у провођењу дате јавне политике, проистичу из резултата и засновани су на њима. ПВ и ЦВ ће бити дефинисани у акционом плану/плановима, заједно с дефинисањем резултата.

**Индикатори (показатељи)** су квантитативне или квалитативне вриједности које представљају једноставан и поуздан алат за мониторинг степена напретка у провођењу резултата (у поступку мониторинга заснованог на резултатима – *Result Based Monitoring*), тј. **приказ промјена** које се односе на јавну политику коју пратимо или процјену учинка институције надлежне за провођење дате јавне политике. SMART индикатори се дефинишу углавном на нивоу исхода и директног резултата, осим у случајевима где их није могуће утврдити. Полазне вриједности (ПВ) требале би се дати за крај 2017. године, а циљне вриједности (ЦВ) за крај 2020. године, односно 2022. Матрица Акционог плана неће у себи садржавати изворе информација и података за мјерење индикатора како се документ не би сувишно оптеретио, већ ће они бити дио *Смјерница за мониторинг и евалуацију Акционог плана Стратешког оквира реформе јавне управе у Босни и Херцеговини*, које ће бити израђене након усвајања стратешког оквира.

### **Институционални оквир и нивои одговорности**

Полазећи од позитивних искустава претходно постављеног система праћења, извјештавања и евалуације, након усвајања Стратешког оквира ће се детаљније прецизирати и усагласити структуре и механизми координације, праћења и извјештавања о провођењу предвиђених реформи.

Предлаже се задржавање нивоа оперативне координације (координатори за реформу јавне управе) и рјешења у погледу функционисања међувладиних радних тијела – надзорних тимова бар у дијелу њихове одговорности који се односи на надгледање, праћење и извјештавање, док ће остale одговорности ових тијела бити дефинисане и усаглашене након усвајања Стратешког оквира за реформу јавне управе.

**Институције** су одговорне за провођење конкретних активности у оквиру акционог плана. Институције, у контексту провођења мониторинга, константно прикупљају

информације о провођењу активности „на терену” у форми извјештаја, **континуирано** достављају информације међувладиним радним тијелима (надзорним тимовима) о провођењу плана. Извјештаје ће институције редовно слати за полуодишишњи и годишњи извјештај о напретку.

**Надзорни тимови** – Улога надзорних тимова је катализирање информација између институција Босне и Херцеговине и Канцеларије координатора за реформу јавне управе (када је ријеч о прикупљању информација с нивоа Босне и Херцеговине) и размјене информација између институција Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и ентитетских координатора, односно институција Брчко дистрикта Босне и Херцеговине и координатора за реформу јавне управе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (када је ријеч о прикупљању информација с нивоа Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине). Они би требали бити у стању да провјере информације које добију „с терена“ од институција. Током године, односно **квартално**, састајали би се надзорни тимови по појединачним управним нивоима и представници управних нивоа по областима како би разговарали и анализирали проведбу акционог плана/планова (степен реализације, препеке у проведби акционог плана/планова, припрема заједничких аналитичких и других докумената, размјена добрих искустава итд.). Тако ће надзорни тимови функционисати као ефикасан механизам размјене информација. Задатак надзорних тимова је да координаторе за реформу јавне управе на нивоу Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине упознају са ситуацијом у погледу напретка проведбе акционог плана/планова.

**Координатори за реформу јавне управе на нивоу ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине** унутар свог нивоа власти организују и координишу рад радних тијела и активности у вези с реформом јавне управе. Два пута годишње састају се с проведбеним структурама ради расправе о напретку имплементације утврђених мјера и активности, њихове ефикасније проведбе и израде препорука за извјештај о напретку. На предметним састанцима би чланови надзорних тимова припремили пресјек стања имплементације акционог плана/планова по свим планираним активностима из реформских области које покривају. Координатори за реформу јавне управе би прикупљене информације слали Канцеларији координатора за реформу јавне управе два пута годишње, у складу с полуодишишњом и годишњом динамиком извјештавања. Достављене информације ће се користити за припрему извјештаја о напретку у имплементацији Стратешког оквира за реформу јавне управе, у којем ће бити приказан напредак сваког нивоа власти по областима и укупан напредак имплементације реформе јавне управе у Босни и Херцеговини. Осим наведеног, ентитетски координатори и координатор Брчко дистрикта Босне и Херцеговине учествују заједно с координатором за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини у осталим активностима везаним за праћење и извјештавање, мониторинг и евалуацију, као и другим активностима које ће детаљније бити утврђене посебним документом који ће се припремити након усвајања Стратешког оквира за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини.

**Уред координатора за реформу јавне управе** је с ентитетским координаторима и координатором Брчко дистрикта Босне и Херцеговине одговоран за осигурање система надгледања и евалуације у провођењу мјера и активности из области реформе јавне управе и извјештавање о оствареном прогресу, те стручну и техничку подршку

координацији реформе јавне управе. За потребе извјештавања развиће се свеобухватан и једноставан формат за извјештавање. Информације о провођењу утврђених мјера и активности координатори Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине те чланови радних тијела с нивоа институција Босне и Херцеговине достављају Канцеларији координатора за реформу јавне управе Босне и Херцеговине ради обједињавања и припреме годишњег/полугодишњег Извјештаја о напретку.

Усаглашени полугодишњи и годишњи извјештаји о праћењу напретка, с графичким приказима и препорукама, достављаће се на разматрање и усвајање Савјету министара Босне и Херцеговине, Влади Републике Српске, Влади Федерације Босне и Херцеговине и Влади Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

Ради ефикаснијег праћења реализације стратешког оквира размотриће се могућност одржавања годишњих конференција о прегледу стања реформе јавне управе у Босни и Херцеговини. Такође, опција је и састанци ресорно надлежних министара управних нивоа најмање шестомјесечно или годишње. У погледу побољшања методологије праћења учинка и обезбеђивања ажурираног приказа информација везаних за резултате учинка реформе развиће се адекватни алати за праћење.

## **СИСТЕМ ПРАЋЕЊА И ИЗВЈЕШТАВАЊА**

**Прикупљање података** је веома важан корак на основу којег службеници задужени за процес праћења могу припремити извјештаје о провођењу мјера и активности за потребе извјештавања. Прикупљање података о провођењу реформских мјера је предуслов остваривања функције праћења у сврху осигурања услова за квалитетно и правовремено провођење планираних активности те извјештавање према доносиоцима одлука. Стратешки оквир за реформу јавне управе тежи увођењу систематизованог и упоредивог система праћења и извјештавања, те ће се у ту сврху користити једнообразни формати прикупљања података и информација те извјештавања сходно матрици акционог плана/планова. Координатори надгледају и координишу прикупљање података од надлежних институција унутар појединачног нивоа власти, које ради обједињавања достављају Канцеларији координатора за реформу јавне управе.

**Извјештавање** је веома важан корак у процесу праћења и представља израду концизних и конкретних извјештаја на основу претходно прикупљених података о напретку у провођењу резултата јавне политике. Извјештавање је потребно вршити у одређеним временским интервалима, у договореном облику и форми, а укупно извјештавање о провођењу циљева и резултата, на основу прикупљених података и информација, проводиће Канцеларија координатора за реформу јавне управе с координаторима за реформу јавне управе Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине. Извјештавање о провођењу засниваће се на резултатима активности из акционог плана/планова и проводиће се у виду шестомјесечних и годишњих извјештаја. Имајући у виду обим и сложеност читаве матрице акционог плана, Канцеларија координатора за реформу јавне управе ће кроз израду *Смјерница за мониторинг и евалуацију акционог плана/планова Стратешког оквира за реформу јавне*

управе израдити обрасце за извјештавање за сваки резултат, који ће се достављати одговорним актерима за потребе изrade извјештаја. У Извјештају о напретку биће видљив појединачни напредак сва четири нивоа власти и садржаваће усаглашене препоруке за ефикаснију имплементацију.

У обрасцу за извјештај предвидјеће се и посебан аналитички дио о реализацији циљева којима резултати доприносе. Уз извјештаје координаторима за реформу јавне управе достављаће се и подаци о прецизнијим кључним догађајима (енгл. *milestones*) за сваки наредни извјештајни период, чиме ће се омогућити прецизније и темељније извјештавање и праћење напретка у реализацији резултата. Кључни догађаји ће по својој суштини представљати конкретне директне исходе активности у одређеном периоду, чија реализација води остварењу цијелог резултата у оквиру којег су дефинисани.

## АЛАТ ЗА МОНИТОРИНГ

Како би се олакшало праћење провођења Стратегије реформе јавне управе у Босни и Херцеговини, за сва четири нивоа власти биће припремљен информатички алат за праћење, у који ће се уносити подаци од значаја за мониторинг политике реформе јавне управе, а који су претходно прикупљени од институција надлежних за прикупљање релевантних података и извјештавање о напретку у провођењу реформе јавне управе. Систем ће омогућити праћење провођења на сваком управном нивоу власти и праћење укупног провођења реформе, а његова ће се форма детаљније разрадити у *Смјерницама за мониторинг и евалуацију Стратешког оквира за реформу јавне управе*.

### 6.3.2. ЕВАЛУАЦИЈА

**Евалуација или оцјена јавних политика** подразумијева кориштење прикупљених и анализираних података и сазнања добијених поступком мониторинга како би се оцијенила успјешност, дјелотворност, напредак и **утицај** дате јавне политике у току или након њеног провођења. Евалуација представља логички наставак процеса мониторинга. Евалуација треба пружити поуздане и корисне информације које ће имати ефект „научених лекција“ и које ће затим моћи бити укључене у процес доношења одлука и креирања будућих политика. У најбољем случају евалуација ће пружити компаративни увид у *ex ante* и *ex post* ситуацију (ситуацију прије и послије проведене јавне политике) и анализу позитивних и/или негативних дешавања током низа интервенција од којих се састоји дата јавна политика. Функцију координације **интерне евалуације** вршиће координатори за реформу јавне управе унутар свог управног нивоа. Подаци интерне евалуације управних нивоа биће достављени Кancelariji координатора за реформу јавне управе ради обједињавања.

Осим система интерних евалуација (недостатак интерних евалуација је могућа пристраност/недостатак објективности у сагледавању неуспјеха политике, због чега је пожељно ангажовати независне, вањске евалуаторе), потребно је осигурати независно вањско вриједновање укључивањем образовних и других стручних институција, цивилног друштва, релевантних међународних организација и независних контролних тијела. **Екстерну евалуацију** могу вршити специјализоване приватне фирме,

консултантске, ревизорске куће и невладине организације на захтјев СМ/влада, надлежних институција или донатора. Трошкови екстерне евалуације осигураће се путем вањских извора финансирања (Фонд за реформу јавне управе, IPA или кроз сарадњу с другим донаторима). Предност екстерних евалуација је независност и неутралност у дјеловању, чиме се повећавају изгледи да и сами закључци и препоруке буду садржајнији и конструктивнији при даљем планирању корака у провођењу политике. Детаљи о евалуацији ће се ближе уредити кроз *Смјернице за мониторинг и евалуацију Стратешког оквира за реформу јавне управе*.

## 7. ФИНАНСИЈСКИ ОКВИР

У складу са захтјевима Принципа јавне управе, сачињена је **индикативна процјена трошкова имплементације Стратешког оквира за РЈУ у Босни и Херцеговини и извора финансирања**, на основу дефинисаних стратешких мјера. Као саставни дио процеса израде акционог плана, односно планова, сачиниће се адекватнија и прецизнија процјена, на основу конкретних активности и временских рокова и институционалних одговорности за њихову имплементацију.

### 7.1. ТРОШКОВИ

За имплементацију мјера предвиђених Стратешким оквиром за РЈУ у Босни и Херцеговини биће потребни одговарајући људски и материјални ресурси, односно финансијска средства. Обзиром на природу реформских активности, највећи дио потребних ресурса односи се на редован ангажман запослених у институцијама одговорним за имплементацију. Ови **људски ресурси** већ су обезбиђењени. Њихови трошкови односе се на бруто примања запослених у институцијама на свим управним нивоима и финансираће се кроз редовна буџетска издвајања. Обзиром да Стратешким оквиром за РЈУ у Босни и Херцеговини није предвиђено додатно запошљавање, нису планирани додатни трошкови људских ресурса. Мањи дио потребних **материјалних ресурса** такође је обезбиђен кроз постојећу инфраструктуру институција одговорних за имплементацију. Трошкови ових ресурса (као што је канцеларијски материјал, комуналације, и кориштење постојећих објекта и опреме) такође ће се финансирати кроз редовна буџетска издвајања институцијама.

За имплементацију одређених мјера биће потребни додатни материјални ресурси, укључујући материјал и услуге (стручне услуге, путовања, смјештај, закуп, материјал за обуку итд.) и капитална улагања (набавка опреме, објекта и софтвера). Процјена трошкова Стратешког оквира за РЈУ у Босни и Херцеговини садржи само трошкове ових **додатних ресурса** за које ће бити потребна додатна финансијска издвајања. Трошкови **постојећих ресурса** који ће се наставити користити и за које неће бити потребна додатна финансијска издвајања (као што су примања постојећих запослених који ће радити на имплементацији и пратећи административни трошкови) нису процијењени, иако се претпоставља да ће њихов удио у укупним трошковима реформе бити чак и већи од уdjела додатних трошкова. Разлог оваквог приступа су потешкоће у прикупљању информација потребних за сачињавање кредитабилне процјене постојећих трошкова. Овај приступ у складу је са смјерницама SIGMA-е и праксама других земаља у регији. У складу са конкретним захтјевима за информацијама и расположивим ресурсима, Канцеларија координатора и координатори за РЈУ ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине могу размотрити могућност процјене постојећих, односно укупних трошкова реформе приликом израде акционог плана, односно планова.

Процјена додатних трошкова базирана је на принципима реализма и ефикасности. Додатни ресурси планирани су само за оне мјере чија имплементација и постизање резултата није могућа с постојећим ресурсима, а прибављање додатно потребних средстава је реално могуће.

Трошкови су процијењени по реформским мјерама и областима, али и по главним економским ставкама (материјал и услуге, капитална улагања) и по годинама. На овај начин се настоји остварити боља повезаност са средњорочним буџетским планирањем и планирањем донаторске подршке. Прецизност процјене је пропорционална расположивости информација о планираним мјерама.

Процјена је сачињена за мјере које се имплементирају у периоду 2017-2020. године. Ово је планирани период првог акционог плана, односно планова. Ради свеобухватности, укључене су и трошковне импликације ових мјера у периоду 2021-2022. године, што се углавном односи на трошкове инвестиционог одржавања. Укључени су и трошкови који се односе на релевантне пројекте имплементиране у 2017. години, односно пројекте у току.

Процјењује се да ће укупни додатни трошкови имплементације Стратешког оквира за РЈУ износити око **55,11 мил. КМ**. Структура по реформским областима представљена је у доњој табели. Због планираних улагања у информационе системе, највећи удио у трошковима има област пружања услуга (73%).

## ИНДИКАТИВНА ПРОЦЈЕНА ДОДАТНИХ ТРОШКОВА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ МЈЕРА ПЛАНИРАНИХ У 2017-2020. ГОДИНИ

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%



Процијењени удио капиталних улагања у укупним трошковима је 17% (9,46 мил. КМ), док се преосталих 83% (46,02 мил. КМ) односи на трошкове материјала и услуга. Како би се омогућила процјена дугорочних ефеката на буџет, а у складу са Принципима јавне управе, посебно су процијењени једнократни и стални трошкови реформских мјера. Већина додатних трошкова (98%) су једнократни трошкови имплементације. Стални трошкови у износу од 1,1 мил. КМ (2%) односе се на инвестиционо одржавање у 2021-2022. години.

## 7.2. ИЗВОРИ И МЕХАНИЗМИ ФИНАНСИРАЊА

Постојећи трошкови имплементације Стратешког оквира за РЈУ у Босни и Херцеговини финансираће се из буџета Институција Босне и Херцеговине, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, кроз редовна буџетска издвајања за трошкове запослених, материјала и услуга. Овде спадају и издвајања из буџета Институција Босне и Херцеговине за подршку Канцеларији координатора у износу од око 6,35 мил. КМ у периоду 2017-2020.

Додатни трошкови у износу од **55,11** мил. КМ финансираће се кроз:

1. Издвајања донатора и домаћих влада у **Фонд** за РЈУ. Средства Фонда представљају заједничка улагања донатора и домаћих влада у сврху подршке РЈУ.
2. Друге видове **донаторске подршке**, укључујући пројекте ИПА II и пројекте других донатора и међународних организација. У дугорочној перспективи, очекује се подршка кроз ИПА II кориштењем механизма секторске буџетске подршке Европске уније<sup>149</sup>.
3. Додатна **буџетска издвајања** домаћих влада. Осим издвајања у Фонд за РЈУ, домаће владе ће, у складу са својим потребама и могућностима, обезбиђивати додатна средства кроз буџетске алокације институцијама одговорним за имплементацију.

Према расположивим информацијама, укупно је обезбиђено или планирано **26,92** мил. КМ (49% додатно потребних средстава). Око 13,34 мил. КМ (24%) од овог износа чине средства Фонда за РЈУ, укључујући обезбиђена средства за текуће, одобрене и планиране пројекте, као и планирана издвајања домаћих влада у периоду 2018-2020. године, у складу са њиховим средњорочним буџетским плановима. Преосталих 13,58 мил. КМ (25%) су средства других донаторских пројеката, укључујући текуће пројекте и пројекте за које је финансирање обезбиђено или планирано (ИПА II, Свјетска Банка).

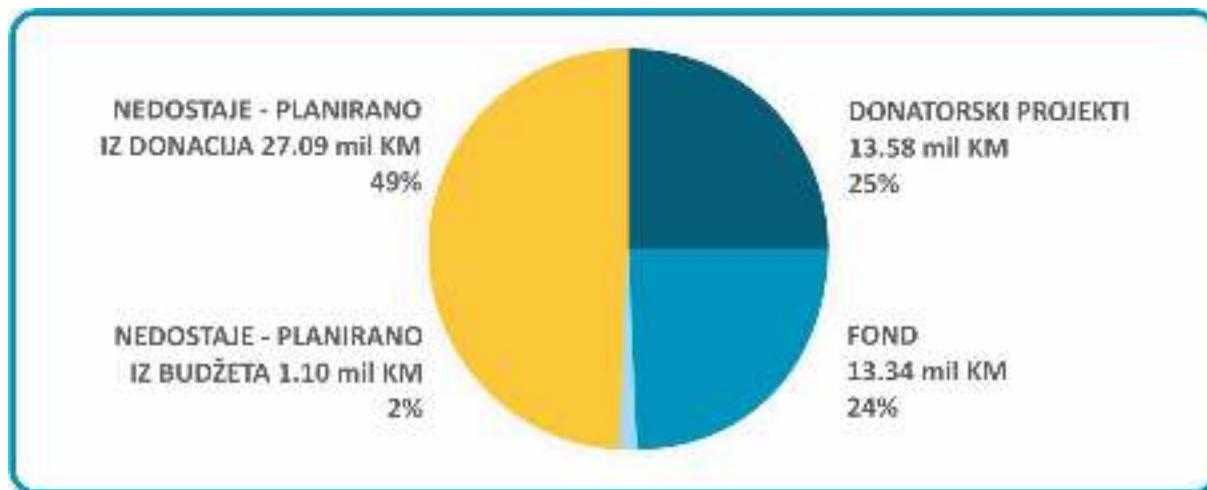
Износ недостајућих средстава је **28,19** мил. КМ (51% додатно потребних средстава). Обзиром на оскудне буџетске ресурсе, очекује се да ће 27,09 мил. КМ (49%) обезбиједити донатори, кроз будућа улагања у Фонд за РЈУ или кроз пројекте. Преосталих 1,1 мил. КМ (2%) односи се на трошкове инвестиционог одржавања у периоду 2021-2022. године који би се финансирали из домаћих буџета. Процијењени укупни допринос домаћих влада

<sup>149</sup> Кључни предуслови за реализацију секторске буџетске подршке (енг. *Sector Budget Support*) су: постојање добро дефинисаних владиних/секторских политика, институционално уређење, руковођење и капацитети за имплементацију секторске стратегије, координација сектора и донатора, средњорочни буџетски изгледи за имплементацију секторских политика и оцјена остварења. Додатни критеријуми укључују: ефикасно, учинковито и транспарентно управљање јавним финансијама и договори о секторском буџету те важећи и пројциран макроекономски оквир у којем би се имплементисале секторске политike.

финансирању додатних трошкова Стратешког оквира за РЈУ је око 2,475 мил. КМ, што чини 4% укупних додатних трошкова<sup>150</sup>. Индикативни план финансирања представљен је у доњој табели. Као и информације о трошковима, информације о изворима финансирања ће се ажурирати и прецизирати код израде акционог плана / акционих планова.

## ИНДИКАТИВНИ ПЛАН ФИНАНСИРАЊА ДОДАТНИХ ТРОШКОВА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ МЈЕРА ПЛАНИРАНИХ У 2017-2020. ГОДИНИ

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 RIJU	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	<b>-3.87</b>	<b>-0.91</b>	<b>-4.08</b>	<b>-19.33</b>	<b>-28.19</b>	51%
Planirano iz budžeta	<b>-0.08</b>	<b>-0.08</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.93</b>	<b>-1.10</b>	2%
Planirano iz donacija	<b>-3.79</b>	<b>-0.82</b>	<b>-4.08</b>	<b>-18.39</b>	<b>-27.09</b>	49%



<sup>150</sup> Принципи јавне управе захтијевају посебно навођење износа додатних трошкова који ће се финансирати из домаћих, односно донаторских извора. Обзиром да су средства Фонда за РЈУ удружене средства домаћих влада и донатора, није могуће прецизно утврдити поријекло финансирања трошкова појединачних мјера из Стратешког оквира. Зато није могуће ни прецизно утврдити допринос домаћих влада имплементацији Стратешког оквира за РЈУ.

Координатори за РЈУ ће, заједно с домаћим надлежним институцијама с нивоа власти Босне и Херцеговине, ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, правовремено дјеловати ка домаћим владама, донаторима и међународним организацијама у циљу осигурања недостајућих средстава. Канцеларија координатора за реформу јавне управе ће, у сарадњи с координаторима ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, наступати ка међународним донаторима и бити одговоран за подношење буџетских захтјева, у координацији с министарствима финансија и Дирекцијом за финансије Брчко дистрикта Босне и Херцеговине. Министарства финансија и Дирекција за финансије Брчко дистрикта Босне и Херцеговине ће, на основу одлука Савјета министара Босне и Херцеговине и влада ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, дефинисати износе и начине финансирања у буџетима. У складу с Принципима јавне управе, очекује се да ће РЈУ бити дефинисана као један од приоритета у Документима оквирног буџета (ДОБ), односно да ће буџетски документи садржати приближан износ средстава планираних за подршку РЈУ, у складу с акционим планом, односно плановима.

У циљу праћења укупних улагања у РЈУ, Координатори за реформу јавне управе ће, заједно с домаћим надлежним институцијама с нивоа власти Босне и Херцеговине, ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, предузети активности везано за успоставу одговарајућег система праћења трошкова проведбе Стратешког оквира за РЈУ на сва четири нивоа власти. На овај начин би се омогућио увид у стварна издвајања, по управним нивоима и укупно за Босне и Херцеговине. Тиме би се побољшао квалитет буџетских и планских докумената, омогућила израда квалитетнијих приједлога пројекта, и унаприједило доношење одлука о финансирању.

## ПРИЛОГ 1: РЈЕЧНИК

Биће додан накнадно

## ПРИЛОГ 2: СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

<b>БД</b>	Брчко дистрикт
<b>БиХ</b>	Босна и Херцеговина
<b>CAF</b>	Common Assesment Framework
<b>CRM</b>	Custom Relationship Management
<b>ЦВ</b>	Циљне вриједности
<b>ДЕП</b>	Дирекција за економско планирање
<b>ДОБ</b>	Документ оквирног буџета
<b>ЕК</b>	Европска комисија
<b>ЕУ</b>	Европска унија
<b>ФБиХ</b>	Федерација Босне и Херцеговине
<b>GGF</b>	Good Governance Fund
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>ИПА</b>	Инструмент претприступне помоћи
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization
<b>ММФ</b>	Међународни монетарни фонд
<b>НВО</b>	Невладине организације
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability
<b>ПВ</b>	Полазне вриједности
<b>РАП1</b>	Ревидирани акциони план 1
<b>RBM</b>	Result Based Monitoring
<b>ReSPA</b>	Regional School for Public Administration
<b>РЈУ</b>	Реформа јавне управе
<b>РС</b>	Република Српска
<b>SEE/ЈИЕ 2020</b>	South East Europe / Југоисточна Европа 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>ТРГ</b>	Тематска радна група
<b>TQM</b>	Total Quality Management
<b>УЉП</b>	Управљање људским потенцијалима
<b>СМБиХ</b>	Савјет министара Босне и Херцеговине
<b>ЗРГ</b>	Заједничка радна група



